

v. 1 n. 3 2012

CIÊNCIA POLÍTICA

A exceção seria norma: governos de coalizão em um Reino Unido com eleições proporcionais

Guilherme Simões Reis

Organização partidária e propaganda política: a imagem partidária em ação na propaganda eleitoral

Doacir Gonçalves de Quadros

Eleitorado paulistano: continuidades e descontinuidades entre 1947 e 2004

Camila Rocha

DIREITO

La facultad reglamentaria de los órganos electorales

Juan Carlos Benalcázar Guerrón

A inelegibilidade que decorre da improbidade administrativa sancionada como causa de suspensão dos direitos políticos

Marcos Ramayana

A importância ambiental da propaganda eleitoral

Arthur Luis Mendonça Rollo



ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral v. 1 n. 3 2012

ISSN 1414-7866

v. 1 n. 2 2012

CIÊNCIA POLÍTICA

A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?

Bruno Bolognesi

Instituições e accountability na teoria democrática contemporânea: considerações sobre qualidade e eficácia democrática

Diego de Freitas Rodrigues

Grupos de interesses, preferências dos parlamentares e pressão midiática: um modelo formal para o Legislativo sob a influência de grupos de interesses e da mídia

Rodolpho Talaisys Bernabel e Umberto Guarnier Mignozzetti

DIREITO

Expulsão do partido por ato de infidelidade e perda do mandato

Clémerson Merlin Cléve

Instrumentos de democracia direta na América Latina: uma breve incursão no direito comparado

Eduardo Borges Araújo, João Marcos Silva Fernandes e Thayse Fedalto

O controle jurisdicional do processo político no Brasil

Osvaldo Canela Junior

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr

v. 1 n. 3 2012

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

A proposta do periódico é estabelecer um contato efetivo entre a área de Ciência Política e de Direito, publicando a contribuição de cientistas políticos e juristas no campo eleitoral. Reformas institucionais e constitucionais, teoria e organização dos partidos políticos, demografia eleitoral, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídicas referentes à legislação eleitoral, direito político comparado, eleições legislativas e sociografia de elites políticas são alguns dos temas que **Paraná Eleitoral** trata, além de outros assuntos afins vinculados à temática e próprios tanto do direito eleitoral como da ciência política.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA – UFPR

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR

Presidente: Des. Rogério Coelho

Vice-Presidente / Corregedor / Diretor da EJE/PR: Des. Edson Luiz Vidal Pinto

Direção Geral: Ana Flora França e Silva

NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA UFPR

Editores:

Editor chefe: Fernando José dos Santos – Direito (TRE/PR)

Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

Editores executivos:

Ciência Política

Bruno Bolognesi (UFSCar)

Luiz Domingos Costa (Facinter)

Direito Político e Eleitoral

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Conselho Editorial

Ciência Política

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Luciana Veiga (UFPR)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Sérgio Braga (UFPR)

Direito Político e Eleitoral

Adriano Soares da Costa

Ana Flora França e Silva (TRE-PR)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR; UniBrasil)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Orides Mezzaroba (UFSC)

René Ariel Dotti (UFPR)

Torquato Jardim

Capa: Adriano Codato a partir obra de Almir Mavignier

Projeto gráfico: Adriano Codato

Editoração eletrônica: Tikinet Edição Ltda.

Revisão técnica: Frederico Diehl

Impressão e acabamento:

Tiragem desta edição: 1 500 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Os artigos submetidos à revista **Paraná Eleitoral** serão recebidos a título gratuito. As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

paranael@tre-pr.gov.br

Consulte nossas **normas para publicação** no fim do volume.

Revista PARANÁ ELEITORAL

Seção de Jurisprudência

Rua João Parolin, 224 – Prado Velho – Telefones: (41) 3330-8517 e 3332-6748

CEP 80220-902

Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

A exceção seria norma: governos de coalizão em um Reino Unido com eleições proporcionais	205	<i>Guilherme Simões Reis</i>
Organização partidária e propaganda política: a imagem partidária em ação na propaganda eleitoral	225	<i>Doacir Gonçalves de Quadros</i>
Eleitorado paulistano: continuidades e descontinuidades entre 1947 e 2004	249	<i>Camila Rocha</i>
La facultad reglamentaria de los órganos electorales	279	<i>Juan Carlos Benalcázar Guerrón</i>
A inelegibilidade que decorre da improbidade administrativa sancionada como causa de suspensão dos direitos políticos	291	<i>Marcos Ramayana</i>
A importância ambiental da propaganda eleitoral	301	<i>Arthur Luis Mendonça Rollo</i>
Normas para publicação	313	

A exceção seria norma:

governos de coalizão em um Reino Unido com eleições proporcionais

Guilherme Simões Reis

Resumo

O Reino Unido tem, hoje, sua primeira coalizão de governo desde a Segunda Guerra Mundial e, no período, teve apenas um governo minoritário. A formação de gabinetes majoritários de partido único não se deve às preferências dos eleitores e, sim, ao sistema eleitoral uninominal, que vem sobre-representando Trabalhistas e Conservadores e sub-representando Liberal-Democratas. A simulação da conversão de votos em cadeiras nas últimas sete eleições – de 1983 a 2010 –, utilizando-se o sistema proporcional (fórmula D'Hondt, um único distrito eleitoral, a mesma votação para cada partido), mostra que a correlação de forças seria muito diferente e que inevitavelmente a formação de coalizões ocorreria com frequência, ao invés de ser uma exceção. O elevado nível de desproporcionalidade sub-representa também muitos outros partidos, que, se tivessem mais força, poderiam dar maior destaque a outras clivagens no sistema político britânico, como o regionalismo, o ambientalismo e a União Europeia. Dois partidos eurocéticos e de direita, UKIP e BNP, crescem a cada eleição e já são o quarto e o quinto mais votados, mas seguem sem jamais eleger um parlamentar, devido ao sistema eleitoral adotado. Se Trabalhistas e Conservadores seguirem sem formar maiorias, os Liberal-Democratas continuarão sendo o pivô capaz de escolher com quem formar o governo, mesmo sendo apenas o terceiro partido mais votado.

Palavras-chave: política britânica; sistemas eleitorais; sistema partidário; coalizões; clivagens políticas.

Abstract

The United Kingdom has its first government coalition since the Second World War and, during this period, has had just one minority government. The formation of majority cabinets composed by only one party is due not to the voters' preferences, but to the single-member electoral system, that has been overrepresenting the Labour and Conservative parties and underrepresenting the Liberal Democrats. Simulating the conversion of votes to seats in the last seven elections – from 1983 to 2010 –, as if the PR were adopted (D'Hondt formula, a single constituency, the same number of votes for each party), we can see that the correlation of forces would be very different, and that the building of coalitions would unavoidably happen very often, instead

Sobre o autor:

Professor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio). Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: guisreis@gmail.com.

of being an exception. The high level of disproportionality also underrepresents many other parties, which, if they were stronger, would be able to highlight other cleavages inside the British polity, like regionalism, environmentalism, and the European Union. Two euroskeptic right-wing parties, UKIP and BNP, are the fourth and fifth most voted and grow from election to election, but they have never elected a single MP, because of the electoral system. If Labour and Conservative do not achieve majorities, Lib Dems will still be pivotal, with the ability to choose with whom to build the cabinet, despite being only the third with most votes.

Keywords: British politics; electoral systems; party system; coalitions; political cleavages.

Artigo recebido em 30 de fevereiro de 2012; aceito para publicação em 5 de junho de 2012.

Uma maioria dos eleitores deveria sempre ter a maioria dos representantes; mas uma minoria dos eleitores deveria sempre ter uma minoria dos representantes. Homem por homem, eles seriam tão bem representados quanto a maioria. Se não o fossem, não haveria um governo igual, mas, sim, um governo de desigualdade e privilégio.

John Stuart Mill

Introdução

O Reino Unido tem, hoje, sua primeira coalizão desde o governo de união nacional liderado pelo conservador Winston Churchill entre 1940 e 1945, durante a Segunda Guerra Mundial. Em 1974, o então primeiro-ministro Edward Heath, também conservador, propôs governar em coalizão com o Partido Liberal, mas este recusou a oferta. Heath caiu, e o Partido Trabalhista formou sozinho um gabinete minoritário. Conservadores e Liberais só voltariam a se coligar em 2010, quando David Cameron conseguiu o apoio do Partido Liberal-Democrata, que era o partido-pivô, e formou um gabinete majoritário bipartidário.

Governos de coalizão majoritários ou governos minoritários de partido único não seriam uma exceção¹, e, sim, a norma, caso fosse utilizada no país a representação proporcional, em vez do *first-past-the-post*, como é conhecido o sistema majoritário uninominal de *plurality*². O sistema eleitoral adotado tem impacto direto no sistema político-partidário de um país. Uma mesma distribuição de preferências, se convertida em cadeiras legislativas por meio de um método diverso,

terá um cenário distinto de correlação de forças, e haverá incentivos e limitações que inexisteriam sob outras regras.

O Reino Unido tem caracteristicamente governos de partido único majoritário. Esse traço facilita a formação dos gabinetes e a aprovação das políticas do Executivo na Câmara dos Comuns, mas não corresponde à vontade da maior parte dos eleitores. Uma distribuição mais proporcional das cadeiras legislativas levaria inevitavelmente à formação de governos de coalizão ou minoritários, uma vez que ninguém superaria sozinho a metade das cadeiras.

Este trabalho visa a demonstrar a profunda transformação que ocorreria na Câmara dos Comuns caso o sistema uninominal fosse substituído pelo proporcional. Para se realizar tal simulação, foi feito o cálculo das cadeiras no sistema proporcional nas últimas sete eleições, considerando-se, para efeitos de simplificação, todo o território do Reino Unido como um único distrito, e utilizando-se a fórmula D'Hondt, a mais difundida entre os países que utilizam no Legislativo a representação proporcional de lista.³ Foram desconsideradas as candidaturas independentes – mesmo aquelas de políticos trabalhistas ou conservadores que não se candidataram pelo partido –, assim como os votos no *speaker* (presidente da Câmara dos Comuns).

Foi adotada a premissa de que as votações dos partidos seriam as mesmas que ocorrem no sistema uninominal. É bastante conhecida a tendência do “voto útil” em eleições majoritárias – efeito psicológico do sistema eleitoral –, e, por isso, é razoável supor que vários dos partidos pouco votados teriam votações mais expressivas caso o sistema eleitoral fosse mais proporcional. Dada a inviabilidade de se estimar com uma mínima segurança como seriam as votações em outro contexto, no entanto, será seguida aqui a premissa de que as votações de cada partido equivaleriam às que de fato ocorreram.

O número de votos recebidos por cada partido foi retirado de Richard Kimber (2011). A escolha das sete eleições gerais realizadas entre 1983 e 2010 para a análise do sistema partidário britânico em um hipotético contexto de votações proporcionais não é arbitrária. A eleição de 1983 foi a primeira em que concorreu um embrião do atual Partido Liberal-Democrata (Lib Dems), a terceira força política do país. Esse embrião dos Lib Dems foi a aliança formada para concorrer nas eleições gerais de 1983 entre o Partido Liberal e o Partido Social-Democrata (SDP). Eles voltaram a concorrer como “Aliança”

em 1987, havendo a fusão como Liberal-Democratas em 1988. Nas eleições gerais de 1992 eles já concorreram como um partido único.

Além disso, foi calculado o índice de desproporcionalidade (*Least Squares Index* – LSq), desenvolvido por Michael Gallagher⁴, para cada uma das sete eleições. É uma medida que ilustra quão desproporcional é a conversão de preferências em cadeiras nas eleições britânicas. A sobrerrepresentação de Conservadores e Trabalhistas e a sub-representação dos Lib Dems são os principais responsáveis pelos altos índices de desproporcionalidade encontrados.

As inadequações do sistema eleitoral britânico

Os Lib Dems são sub-representados por terem um padrão de votação muito difuso, o que os leva a vencer em poucos distritos em relação ao seu total de votos. Não por acaso, são os maiores defensores da adoção de um sistema proporcional no Reino Unido, não tendo, por motivos óbvios, o apoio nem de Trabalhistas nem de Conservadores. Eles não ameaçavam o sistema bipartidário do país, porque Conservadores e Trabalhistas vinham obtendo, um ou outro, a maioria das cadeiras legislativas, ainda que sem uma maioria absoluta dos votos. O fato de, na eleição de 2010, nenhum dos dois ter conseguido isso mudou o panorama: os Lib Dems, de centro, tornaram-se o partido-pivô, podendo escolher o parceiro de coalizão, apesar de serem apenas a terceira força. Optaram pelos Conservadores, os mais votados, o que surpreendeu a muitos, posto que seus posicionamentos político-ideológicos estavam mais próximos dos do Partido Trabalhista.

Conservadores e Trabalhistas sempre recusavam em suas campanhas eleitorais qualquer possibilidade de formar uma coalizão com o centro, o que seria uma maneira de dissuadir eleitores estratégicos a votar em oponentes de partidos menores (STRØM *et al.*, 1994). Isso vinha funcionando devido ao sistema eleitoral uninominal, e, se eles se abrissem para a possibilidade de formar tais coalizões, aumentaria substancialmente a possibilidade de o Parlamento ficar mais fragmentado. O sistema eleitoral utilizado induz os eleitores a estrategicamente priorizar os maiores partidos para não desperdiçar seu voto, e os candidatos conservadores e trabalhistas antecipavam essa dinâmica recusando coligações e, com isso, reforçando tal comportamento.

O sistema eleitoral uninominal tende ainda a gerar maiorias manufaturadas, isto é, a levar um partido a ter maioria legislativa mesmo sem receber mais da metade dos votos. Uma exceção ocorreu no mencionado ano de 1974, quando os Trabalhistas venceram, mas o Partido Conservador, do então primeiro-ministro Edward Heath, convidou o Partido Liberal para formar coalizão, já que a soma de suas cadeiras superaria a bancada trabalhista. A intenção era formar uma coalizão, com a permanência de Heath na chefia do gabinete. O líder liberal, Jeremy Thorpe, recusou a oferta, e o Partido Trabalhista acabou governando sozinho em um gabinete minoritário, com os Conservadores indo para a oposição.

O sistema uninominal sub-representa partidos com votação mais difusa, com destaque justamente para os Liberal-Democratas. Além disso, possibilita que um partido com menos votos, porém mais concentrados, eleja mais deputados do que outra agremiação com mais eleitores. Em 1951, os Trabalhistas, liderados por Clement Atlee, foram os mais votados, mas quem ficou com mais cadeiras foi o Partido Conservador, de Winston Churchill; na já citada eleição de 1974, ocorreu o inverso, e o Partido Trabalhista, de Harold Wilson, assumiu o gabinete, derrotando o conservador Edward Heath, mesmo com menor votação.

Mair (1996) enumerou algumas idiossincrasias da política britânica causadas por seu antigo sistema eleitoral⁵: 1) a Câmara dos Comuns é o único parlamento da Europa Ocidental que nunca foi eleito sob um sistema de representação proporcional; 2) o Reino Unido era, ao lado da Espanha, um dos dois únicos países do continente em que se podia controlar uma maioria parlamentar a partir de um apoio eleitoral minoritário; 3) uma agravante do caso britânico é que muitos deputados da bancada majoritária não têm maioria eleitoral nem mesmo em seus distritos – por exemplo, nas eleições de 1992, 40% das cadeiras foram ocupadas sem maioria absoluta⁶; 4) apesar de quase sempre haver um partido com maioria das cadeiras no Reino Unido, a única vez em que um partido recebeu, sozinho, mais da metade dos votos foi em 1931.

A distorção dos resultados das eleições causada pelo sistema uninominal no Reino Unido pode ser medida por meio do índice de desproporcionalidade LSq, o qual possibilita que se tenha um panorama de quanto cada sistema político se distancia da proporcionalidade. Conforme explicam Gallagher e Mitchell (2005, p. 603), o cálculo do índice pode ser representado pela fórmula:

$$LSq = \sqrt{\left\{ \left[\sum (c_j - v_i)^2 \right] \div 2 \right\}}$$

Portanto, o cálculo é realizado nas seguintes etapas:

- a) Para cada partido, tirar a diferença entre os percentuais de votação e de cadeiras conquistadas;
- b) Tirar o quadrado desses valores;
- c) Somar os quadrados;
- d) Dividir o resultado dessa soma por 2;
- e) Tirar a raiz quadrada desse número.

O índice de Gallagher só computa, obviamente, o efeito mecânico dos sistemas eleitorais, e não o psicológico, que já sub-representa a maior parte das agremiações em função do voto estratégico.⁷ Ainda assim, o índice de desproporcionalidade em qualquer eleição britânica é muito maior do que o de qualquer país que adote a representação proporcional. O do Brasil, na eleição para a Câmara dos Deputados em 2010, por exemplo, é de apenas 2,45, contra 22,57 nas eleições gerais do mesmo ano no Reino Unido. Isso ocorre apesar de o Brasil adotar a fórmula D'Hondt (que é mais desproporcional que a Sainte-Laguë, a Sainte-Laguë modificada ou a Quota Hare), ter um número alto de distritos (o que reduz a magnitude dos distritos, isto é, o número de cadeiras por distrito, gerando maior desproporcionalidade ao elevar a cláusula de barreira), e ter um mecanismo de desproporcionalidade entre distritos (*malapportionment*) devido ao teto de setenta e ao piso de oito deputados por distrito (as Unidades da Federação são utilizadas como distrito eleitoral no Brasil).

Apesar do sistema eleitoral adotado, a desproporcionalidade no Reino Unido não era tão alta nos anos 1950, visto que o eleitorado na verdade votava praticamente apenas em um dos dois maiores partidos. Ou seja, o efeito psicológico do voto útil tornava o efeito mecânico menos significativo. Mitchell (2005, p. 168) observa que o índice era de apenas 2,8 em 1951, mas desde então vem crescendo, até atingir o pico de 20,6 em 1983 (já superado por 22,6 em 2010). Mair (1996, p. 172-173) ilustra bem esse ponto:

Apesar de todas as suas inadequações, o sistema eleitoral e governamental britânico pareceu funcionar de maneira razoavelmente equilibrada nas décadas de 1950, 1960 e – em menor grau – 1970, numa época em que as preferências eleitorais permaneceram relativamente concentradas em torno dos dois maiores partidos. Pois, embora a estrutura constitucional do Estado britânico sempre tenha sido esdrúxula no contexto da Europa Ocidental, suas peculiaridades pareciam adequadas ao que era também um sistema partidário relativamente excepcional, pois em quase nenhum outro Estado da Europa Ocidental apenas dois partidos respondiam por tão enorme parcela de votos. No entanto, este não é mais o caso.

O impacto do sistema britânico e o contraste com a representação proporcional

As tabelas da distribuição das cadeiras na Câmara dos Comuns no sistema uninominal e de como seria no proporcional para as sete últimas eleições gerais, a seguir, mostram que alguns partidos são sobrerrepresentados e outros sub-representados. O terceiro maior, o Liberal-Democrata (ou a aliança entre liberais e socialdemocratas, antes da sua fusão), tem sempre muito menos deputados eleitos do que teria no sistema proporcional. Já o maior partido – seja o Conservador, seja o Trabalhista – teria, no sistema proporcional, menos da metade do total de cadeiras em todas as sete eleições, inclusive nas seis em que um dos dois conquistou a maioria das cadeiras.

Tabela 1. Eleições gerais (1983) – Desproporcionalidade e número de cadeiras por partido

LSq = 20,55	Proporcional	Uninominal
Conservadores (Tories)	279	397
Trabalhistas (Labour)	181	209
Aliança (Liberal + Social-Democrata)	167	23
Partido Nacional Escocês (SNP)	7	2
Partido Unionista do Ulster (UUP)	5	11
Partido Democrático Unionista (DUP)	3	3
Social-Democrata e Trabalhista (SDLP)	2	1
Plaid Cymru	2	2
Sinn Féin	2	1
Partido da Aliança (APNI)	1	0

LSq = 20,55	Proporcional	Uninominal
Partido da Ecologia (atual Partido Verde)	1	0
Partido Popular Unionista do Ulster (UPUP)	0	1
Total	650	650

Fonte: Richard Kimber, *Political Science Resources*; e cálculos de autoria própria.

Tabela 2. Eleições gerais (1987) –
Desproporcionalidade e número de cadeiras por partido

LSq = 17,68	Proporcional	Uninominal
Conservadores (Tories)	276	375
Trabalhistas (Labour)	204	229
Aliança (Liberal + Social-Democrata)	147	22
Partido Nacional Escocês (SNP)	8	3
Partido Unionista do Ulster (UUP)	5	9
Social-Democrata e Trabalhista (SDLP)	3	3
Plaid Cymru	2	3
Partido Verde	1	0
Partido Democrático Unionista (DUP)	1	3
Sinn Féin	1	1
Partido da Aliança (APNI)	1	0
Partido Popular Unionista do Ulster (UPUP)	0	1
Presidente da Câmara (<i>Speaker</i>)	–	1
Total	649	650

Fonte: Richard Kimber, *Political Science Resources*; e cálculos de autoria própria.

Tabela 3. Eleições gerais (1992) –
Desproporcionalidade e número de cadeiras por partido

LSq = 13,53	Proporcional	Uninominal
Conservadores (Tories)	276	336
Trabalhistas (Labour)	226	271
Liberal-Democratas (Lib Dems)	117	20
Partido Nacional Escocês (SNP)	12	3
Partido Unionista do Ulster (UUP)	5	9
Social-Democrata e Trabalhista (SDLP)	3	4
Partido Verde	3	0
Plaid Cymru	3	4
Partido Democrático Unionista (DUP)	2	3

LSq = 13,53	Proporcional	Uninominal
Sinn Féin	1	0
Partido da Aliança (APNI)	1	0
Partido Liberal	1	0
Partido da Lei Natural (NLP)	1	0
Partido Popular Unionista do Ulster (UPUP)	0	1
Total	651	651

Fonte: Richard Kimber, *Political Science Resources*; e cálculos de autoria própria.

Tabela 4. Eleições gerais (1997) –
Desproporcionalidade e número de cadeiras por partido

LSq = 16,52	Proporcional	Uninominal
Trabalhistas (Labour)	289	418
Conservadores (Tories)	205	165
Liberal-Democratas (Lib Dems)	112	46
Partido do Referendo	17	0
Partido Nacional Escocês (SNP)	13	6
Partido Unionista do Ulster (UUP)	5	10
Social-Democrata e Trabalhista (SDLP)	4	3
Plaid Cymru	3	4
Sinn Féin	2	2
Partido Democrático Unionista (DUP)	2	2
Partido da Independência (UKIP)	2	0
Partido Verde	1	0
Partido da Aliança (APNI)	1	0
Partido Socialista Trabalhista (SLP)	1	0
Partido Unionista do Reino Unido (UKUP)	0	1
Independente	–	1
Presidente da Câmara (<i>Speaker</i>)	–	1
Total	657	659

Fonte: Richard Kimber, *Political Science Resources*; e cálculos de autoria própria.

Tabela 5. Eleições gerais (2001) –
Desproporcionalidade e número de cadeiras por partido

LSq = 17,79	Proporcional	Uninominal
Trabalhistas (Labour)	273	412
Conservadores (Tories)	213	166
Liberal-Democratas (Lib Dems)	122	52

LSq = 17,79	Proporcional	Uninomial
Partido Nacional Escocês (SNP)	11	5
Partido da Independência (UKIP)	9	0
Partido Unionista do Ulster (UUP)	5	6
Plaid Cymru	4	4
Partido Democrático Unionista (DUP)	4	5
Sinn Féin	4	4
Social-Democrata e Trabalhista (SDLP)	4	3
Partido Verde	4	0
Partido Socialista Escocês (SSP)	1	1
Aliança Socialista (SA)	1	0
Partido Socialista Trabalhista (SLP)	1	0
Partido Nacional Britânico (BNP)	1	0
Independente	–	1
Presidente da Câmara (<i>Speaker</i>)	–	1
Total	657	659

Fonte: Richard Kimber, *Political Science Resources*; e cálculos de autoria própria.

Tabela 6. Eleições gerais (2005) –
Desproporcionalidade e número de cadeiras por partido

LSq = 16,70	Proporcional	Uninomial
Trabalhistas (Labour)	231	355
Conservadores (Tories)	213	198
Liberal-Democratas (Lib Dems)	145	62
Partido da Independência (UKIP)	14	0
Partido Nacional Escocês (SNP)	10	6
Partido Verde	6	0
Partido Democrático Unionista (DUP)	5	9
Partido Nacional Britânico (BNP)	4	0
Plaid Cymru	4	3
Sinn Féin	4	5
Partido Unionista do Ulster (UUP)	3	1
Social-Democrata e Trabalhista (SDLP)	3	3
Respeito	1	1
Partido Socialista Escocês (SSP)	1	0
Preocupação com a Saúde (IKHHC)	0	1

LSq = 16,70	Proporcional	Uninominal
Independente	–	1
Presidente da Câmara (<i>Speaker</i>)	–	1
Total	644	646

Fonte: Richard Kimber, *Political Science Resources*; e cálculos de autoria própria.

Tabela 7. Eleições gerais (2010) –
Desproporcionalidade e número de cadeiras por partido

LSq = 22,57	Proporcional	Uninominal
Conservadores (Tories)	240	306
Trabalhistas (Labour)	192	258
Liberal-Democratas (Lib Dems)	153	57
Partido da Independência (UKIP)	20	0
Partido Nacional Britânico (BNP)	12	0
Partido Nacional Escocês (SNP)	11	6
Partido Verde	6	1
Sinn Féin	3	5
Partido Democrático Unionista (DUP)	3	8
Plaid Cymru	3	3
Social-Democrata e Trabalhista (SDLP)	2	3
Conservadores e Unionistas do Ulster (UCUNF)	2	0
Democratas Ingleses	1	0
Partido da Aliança (APNI)	0	1
Independente	–	1
Presidente da Câmara (<i>Speaker</i>)	–	1
Total	648	650

Fonte: Richard Kimber, *Political Science Resources*; e cálculos de autoria própria.

O Partido Liberal-Democrata, ainda que sub-representado, conseguiu tornar-se o partido-pivô em 2010 e forçar sua participação no gabinete, porque nem Conservadores nem Trabalhistas, mesmo sobrer-representados, atingiram, sozinhos, a maioria absoluta das cadeiras necessária para formar um governo majoritário de partido único.

A observação das tabelas com a simulação das bancadas mostra que tal situação teria ocorrido em todas as seis eleições anteriores,

caso fosse adotado no Reino Unido um sistema proporcional. Outros partidos teriam bancadas mais expressivas do que possuem hoje, mas, mantida a premissa de que os padrões de votação não seriam diferentes, apenas os Conservadores, os Trabalhistas e os Liberal-Democratas importariam para a formação dos gabinetes. Como na eleição de 2010, nenhum dos três teria em algum dos seis pleitos anteriores a maioria das cadeiras, e a soma das bancadas de quaisquer dois deles superaria numericamente o restante da Câmara dos Comuns.

Assim, a disputa se mantém em um eixo unidimensional, na clássica díade direita-esquerda, apesar de haver várias outras clivagens importantes no sistema partidário britânico. Destacam-se, por exemplo, o ambientalismo⁸ e os partidos nacionalistas, como o Partido Nacional Escocês (SNP), o Partido Socialista Escocês (SSP), o galês Plaid Cymru e os norte-irlandeses Partido Social-Democrata e Trabalhista (SDLP) e Sinn Féin.

Na Irlanda do Norte, há também os partidos unionistas, formados majoritariamente por protestantes, de oposição aos nacionalistas irlandeses e favoráveis à manutenção da região sob domínio britânico, como o moderado Partido Unionista do Ulster (UUP) e sua atual aliança com os conservadores da Irlanda do Norte (UCUNF) e os mais radicais Partido Democrático Unionista (DUP) e Partido Unionista do Reino Unido (UKUP), além do extinto Partido Popular Unionista do Ulster (UPUP). Existe ainda um partido favorável ao acordo entre nacionalistas e unionistas, o Partido da Aliança (APNI).

Outra clivagem, mais recente, é a da oposição à União Europeia (UE). O Partido da Independência do Reino Unido (UKIP), o unionista UKUP e o fascista Partido Nacional Britânico (BNP) combatem a permanência na UE; e, em 1997, o Partido do Referendo atraiu “eurocéticos” ao cobrar que outras perguntas fossem feitas em referendo sobre o bloco. Fundado em 1993, o UKIP recebe mais votos a cada eleição, desde sua primeira participação, em 1997. O mesmo ocorre desde 1992 com o BNP, de ideologia racista e ultradireitista. Eles são, hoje, os partidos mais votados depois dos três grandes, tendo superado o Partido Nacional Escocês (SNP). Tal crescimento, visível na Tabela 8, é mascarado por sua não representação, decorrente do sistema uninominal, tal como ocorre na França com a Frente Nacional.

Tabela 8. Percentual de votos obtidos pelo UKIP e pelo BNP*

	1983	1987	1992	1997	2001	2005	2010
P. da Independência do Reino Unido (UKIP)	–	–	–	0,34%	1,48%	2,24%	3,12%
Partido Nacional Britânico (BNP)	0,05%	0,001%	0,02%	0,11%	0,18%	0,71%	1,91%

Fonte: Cálculos do autor sobre dados de Richard Kimber, *Political Science Resources*.

*Excluídos do total os votos no *speaker* e em candidatos independentes.

A observação das Tabelas 1 a 7 permite constatar que outros partidos com votação difusa são sub-representados além dos Lib Dems, como o Partido Nacional Escocês (SNP), o UKIP, o BNP e o Partido Verde (no caso dos três últimos, não representados, à exceção dos verdes em 2010). Além disso, não apenas os Conservadores e os Trabalhistas, mas também partidos pequenos com votação concentrada, são sobrerrepresentados. Em todas as eleições analisadas, houve apenas dois casos em que um partido unionista foi sub-representado (o Partido Unionista do Ulster, em 2005, e seu herdeiro, o UCUNF, em 2010), enquanto tais agremiações foram sobrerrepresentadas catorze vezes e representadas proporcionalmente em duas ocasiões. Nas sete eleições, o partido galês Plaid Cymru foi sobrerrepresentado três vezes e representado proporcionalmente, outras três, sendo prejudicado apenas em 2005.

Se seguida a premissa de que as votações dos partidos seriam as mesmas que ocorrem no sistema uninominal, mesmo com o sistema proporcional, todos os partidos nacionalistas, unionistas, ecológicos ou “eurocéticos” teriam bancadas pequenas demais para que pudessem interferir no processo de formação de governos. É provável, no entanto, que tal premissa não se concretizasse e que muitos deles passassem a ter votações bem mais expressivas caso fosse abolido o sistema atual.

Os Lib Dems, terceiro partido, situado em uma posição espacial intermediária no *continuum* direita-esquerda entre os Trabalhistas e os Conservadores, tem hoje – e teria em todas as simulações de cenários das eleições anteriores sob o sistema proporcional – o legislador mediano e seria um partido-pivô, uma vez que o apoio de seus deputados seria essencial para que uns ou outros formassem governos de maioria. Assim como efetivamente ocorreu em 2010, em todas as eleições anteriores analisadas, qualquer dos dois maiores partidos poderia assumir o gabinete caso o sistema fosse

proporcional, mesmo que menos votado que o rival, contanto que tivesse o apoio dos Lib Dems, e nenhum deles teria maioria se adotasse qualquer estratégia diferente.

O único parceiro disponível para integrar o gabinete com Trabalhistas ou Conservadores seria o Partido Liberal-Democrata, devido à ausência de outros partidos que, juntos, pudessem influenciar nas votações. Todos os demais, mesmo que fosse possível se unirem em uma coalizão legislativa – o que não é, já que há unionistas e nacionalista-separatistas, fascistas e socialistas, etc. –, não somariam deputados suficientes para, junto com qualquer dos três maiores partidos, formarem maioria.

A polarização entre Trabalhistas e Conservadores, dispostos espacialmente em campos opostos na dimensão direita-esquerda do sistema partidário, torna improvável uma coalizão entre os dois. Não bastasse a inviabilidade de conciliar seus programas políticos, Conservadores e Trabalhistas dificilmente seriam bem vistos por seu eleitorado se governassem juntos. Até mesmo Austen-Smith e Banks, teóricos adeptos de abordagens *office-seeking*, em seu modelo downsiano de competição partidária, observam que partidos levam em conta as posições políticas do governo antes de negociarem a entrada na coalizão, pois poderiam ser punidos nas urnas se (1) parecessem aos olhos do eleitor fracos ou ineficientes em relação às políticas e se (2) as políticas das coalizões fossem muito diferentes das políticas do partido.⁹

A posição de partido-pivô, conquistada em 2010 pelos Lib Dems apesar do sistema uninominal, e que seria constante no sistema proporcional caso não houvesse uma alteração nas proporções das votações para a Câmara dos Comuns, deixa o partido muito confortável. Conservadores e Trabalhistas são forçados a negociar com os Liberal-Democratas, que podem fazer exigências em termos de políticas e cargos em troca da participação no governo¹⁰. Existe a possibilidade de tal cenário culminar em uma situação de leilão¹¹, tal como descrita por Laver e Schofield (1990, p. 111):

A teoria de dimensão única das negociações de coalizão prevê um papel mais ou menos ditatorial do partido que controla o legislador mediano [...]. Não faz diferença se o partido central [*core party*] governa sozinho, em uma coalizão minoritária, em uma *minimal winning coalition*, em uma coalizão supermajoritária ou em uma grande

coalizão [...]. Se nos restringirmos ao cálculo de uma única dimensão da negociação de coalizão, então, a posição central do partido que controla o legislador mediano implica que suas políticas deveriam ser adotadas fossem quais fossem.

Além de ser o único parceiro disponível para Trabalhistas ou Conservadores formarem uma coalizão majoritária, os Lib Dems também poderiam, eventualmente, por sua posição central (*core*) no jogo de barganha, formar eles mesmos, sozinhos, um governo minoritário. O partido que controla o legislador mediano tem mais chance do que qualquer outro de fazer um governo minoritário. Tal governo poderia ser o menos instável, porque Conservadores e Trabalhistas, mesmo não o considerando uma boa opção, julgariam que ele seria preferível ao risco de que o outro assumisse o gabinete. O governo minoritário é viável quando os partidos de fora não podem concordar com alguma substituição a ele (LAVER & SCHOFIELD, 1990, p. 80-81).

A possibilidade de um dos dois principais partidos britânicos da atualidade formar um governo minoritário depende, ela também, do apoio dos Liberal-Democratas na Câmara dos Comuns. A ausência de uma negociação com os Lib Dems tornaria um governo trabalhista ou conservador inviável, já que, além de não ter aprovados seus projetos de lei, não receberia o voto de confiança quando necessário.¹² Isso significa que, mesmo nas raras vezes em que os Liberal-Democratas ficassem fora do governo, caso as eleições fossem proporcionais, eles teriam enorme poder de influenciar políticas, obrigando quem estivesse no gabinete a moderar seus projetos. Se, por um lado, não formar uma coalizão de governo seria factível, por outro, o estabelecimento de uma coalizão legislativa seria inevitável.

Considerações finais

É razoável supor que a adoção do sistema eleitoral proporcional causasse não apenas o virtual fim da existência de algum partido majoritário, como também uma queda na votação de Conservadores e Trabalhistas e uma maior representação dos Lib Dems e de outros partidos de votação difusa, como o SNP, o UKIP e o Partido Verde.

É impossível, ao menos para o escopo deste trabalho, prever outras transformações que decorreriam de uma mudança no sistema

eleitoral britânico. Talvez outras forças emergissem além dos Lib Dems, inclusive com uma incorporação mais significativa de outras clivagens além da direita-esquerda, aumentando o número de possibilidades de formação dos governos e a complexidade das negociações.

Os partidos mudam suas estratégias conforme as regras, de modo a maximizar seus ganhos eleitorais. Os próprios Lib Dems, enquanto liberais e social-democratas, já tiveram uma fatia maior dos votos do que vêm recebendo desde a fusão, mas desde 1997 têm conseguido converter sua votação em bancadas cada vez mais expressivas, um resultado bem mais promissor do que a antiga situação de sempre ficar com menos de 25 cadeiras.

Além disso, conforme observam Laver e Schofield (1990), regras muito rígidas de disciplina partidária – tal como há no Reino Unido – tornam os partidos mais propensos a rachar. Em função disso, a introdução do sistema proporcional, propício a fragmentação, poderia levar Trabalhistas, Conservadores e mesmo Lib Dems a se desmembrar em novas siglas, inclusive com a volta do Partido Social-Democrata e do antigo Partido Liberal tradicional. Como afirmam os autores, “[s]istemas muito proporcionais tornam divisões mais atraentes, uma vez que possibilitam que até mínimas facções dissidentes obtenham representação parlamentar” (LAVÉR & SCHOFIELD, 1990, p. 26).

A adoção, pelo Reino Unido, do sistema proporcional de alocação de cadeiras legislativas no Parlamento dificilmente significaria, portanto, a substituição da atual situação de exclusão de minorias por uma em que subiriam ao poder governos não desejados pela maioria do eleitorado, com partidos menos votados unindo-se para compor o gabinete (tal como é possível se os Lib Dems se mantiverem como terceira força e partido-pivô dominante).

O que este trabalho demonstrou é que, até mesmo desconsiderando as prováveis mudanças nos padrões de votação, a adoção do sistema proporcional (ainda que utilizando a fórmula D’Hondt, que é levemente desproporcional em favor dos maiores partidos) fatalmente eliminaria o bipartidarismo e tornaria regra a formação de gabinetes de coalizão ou de governos minoritários.

De qualquer modo, se os padrões de votação não se alterassem mesmo com o fim do incentivo ao “voto útil” e se não houvesse divisões ou fusões significativas, o terceiro maior partido, o Liberal-Democrata, por sua posição central no *continuum* direita-esquerda,

tenderia a ser o único parceiro aceitável tanto para Trabalhistas como para Conservadores. Isso o levaria a participar de todos os governos, podendo fazer pesadas exigências para os dois maiores ou mesmo formar sozinho um gabinete minoritário, devido a sua posição pivô. A mesma situação ocorrerá se o sistema eleitoral se mantiver o mesmo e, ao mesmo tempo, nem Conservadores nem Trabalhistas voltarem a alcançar a maioria das cadeiras.

Nesse quadro, sim, a composição dos gabinetes independeria dos resultados eleitorais (haveria baixa “responsividade”¹³): os Lib Dems participariam do governo mesmo que tivessem um mau desempenho nas urnas, e a presença de Trabalhistas ou Conservadores resultaria das negociações de coalizão, e não de suas votações, posto que qualquer combinação de dois desses três partidos sempre superaria a metade das cadeiras na Câmara dos Comuns.

Notas

1. Governos minoritários ou de coalizão não eram uma exceção até a Segunda Guerra Mundial, conforme sustenta Garrett (2010). De todo modo, quando o Partido Liberal se enfraqueceu e o Partido Trabalhista emergiu como força política que se polariza com os Conservadores, reconfigurou-se o sistema partidário britânico. Nesse contexto, desde o fim da guerra, houve apenas um governo minoritário e somente um governo de coalizão, o vigente hoje. No sistema partidário atual, todos os demais governos foram majoritários de partido único, com gabinetes trabalhistas ou conservadores.
2. O termo “majoritário” pode se referir a dois tipos de sistemas eleitorais baseados em distintas regras da maioria, chamadas pela literatura internacional de ciência política, em inglês, de *plurality* e de *majority*. O primeiro se refere à maioria simples, ou seja, à eleição daquele mais votado do que cada um dos concorrentes, enquanto o segundo se refere à maioria absoluta, a mais de 50% dos votos, podendo-se necessitar de um segundo turno para que tal percentual seja alcançado. No sistema eleitoral uninominal baseado na *plurality*, particularmente difundido entre os países de tradição britânica, o mais votado no distrito, independentemente do seu percentual de votos, é o vencedor e conquista a única vaga em disputa.
3. Para explicações em português sobre os sistemas eleitorais, ver Nicolau (1999).
4. O índice é explicado neste artigo. Mais detalhes podem ser consultados em Gallagher e Mitchell (2005, p. 598-606).
5. O sistema uninominal surgiu ainda na Idade Média na Grã-Bretanha, tornando-se norma a partir de 1885. Por algum tempo coexistiu com a regra da *plurality* em distritos com dois ou mais representantes, mas a partir de 1948 deixou de haver distritos plurinominais (MITCHELL, 2005).
6. Na eleição de 2010, o trabalhista Austin Mitchell só precisou de 17,6% dos votos do distrito de Great Grimsby para conquistar seu lugar na Câmara dos Comuns (Kimber, 2010, <www.politicsresources.net/area/uk/ge10/results.htm>).

7. Sobre isso, ver, por exemplo, Blais e Massicotte (2002).
8. O Partido Verde foi fundado como Povo em 1973, rebatizado como Partido da Ecologia ainda na década de 1970, e utiliza o nome atual desde 1987.
9. O trabalho de Austen-Smith e Banks é discutido em Laver e Schofield (1990, p. 104).
10. É aplicável a teoria do partido dominante, que é um ator-pivô particularmente poderoso, encontrado quando há duas coalizões perdedoras (minoritárias) mutuamente excludentes. No caso, não se tratariam de coalizões perdedoras, mas de gabinetes minoritários mutuamente excludentes, e os Lib Dems, partido dominante, poderiam formar com qualquer um dos dois uma coalizão majoritária. Michael Laver (1998, p. 10) afirma que somente o maior partido pode ser dominante; entretanto, trata-se de um equívoco, pois, com somente três partidos legislativamente significativos e todos minoritários, a terceira legenda pode ter, sim, essa posição privilegiada.
11. Os partidos-pivô, por seu elevado poder de barganha, com frequência ganham bônus na partilha dos benefícios do governo (LAVÉR & SCHOFIELD, 1990, p. 172-176). A constante participação dos partidos medianos e sua frequente sobre-representação nos gabinetes são comprovadas pelos testes empíricos coordenados por Müller e Strøm (2000). Além disso, os partidos pequenos da coalizão costumam ser sobre-representados na distribuição de pastas do gabinete em relação à proporção de suas bancadas.
12. Em democracias parlamentaristas formadas na tradição de Westminster, não há voto de investidura; entretanto, ele está implícito, uma vez que assumir o gabinete sem o consentimento da maioria legislativa fatalmente levaria ao voto de desconfiança (STRØM et al., 1994, p. 311).
13. Mattila e Raunio (2002 e 2004) mostram que, ainda que o “princípio do ganho eleitoral” – ou seja, a inclusão nas coalizões de governo daqueles partidos com maior aumento percentual do tamanho de sua bancada nas eleições – tenha alguma importância na composição dos gabinetes, isso influencia menos do que outros fatores e não vale igualmente para todos os países. Eles alertam que a baixa “responsividade” existente em alguns países – como os nórdicos, analisados pelos autores no texto de 2002, do qual o de 2004 foi uma ampliação para incorporar à análise mais países europeus – é, por ignorar o resultado eleitoral, um problema para a legitimidade da democracia representativa. A sua suposição de que isso poderia levar os eleitores a punir os partidos do governo na eleição seguinte, no entanto, é questionável, uma vez que os que votaram nos partidos derrotados ficam satisfeitos com sua entrada no gabinete, sem se preocupar que o “princípio do ganho eleitoral” esteja sendo desobedecido.

Referências

- BLAIS, A. & MASSICOTTE, L. 2002. Electoral Systems. In: LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard G. & NORRIS, Pippa. *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. Londres: Sage Publications.
- GALLAGHER, M. & MITCHELL, P. (eds.). 2005. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

- GARRETT, I. 2010. Coalition Governments: Hung Out to Dry? *History Today*, n. 68. Disponível em: <http://www.historytoday.com/ian-garrett/coalition-governments-hung-out-dry>. Acesso em: 8 fev. 2011.
- HEATH, A.; JOWELL, R.; TAYLOR, B. & THOMPSON, K. 1998. *Euroscepticism and the Referendum*. Londres: Centre for Research into Elections and Social Trends.
- KIMBER, R. *Political Science Resources*. Disponível em: <http://www.politicsresources.net/area/uk.htm>. Acesso em: 8 fev. 2011.
- LAVER, M. 1998. Models of Government Formation. *Annual Review of Political Science*, v. 1, p. 1-25.
- LAVER, M.; SCHOFIELD, N. 1990. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- MAIN UK POLITICAL BODIES. *BBC News*, 11 jun. 2001. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/vote2001/hi/english/parties/default.stm>. Acesso em: 8 fev. 2011.
- MAIR, P. 1996. Grã-Bretanha: Trabalhismo e reforma eleitoral. In: ANDERSON, P. & CAMILLER, P. (orgs.). *Um mapa da esquerda na Europa Ocidental*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- MATTILA, M. & RAUNIO, T. 2002. Government Formation in the Nordic Countries: The Electoral Connection. *Scandinavian Political Studies*, v. 25, n. 3, p. 259-280.
- _____. 2004. Does Winning Pay?: Electoral Success and Government Formation in 15 West European Countries. *European Journal of Political Research*, v. 43, n. 2, p. 263-285.
- MITCHELL, P. 2005. The United Kingdom: Plurality Rule Under Siege. In: GALLAGHER, M. & MITCHELL, P. (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- MÜLLER, W. & STRØM, K. (eds.). 2000. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- NICOLAU, J. M. [1999] 2002. *Sistemas eleitorais: uma introdução*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- REIS, G. S. 2009. Por que o sistema eleitoral uninominal é péssimo para a democracia. *Blog do GAC – NUSP/UFPR*. Disponível em: <http://gac-nusp-conjuntura.blogspot.com/2009/11/por-que-o-sistema-eleitoral-uninominal.html>. Acesso em: 8 fev. 2011.
- STRØM, K.; BUDGE, I. & LAVER, M. 1994. Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*, v. 38, n. 2, p. 303-335.
- WARD, S. & VOERMAN, G. 1999. New Media and New Politics: Green Parties, Intra-party Democracy and the Potential of the Internet (an Anglo-Dutch Comparison). In: *Jaarboek*. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.

Organização partidária e propaganda política:

a imagem partidária em ação na propaganda eleitoral

Doacir Gonçalves de Quadros

Resumo

Este artigo analisa o uso que os partidos políticos brasileiros fazem da propaganda gratuita na televisão. Os dados coletados sugerem características diferentes entre os partidos quanto a suas estratégias de campanha na TV. Além da personalização dos discursos eleitorais, ocorreu uma conciliação dessa estratégia com estratégias mais coletivistas, que enfatizaram o uso da imagem do partido. Conclui-se, a partir da análise, que há partidos brasileiros, como o PT, que tendem em seus programas televisivos a resistir mais a estratégias personalistas em nome de estratégias partidárias coletivistas. Outros partidos, como PFL-DEM, PMDB e PSDB, resistem mais ao uso das estratégias coletivistas. Essa relação, identificada nos dados coletados sobre PSDB, PMDB, PFL-DEM, é a repercussão, na televisão, de um “tipo” de imagem partidária comum entre partidos que possuem um processo de escolha de candidatos excessivamente individualista e influenciado por personalidades. Ou seja, o perfil da organização partidária influi na forma de campanha adotada no horário eleitoral.

Palavras-chave: partidos políticos; propaganda eleitoral; organização partidária; comunicação política; eleições.

Abstract

This article analyses how political parties use the free electoral campaign on TV. The data suggest different characteristics among parties regarding their campaign strategies. Besides the personalization of political speech, one may see a conciliation of this strategy with more collective ones which emphasize the party image. One may conclude, from the analysis, that there are Brazilian parties, like the PT, which tend to resist to more subjective strategies, privileging instead more collective strategies. Other parties, like PFL-DEM, PMDB and PSDB, resist more to the use of collective strategies. This relation, identified in the data collected on PSDB, PMDB, PFL-DEM, echoes on TV a party image that is common among parties that select candidates through an extremely individualistic process which is influenced by personalities. In sum, the profile of the political party organization has influence on the campaign strategy for the TV.

Sobre o autor:

Doacir Gonçalves de Quadros é doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e professor de Ciência Política na UNINTER (Curitiba). E-mail: doacir.q@grupouninter.com.br.

Keywords: political parties; electoral propaganda; party organization; political communication; elections.

Artigo recebido em 30 de setembro de 2012; aprovado em 3 de novembro de 2012.

Introdução

Grosso modo, os estudos a respeito do sistema eleitoral vigente no Brasil atribuem a fragilidade dos partidos nos quesitos organização e representatividade social à personalização eleitoral presente nas regras eleitorais que orientam o comportamento dos candidatos e dos eleitores (OLIVEIRA, 1998; TAVARES, 1999; LEPRE, 2002; NICOLAU, 2004, 2006; MELLO, 2007). Causa distinta para a fragilidade dos partidos é apontada pelos estudos acerca da volatilidade eleitoral e do sistema partidário. Os estudos sobre sistema partidário e volatilidade eleitoral atribuem a fragilidade dos partidos, por um lado, à baixa institucionalização das legendas e, por outro lado, ao comportamento dos eleitores, que não estão usando com frequência o partido como critério para definição de voto, preferindo defini-lo a partir dos atributos pessoais dos candidatos (BAQUERO, 2000; CARREIRÃO & KINZO 2004; CERVI, 2006; MAINWARING e TORÇAL, 2005; SOUZA & LAMOUNIER, 2006).

A perspectiva defendida neste artigo baseia-se em estudos que mostram serem os partidos políticos fatores determinantes na busca do voto para os seus candidatos; também mostram que, em eleições proporcionais e majoritárias, durante a propaganda política na televisão, ocorre a defesa dos interesses coletivos em detrimento do comportamento clientelista, individual ou personalista dos membros partidários (ALMEIDA, 2007; DIAS, 2007). Em uma campanha eleitoral na televisão, é possível ocorrer, ao invés da diluição da imagem partidária, o seu fortalecimento, ao usarem-se símbolos do partido como elementos para o reforço da intenção de voto e de mobilização de seus simpatizantes.

Neste artigo, procurar-se-á estudar a relação apontada por esses estudos sobre propaganda política e o fortalecimento da imagem partidária em campanhas proporcionais em outro contexto: o das eleições majoritárias de Curitiba em 2000, 2004 e 2008. Optou-se

por estudar as eleições majoritárias em virtude de atribuir-se ao sistema majoritário uma tendência maior para o personalismo eleitoral como estratégia partidária comum (FARRELL & WEBB, 2000; MAINWARING & TORCAL, 2005). Presume-se que, ao encontrar um comportamento distinto dos partidos frente ao uso das estratégias personalistas na televisão em uma disputa majoritária, contribui-se para o enriquecimento do debate acerca do assunto. A aplicação desta pesquisa às eleições majoritárias de Curitiba torna-se ainda mais relevante ao investigar as legendas partidárias locais que se colocam como máquinas de patronagem e como instrumentos de estratégias partidárias personalistas de lideranças locais (CERVI & CODATO, 2002; LEPRE, 2002).

Existem situações em que os partidos políticos – e é isso que se procura demonstrar relativamente aos programas dos partidos na televisão que concorreram nos pleitos majoritários – conciliam estratégias partidárias personalistas e individualistas com as coletivistas. A estratégia partidária coletivista refere-se à dedicação de um espaço dos seus programas para fazer menção à imagem partidária na condição de pano de fundo ou de fiadora da campanha na televisão. Ao adotar com mais frequência as estratégias coletivistas, as propagandas contribuem para a construção de uma imagem partidária que tende a levar ao eleitor a existência de uma “identidade coletiva” ao perceber na televisão a presença de uma união maior de seus membros em torno da campanha do candidato escolhido. Será testada aqui, a partir de um estudo de caso, a hipótese de que o uso de estratégias eleitorais do tipo coletivista nos programas eleitorais dos candidatos a prefeito em Curitiba passa a ser menos recorrente em organizações partidárias que se caracterizam pelo processo de escolha de candidatos como uma organização do tipo “centralização autocrática”. Nesse tipo de organização, a escolha dos candidatos a cargos eletivos são definidos a partir da menor inclusão dos membros no processo, com a centralização da escolha no líder partidário e nos órgãos executivos. Por outro lado, procurar-se-á testar aqui o complemento dessa hipótese, de que a menor resistência ao uso das estratégias coletivistas passa a ser mais comum entre os partidos cujos processos de escolha de candidatos são organizados pela “centralização democrática”. Nessa forma de organização, há uma inclusão maior dos membros no processo de definição da candidatura, não se restringindo a escolha somente à

cúpula partidária. Para se investigar a organização interna desses partidos selecionados e seu papel na função de estruturar as campanhas e os debates políticos, recorrer-se-á à análise dos programas eleitorais, dos estatutos nacionais dos partidos e de entrevistas com lideranças partidárias locais.

Pela análise dos estatutos e dos depoimentos, pretende-se verificar como os partidos são organizados em Curitiba para escolher as candidaturas aos cargos eletivos municipais. Para a análise dos dados coletados, adotaram-se as propostas metodológicas de Freidenberg e López (2002), Sousa Braga (2008) e Sousa Braga, Veiga e Miríade (2009). Para este trabalho, importa analisar como as decisões internas de maneira mais geral – e particularmente o processo de decisão de candidaturas – são processadas por caminhos mais ou menos inclusivos, tendo em mente a participação dos filiados partidários no processo de seleção para candidaturas eletivas. A partir da classificação feita acerca do processo de escolha dos candidatos a cargos eletivos nos partidos investigados, delimita-se a hipótese que norteia esta pesquisa e que se tentará desenvolver neste artigo. Para chegar ao objetivo proposto, optou-se pela seguinte estrutura de exposição. Na primeira seção, mostrar-se-ão estudos que trazem uma análise a respeito do processo de escolha de candidaturas e que servirão para averiguar a atuação dos partidos locais na organização e na estruturação das campanhas eleitorais. Na seção seguinte, analisar-se-á a estruturação das campanhas eleitorais pelos partidos em Curitiba a partir do uso que fizeram da propaganda política na televisão, destacando-se alguns traços relativos às estratégias coletivistas presentes nas estratégias discursivas dos partidos locais. Por fim, testar-se-á a hipótese que orienta o presente estudo.

A organização partidária e o processo de escolha dos candidatos a cargos eletivos

Freidenberg e López (2002) examinam as formas como os partidos políticos da América Latina selecionam seus candidatos para as eleições eletivas. Seu estudo sobre 44 partidos de 16 países da região mostra que no processo de seleção dos candidatos para as eleições presidenciais predomina a tomada de decisão centralizada.

Os autores chegam a essa conclusão após constatarem que os partidos políticos não possuem requisitos formais muito exigentes para os aspirantes a candidatos cumprirem.

É normalmente fácil para os partidos acomodar suas regras em função de suas estratégias eleitorais, possibilitando que os órgãos do partido legitimem por meio de mecanismos excepcionais uma candidatura que não cumpre com todos os requisitos exigidos (FREIDENBERG & LÓPEZ, 2002, p. 180).

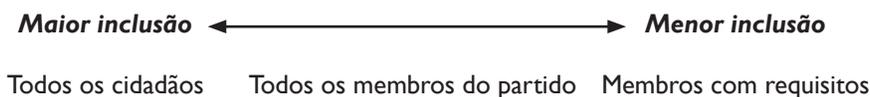
A aceitação desses requisitos excepcionais funcionaria como um mecanismo para atenuar os conflitos, promover a cooperação entre os membros partidários e evitar a possível troca de partido por aqueles que apoiam uma candidatura excepcional. Portanto, o fato de um partido político aceitar ou não um aspirante a candidato apresenta-se como uma estratégia de sobrevivência para evitar o abandono por algum de seus membros, assim como para manter um estímulo à disciplina partidária. Dessa forma, a existência de eleições internas abertas e fechadas é caracterizada pela interferência dos órgãos colegiados do partido, que são os espaços em que há a legitimação da atuação das elites partidárias. Essa atuação ocorre, por um lado, pela interferência do colegiado do partido político: observa-se a centralização do processo de tomada de decisões dos partidos. Por outro lado, constata-se por intermédio do colegiado a adoção teórica da participação dos diversos grupos partidários, já que o colegiado, enquanto órgão, garante a representação igualitária dos membros do partido dispersos pelos âmbitos municipal, estadual e nacional em que o partido organiza-se.

Braga (2008), a partir desse referencial teórico proposto por Freidenberg e Lopes, analisa as regras formais determinadas pela legislação eleitoral e partidária e também documentos e estatutos partidários para compreender como os partidos PFL, PP, PMDB, PSDB e PT, no estado de São Paulo, fazem o recrutamento político para cargos eletivos proporcionais. Após analisar a estrutura organizacional dos partidos em São Paulo, verificando quem pode ser candidato e como eles são selecionados, Braga conclui diferentemente dos estudos sobre sistemas eleitorais: para ela, há um controle do processo de seleção de candidatos e da ordenação informal da lista partidária. Assim, os partidos políticos analisados teriam um papel fundamental na dinâmica de formação de uma elite política responsável pela representação política. Em outro trabalho, Braga, Veiga

e Miríade (2009) atestam novamente a participação centralizada das lideranças partidárias nos processos de seleção de candidaturas em alguns partidos brasileiros. Essa conclusão baseia-se na análise que fazem acerca dos estatutos nacionais e no acompanhamento que realizaram das convenções de partidos como PP, PFL, PSDB, PMDB e PT.

Esses estudos, ao questionarem a suposta debilidade partidária a partir do exame do funcionamento dessas organizações no processo de escolha de seus candidatos e de lideranças partidárias, sugerem a possibilidade de examinarem-se o PT, o PMDB, o PSDB e o PFL-DEM em Curitiba a partir do controle que se exerce do processo de escolha dos candidatos ao cargo eletivo municipal. Seguindo os passos de Braga (2008, p. 469), recorre-se nesta pesquisa à sugestão de Freidenberg e Lopes (2002, p. 164) para verificar-se quem pode ser escolhido e os critérios adotados pelos partidos políticos para a escolha da candidatura.

Quadro I. Quem escolhe o candidato?



Fonte: Freidenberg e Lopes (2002, p. 164).

É possível representar os critérios para definir os futuros candidatos pelos partidos em um contínuo que classifica os partidos políticos de acordo com um nível de maior inclusão dos cidadãos e membros partidários até outro que representa uma exclusão maior no processo de seleção do candidato, como mostra o Quadro 1, acima.

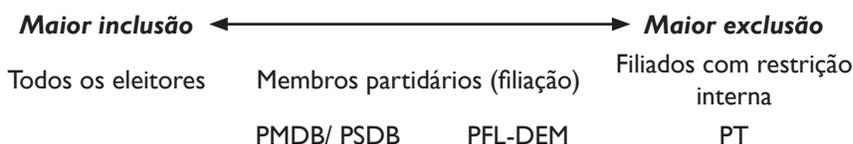
Condições para sair como candidato a cargo eletivo no Brasil

De acordo com a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971), cabe aos partidos políticos a função de organização do poder político a partir das candidaturas que apresentam para o preenchimento dos cargos eletivos de representação, como é o caso do cargo de prefeito. Ao encontro dessa lei caminha

a lei eleitoral vigente no Brasil (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), que estipula que toda e qualquer candidatura que vise a ocupar qualquer órgão eletivo de representação deve estar registrada por intermédio dos partidos políticos. Além disso, a Lei Eleitoral determina, no art. 7º, que as normas para a escolha das candidaturas devem ser estipuladas pelos partidos por meio de seus estatutos. Em decorrência dessa exigência, pode-se observar o controle por parte das lideranças partidárias sobre os possíveis aspirantes às candidaturas, ao imporem alguns requisitos mínimos que devem ser cumpridos pelos aspirantes para saírem como candidatos.

Após a análise dos estatutos nacionais do PT, do PFL-DEM, do PSDB e do PMDB, pode-se classificar tais partidos de acordo com o grau de maior inclusão ou de maior exclusão dos membros partidários no processo de escolha de candidatos.

Quadro 2. Quem pode ser candidato nos partidos de Curitiba?



O PMDB, o PFL-DEM e o PSDB apresentam-se como partidos organizados a partir de uma inclusão maior, quando comparados com o PT – que inclui tempo mínimo de filiação como requisito para seu membro candidatar-se a um cargo eletivo. O PT, além do tempo mínimo de filiação, também exige que o membro esteja em dia com a contribuição financeira para o partido e que se submeta às normas e resoluções do partido.

Assim, observou-se, pelos estatutos e depoimentos de lideranças partidárias locais, que os partidos analisados em Curitiba possuem controle interno sobre os possíveis aspirantes a candidatos a cargos eletivos, impondo internamente requisitos mínimos aos aspirantes para saírem como candidatos pelos partidos. A seguir, procura-se ampliar a análise sobre o controle dos partidos no processo de escolha de suas candidaturas a partir da identificação de quem são os membros que têm direito de participar da escolha do candidato a cargo eletivo, após definidos os aspirantes, no PFL-DEM, no PMDB, no PSDB e no PT.

Nos partidos em Curitiba, quem escolhe o candidato?

Quanto ao grau de centralização dos partidos no processo de escolha dos aspirantes a um cargo eletivo, Duverger (1982, pp. 84-88) sugere que os partidos que visam a enquadrar as massas mais numerosas passam a centralizar a repartição de poderes entre os escalões de direção para manter a unidade. Para tanto, adotam em sua estrutura uma articulação forte, com grande predomínio de “ligações verticais”, em que se unem dois organismos que formam o partido a partir da subordinação de um ao outro. De maneira distinta são estruturados os partidos em que não se tem como objetivo o enquadramento das massas. Nesses partidos, a descentralização na repartição de poderes entre os escalões de direção passa a ser natural, em decorrência da existência de articulação fraca, com o predomínio das “ligações horizontais” em relação às verticais. As ligações horizontais permitem que os grupos que formam os partidos de articulação fraca se comuniquem sem a intermediação de uma cúpula ou de instâncias superiores.

Mas, quanto ao controle do processo de escolha dos candidatos para concorrer a cargos eletivos municipais, esses partidos apresentam-se como centralizados ou descentralizados? Para responder essa pergunta, analisaram-se os estatutos nacionais do PFL-DEM, do PT, do PSDB e do PMDB para identificar o tipo de controle que apresentam a partir da centralização e da descentralização no processo de escolha de suas candidaturas. Em linhas gerais, habitualmente, o processo de escolha dos candidatos pode ser realizado pelo líder do partido, que detém o monopólio da escolha, ou por intermédio de eleições primárias, em que se aumenta o nível de participação dos membros e aderentes do partido. Quanto a isso, Braga (2008, p. 474) sugere que, a partir de determinado nível de inclusão dos membros e aderentes partidários no processo de escolha, é possível identificar o tipo de controle do processo de escolha promovido pela organização partidária, como indica o Quadro 3, a seguir.

Quadro 3. Quem escolhe os candidatos?

Maior inclusão/sistema de votação		Menor inclusão/sistema de nomeação		
Eleitorado (internas abertas)	Filiados (internas fechadas)	Seleção pelo órgão colegiado	Seleção pelo órgão executivo	Seleção pela liderança partidária

Fonte: Freidenberg e Lopes (2001, p. 166).

Duverger (1982, p. 84-88) define como partidos descentralizados aqueles que permitem uma inclusão maior no sistema de votação para escolha do aspirante ao cargo eletivo, de modo a permitir a participação efetiva dos comitês e das seções no processo de escolha dos candidatos. A partir dos dados obtidos nos estatutos dos partidos, pode-se concluir que, dos partidos investigados, nenhum se enquadra em um tipo de controle descentralizado do processo de escolha dos candidatos eletivos para eleições municipais. Afinal, de acordo com seus estatutos, não há uma participação maior do eleitorado, de filiados e membros na escolha do candidato a cargo eletivo pelo partido.

Os partidos mais centralizados adotam uma inclusão menor do eleitorado, de filiados e membros no processo de escolha do nome entre a lista de aspirantes a candidato. O processo de escolha caracteriza-se pelo sistema de nomeação, que é uma prerrogativa dos comitês nos âmbitos nacional, estadual e municipal em que o partido está organizado. Por fim, partidos com centralização intermediária, em comparação com os partidos mais centralizados, são caracterizados por permitirem nos comitês municipais e nas seções uma inclusão maior de membros no sistema de votação quanto à rejeição ou à aceitação do aspirante a candidato a cargo eletivo. Além disso, também são caracterizados por permitirem que os nomes dos aspirantes a candidatos que fazem parte da lista partidária sejam indicados pelo presidente e pelo secretário geral de cada diretório zonal.

A partir dos dados extraídos dos depoimentos e dos estatutos nacionais do PT, do PSDB, do PMDB e do PFL-DEM quanto a quem são os membros responsáveis pelo processo de seleção dos candidatos a cargo eletivo, pode-se presumir o posicionamento dessas legendas partidárias em Curitiba de acordo com a escala de maior ou menor inclusão dos membros no processo de escolha.

Quadro 4. Quem pode escolher os candidatos nos partidos de Curitiba?

Maior inclusão/sistema de votação	↔	Menor inclusão/ sistema de nomeação
Centralização intermediária	↔	Forte centralização
Eleitorado; filiados	Seleção pelo Colegiado	Órgão executivo
		Líder partidário
PT		PMDB PSDB PFL-DEM

O PFL-DEM, o PMDB e o PSDB apresentam-se como partidos mais centralizados no processo de escolha do aspirante a cargo eletivo, em razão da menor inclusão de seus filiados no processo de escolha e da adoção do sistema de nomeação como prerrogativa da executiva municipal. Chega a conclusões semelhantes Oliveira (1998, p. 129-149) ao estudar o processo político partidário no Paraná no período de 1979 a 1990. Segundo a análise de Oliveira acerca dos estatutos partidários, é possível caracterizar o PMDB, o PFL e o PSDB como partidos em que prevalece o “clientelismo político” assentado em uma organização personalista. Esse tipo de controle sobre o processo de escolha de candidatos aproxima-se do que Duverger (1982, p. 94) denominou “centralização autocrática”, em que todas as decisões tomadas internamente pelas bases que constituem o partido vêm dos representantes da cúpula municipal do partido.

Por outro lado, o PT é caracterizado pela centralização intermediária ou democrática, em que se preservam os debates livres na base antes de encaminharem-se as decisões para a cúpula do partido. Nesse sentido, no processo de escolha do candidato a cargo eletivo no PT, é possível uma inclusão maior de seus membros no processo do que no PFL-DEM, no PMDB e no PSDB. No PT, a Comissão Executiva Municipal somente examina a indicação caso a candidatura tenha sido aprovada por membros do Diretório Municipal, por filiados presentes no último encontro municipal do partido e por um percentual mínimo de filiados no município. Nesse formato, a organização interna do PT caracteriza-se por um tipo de concepção partidária mais democrática, que, segundo Oliveira (1998, p. 126), apoia-se nas reuniões dos diretórios, que delegam aos representantes eleitos a competência decisória.

Porém, vale lembrar que os partidos, ao adotarem um controle mais ou menos centralizado no processo de escolha do aspirante a cargo eletivo, deparam com diversos dilemas enquanto organizações. Nesse sentido, as atividades partidárias que caracterizam um maior ou menor controle da cúpula municipal sobre o processo de escolha dos candidatos representam a organização e o fortalecimento dos partidos locais para atender às necessidades relativas à estruturação das campanhas eleitorais e dos debates políticos.

A seguir, será testada a hipótese de que a menor resistência ao uso das estratégias coletivistas passa a ser mais comum entre os partidos cujos processos de escolha de candidatos são organizados pela “centralização democrática”. E o uso menos frequente de estratégias coletivistas é comum em partidos organizados em seu processo de escolha pela “centralização autocrática”.

A organização partidária e o reflexo na propaganda eleitoral

Testar-se-á a seguir a hipótese por meio de algumas categorias da metodologia criada por Dias (2007) para identificar nos programas do horário gratuito estratégias coletivistas dos partidos brasileiros. Na tentativa de definir o modo como os partidos construíram sua imagem nos programas gratuitos para apresentarem-se aos eleitores, Dias elaborou algumas categorias que servem para mostrar em que medida os partidos apresentam-se como “protagonistas” em seus programas, colocando-se como fiadores da campanha do candidato. Outra categoria refere-se ao partido como “coadjuvante” nos programas, em que a imagem partidária serve simplesmente como pano de fundo para a campanha.

O partido é “protagonista” nos programas da televisão quando se coloca de modo explícito como ator político ou fiador da ação do candidato. Esse protagonismo partidário é identificado nos programas da televisão quando o partido é mencionado diretamente pelos candidatos e locutores da propaganda, quando há a exibição da legenda do partido em bandeiras (comício e passeatas) ou quando há menção à bandeira do partido, à coligação, à liderança ou se promove a participação do dirigente partidário. O partido é “coadjuvante” durante os programas quando se coloca unicamente como pano de fundo ou como ilustração cenográfica para a apresentação dos candidatos, quando ocorre a exibição do símbolo do partido,

do número do partido ou do símbolo da campanha para prefeito durante a apresentação dos candidatos nos programas.

Estratégias coletivistas na televisão: partidos “protagonistas” e “coadjuvantes”

Com a intenção de definir o modo como os partidos políticos constroem suas imagens partidárias nos programas gratuitos para apresentarem-se aos eleitores indecisos, aos formadores de opinião e a seus simpatizantes, optou-se por dividir a análise em dois momentos. Inicia-se com a análise individual das estratégias coletivistas de “protagonista” e de “coadjuvante” pelos partidos investigados nas eleições para a prefeitura de Curitiba em 2000, 2004 e 2008. Posteriormente, far-se-ão alguns apontamentos comparando o uso das estratégias coletivistas de “protagonista” e de “coadjuvante” entre os partidos em seus programas na televisão².

Na Tabela 1, exhibe-se a frequência de uso das estratégias coletivistas do tipo protagonista e do tipo coadjuvante na propaganda gratuita do PT.

Tabela 1. Estratégias do PT como protagonista e coadjuvante no horário gratuito nas eleições em campanhas para prefeito de Curitiba (2000, 2004 e 2008)

	2000		2004		2008	
	%	n*	%	n*	%	n*
Estratégias de protagonista						
Menção explícita ao partido	7,0	10	0	0	5,6	9
Legenda do partido em bandeiras	0,7	1	0	0	6,3	4
Menção à coligação	0,9	1	2,4	4	9,4	15
Menção à liderança partidária	0	0	1,8	3	8,1	13
Participação de dirigentes partidários	2,1	3	4,2	7	13,1	21
Estratégias de coadjuvante						
Legenda dos partidos na tela	28,0	40	22,4	37	7,5	12
Símbolo do partido na tela	55,9	80	66,7	110	68,8	110
Número do partido na tela	58,0	83	76,4	126	96,9	155
Nome da coligação na tela	24,5	35	0	0	10,6	17

Fonte: Grupo de Pesquisa “Os meios de comunicação e as eleições” (s/d).

*Os números correspondem ao percentual de vezes (casos) em que a estratégia apareceu (sim) nos programas; sua diferença em relação aos 100% representa o percentual de ausência (não) da estratégia nos programas.

De acordo com a Tabela 1, nos programas televisivos do PT nas eleições de 2000, houve o uso de quatro estratégias de protagonista, exceto a “menção à liderança partidária”. Como identificado na análise dos programas de 2004, em 2008 o PT foi, entre os partidos investigados, o que mais utilizou estratégias de partido protagonista em seus programas gratuitos na televisão. Em 2004, a maior frequência de estratégias de coadjuvantes nos programas do partido coube à exibição do número, do símbolo e da legenda, usados de maneira conjunta em um mesmo segmento do programa, compondo a ilustração cenográfica da campanha de seu candidato. Nos programas do HGPE de 2008, o PT foi, entre os partidos investigados, o que mais recorreu a estratégias de partido coadjuvante em seus programas, comparando-se os dados da Tabela 1 com os dados das Tabelas 2, 3 e 4. Quanto ao PFL, em 2008 passou a chamar-se Democratas (de sigla DEM) e disputou, coligado com o PSDB, a eleição para prefeito de Curitiba, o que possibilitou fazer uma comparação, de suas estratégias coletivistas de partido protagonista ou coadjuvante, somente dos programas eleitorais de 2000 e 2004 (em que o PFL ocupou a posição de mandatário-situação).

Tabela 2. Estratégias do PFL-DEM como protagonista e coadjuvante no horário gratuito nas eleições em campanhas para prefeito de Curitiba (2000 e 2004)

	2000		2004	
	%	n*	%	n*
Estratégias de protagonista				
Menção explícita ao partido	0	0	0	0
Legenda do partido em bandeiras	0	0	0	0
Menção à coligação	0	0	0	0
Menção à liderança partidária	0	0	0	0
Participação de dirigentes partidários	0,4	1	2,1	2
Estratégias de coadjuvante				
Legenda do partido na tela	5,1	12	18,1	17
Símbolo do partido na tela	0,4	1	0	0
Número do partido na tela	28,8	68	69,1	65
Nome da coligação na tela	5,5	13	0	0

Fonte: Grupo de Pesquisa “Os meios de comunicação e as eleições” (s/d).

*Os números correspondem ao percentual de vezes (casos) em que a estratégia apareceu (sim) nos programas; sua diferença em relação aos 100% representa o percentual de ausência (não) da estratégia nos programas.

Quanto ao uso pelo PFL de estratégias do tipo protagonista em seus programas nas eleições de 2000, observa-se nos dados expostos na tabela acima que houve somente uma única “participação de dirigentes partidários”. Na eleição de 2004, o PFL foi o partido que menos utilizou estratégias de protagonismo, adotando somente uma: a “participação de dirigentes partidários” em seus programas. Foi ainda o partido que menos recorreu ao uso de estratégias coletivistas de partido protagonista. Os dados expostos na Tabela 2 sugerem o mesmo comportamento do partido quanto às estratégias coletivistas de partido coadjuvante.

Os dados relativos ao uso de estratégias coletivistas do tipo protagonista pelo PSDB em seus programas na televisão mostram que, na eleição de 2000, o partido não recorreu de modo significativo a elas, exceto quanto à “participação de dirigentes partidários” para depositar o apoio ao candidato do partido em seus programas.

Tabela 3. Estratégias do PSDB como protagonista e coadjuvante no horário gratuito nas eleições em campanhas para prefeito de Curitiba (2000, 2004 e 2008)

	2000		2004		2008	
	%	n*	%	n*	%	n*
Estratégias de protagonista						
Menção explícita ao partido	0	0	1,5	2	0,7	2
Legenda do partido em bandeiras	0	0	0	0	0	0
Menção à coligação	0	0	0,8	1	4,4	12
Menção à liderança partidária	0	0	0	0	0	0
Participação de dirigentes partidários	12,7	15	0	0	0,7	2
Estratégias de coadjuvante						
Legenda dos partidos na tela	1,7	2	6,1	8	1,1	3
Símbolo do partido na tela	0	0	0,8	1	0,7	2
Número do partido na tela	44,9	53	49,6	65	99,3	269
Nome da coligação na tela	2,5	3	3,8	5	9,2	25

Fonte: Grupo de Pesquisa “Os meios de comunicação e as eleições” (s/d).

*Os números correspondem ao percentual de vezes (casos) em que a estratégia apareceu (sim) nos programas; sua diferença em relação aos 100% representa o percentual de ausência (não) da estratégia nos programas.

Em 2004, em seus programas do horário gratuito, o PSDB adotou duas estratégias de protagonismo: “menções ao partido” e “menção à coligação ‘Uma Curitiba melhor para você’”. O PSDB, como partido da situação nas eleições de 2008, ampliou o uso da menção do “número do partido na tela” (99,3%) em seus programas de modo significativo em comparação a 2004.

Nas eleições de 2008 para a prefeitura de Curitiba, o PMDB lançou candidato próprio, o que não ocorrera nas eleições de 2004, em que se coligou com o PT.

Tabela 4. Estratégias do PMDB como protagonista e coadjuvante no horário gratuito nas eleições (campanhas para prefeito de Curitiba; 2000 e 2008)

	2000		2008	
	%	n*	%	n*
Estratégias de protagonista				
Menção explícita ao partido	0	0	16,9	15
Legenda do partido em bandeiras	0	0	4,5	4
Menção à coligação	0	0	0	0
Menção à liderança partidária	0	0	1,1	1
Participação de dirigentes partidários	3,5	4	11,2	10
Estratégias de coadjuvante				
Legenda dos partidos na tela	8,8	10	43,8	39
Símbolo do partido na tela	6,2	7	2,2	2
Número do partido na tela	48,7	55	76,4	68
Nome da coligação na tela	9,7	11	0	0

Fonte: Grupo de Pesquisa “Os meios de comunicação e as eleições” (s/d).

*Os números correspondem ao percentual de vezes (casos) em que a estratégia apareceu (sim) nos programas; sua diferença em relação aos 100% representa o percentual de ausência (não) da estratégia nos programas.

Dessa forma, é possível uma análise comparativa quanto ao uso que o partido fez das estratégias coletivistas somente com as eleições de 2000 e 2008. Na campanha de 2008, o uso mais intenso das estratégias de partido protagonista durante os programas gratuitos ficou a cargo do PT e do PMDB. Pelos dados expostos na Tabela 4, em 2008, o PMDB mostrou uso mais significativo das estratégias de tipo coadjuvante do que em seus programas das eleições de 2000. Foi o partido que mais recorreu em seus programas à menção da

“legenda do partido na tela” (43,8%). Quanto ao uso da estratégia “menção ao número do partido na tela”, ele apresentou um percentual inferior (76,4%) ao PT (96,9%) e ao PSDB (99,3%).

Pode-se observar que o conjunto dos partidos investigados não usou em seus programas eleitorais gratuitos um percentual significativo de estratégias coletivistas do tipo protagonista. Dentre as cinco estratégias possíveis, os dados mostram que o uso da “participação de dirigentes partidários”, apesar do baixo percentual, apresentou-se como a única estratégia adotada em conjunto pelos partidos investigados em seus programas. Esse pouco uso de estratégias coletivistas do tipo protagonista na propaganda gratuita demonstra que os partidos investigados não recorreram de modo significativo a suas imagens partidárias como fiadoras das campanhas de seus candidatos nas eleições de 2000, 2004 e 2008.

Se os partidos investigados não atuaram nas eleições de 2000, 2004 e 2008 como protagonistas na campanha na televisão de seus candidatos a prefeito de Curitiba, supõe-se que suas imagens partidárias tenham atuado como “coadjuvantes” nos programas gratuitos. O partido atuando no papel de coadjuvante nos programas eleitorais apresenta-se a partir de ilustrações cenográficas sobrepostas na tela para a exibição da imagem política e do discurso político do candidato. De acordo com os dados expostos nas Tabelas 1, 2, 3 e 4, pode-se observar que os quatros partidos investigados recorreram ao uso de todas as estratégias possíveis que remetem à imagem partidária na posição de ilustração cenográfica ou de pano de fundo das campanhas de seus candidatos nos programas gratuitos. Na análise em conjunto dos partidos, observa-se que a estratégia da “exibição do número do partido na tela” foi a que apresentou o maior percentual por parte dos quatros partidos pesquisados.

Partido protagonista e partido coadjuvante: a organização partidária na televisão como resposta

O objetivo desta seção é oferecer uma explicação possível para o uso das estratégias coletivistas identificadas nos programas dos partidos investigados. Procura-se relacionar o uso das estratégias coletivistas pelos partidos aos traços característicos desses partidos como organização conforme classificação exposta anteriormente neste artigo. Presume-se que a menor presença de estratégias coletivistas

pelo PSDB, pelo PFL-DEM e pelo PMDB – seja protagonista, seja coadjuvante – ocorra em virtude de tais partidos organizarem-se no processo de escolha de candidatos a cargos eletivos a partir de ligações centralizadas em sua cúpula partidária. Por outro lado, a presença mais frequente de estratégias coletivas em que se permite a identificação da imagem partidária como protagonista ou coadjuvante em uma campanha eleitoral, como identificado nos programas do PT, ocorre em virtude de esse partido ser organizado no processo de escolha de candidatos a partir de ligações menos centralizadas entre seus membros.

Pode-se perguntar, neste momento: como o tipo de organização que o partido possui no processo de escolha de candidatos a cargos eletivos – seja centralização autocrática, seja centralização democrática – pode interferir na adoção das estratégias desses partidos em suas campanhas televisivas? A resposta a essa questão dar-se-á a seguir em dois passos.

O primeiro passo é pensar o processo de escolha do aspirante a cargo eletivo e as estratégias coletivistas adotadas nos programas na televisão como relações de troca ou negociações internas nos partidos, com o intuito de resolverem dilemas relativos à própria sobrevivência do partido como organização. Esses dilemas passam a ser visíveis ao investigarem-se internamente as organizações partidárias, como sugere Panebianco (2005, p. 11). Dentre esses dilemas está a disputa pela distribuição de poder que ocorre entre os grupos de base que compõem os partidos. Nessas circunstâncias, o conceito de “poder” é visto como uma relação de troca, em que todos os agentes que compõem a organização partidária possuem recursos que podem ser empregados no jogo ou na negociação de poder, de modo a limitar a ação do líder partidário (PANEBIANCO, 2005, p. 44).

Internamente nas organizações partidárias, identificam-se dois tipos de relação de poder: a vertical e a horizontal. A relação de poder vertical ocorre entre lideranças partidárias e seguidores, como eleitores fiéis, filiados, militantes crentes e carreiristas. Em tal relação, o líder procura fomentar uma participação dos seguidores que sirva para a organização. Os jogos do poder verticais são imprescindíveis para o jogo do poder horizontal, que por sua vez estabelece-se entre as lideranças partidárias – afinal, as lideranças partidárias dependem frequentemente dos êxitos das negociações do poder vertical que se estabelece entre o líder partidário e seus seguidores.

A negociação ou as relações de troca existentes entre lideranças partidárias e seguidores ocorrem em torno da distribuição de incentivos coletivos e seletivos que servem para alimentar as lealdades dos eleitores, dos filiados e dos militantes. Panebianco (2005, p. 49) sugere que entre os incentivos coletivos estão os identitários; entre os incentivos seletivos estão o material (remuneração, serviços de assistência) e o *status*. Chega-se assim ao segundo passo para se obter a resposta de como identificar uma possível relação entre o partido como organização e o uso de estratégias coletivistas em seus programas televisivos. A solução é considerar o processo de escolha do aspirante ao cargo eletivo e as estratégias coletivistas adotadas nos programas na televisão como incentivos coletivos e seletivos que são distribuídos em uma disputa eleitoral pelos partidos, a partir de sua cúpula, com vistas a fomentar a lealdade de suas lideranças partidárias e de seus diversos seguidores. Portanto, as estratégias coletivas dos tipos protagonista e coadjuvante adotadas pelos partidos para construir suas imagens partidárias e exibidas nos seus programas não são elaboradas exclusivamente para maximizar os ganhos junto ao eleitor, mas também visam a expor a identidade partidária como um incentivo coletivo a seus simpatizantes, procurando obter a união de seus seguidores em torno do discurso eleitoral de seu candidato.

Uma das conclusões a que se chegou anteriormente foi que, entre os partidos investigados nas eleições em Curitiba, o PSDB e o PFL-DEM foram os que apresentaram em seus programas um uso insignificante de suas imagens partidárias como apoio. O PSDB em 2008, como partido de situação e tentando a reeleição, ampliou o uso da menção ao “número do partido na tela” em seus programas como uma das estratégias coletivistas do tipo coadjuvante, em relação aos seus programas de 2000 e de 2004, quando agia como oposição. Quanto às demais estratégias coletivistas de partido coadjuvante – “legenda do partido na tela”, “símbolo do partido na tela” e “nome da coligação na tela” –, houve algumas variações na frequência de uso nos programas do PSDB. Entretanto, como se percebe, tais variações não foram significativas. Essa comparação acerca da produção dos programas do PSDB nas três eleições sugere que, independentemente da posição que o partido ocupa em eleição (desafiante-oposição em 2004 e 2000, mandatário-situação em 2008), o partido não recorreu de modo significativo às estratégias coletivistas dos tipos protagonista e coadjuvante no seu discurso na

televisão. Quanto ao PFL-DEM, a análise dos programas nas eleições de 2000 e 2004 identificou também uma frequência mínima no uso das estratégias coletivistas, quando comparado com os demais partidos investigados. Nos programas eleitorais de 2000 e de 2004 para a prefeitura de Curitiba, o PFL-DEM não recorreu de maneira significativa a sua imagem partidária, fosse como protagonista, fosse como coadjuvante.

Essas conclusões obtidas a partir dos dados coletados dos programas do PSDB e do PFL-DEM corroboram a hipótese de que esses partidos seriam, dentre os investigados, os que menos recorrem a estratégias coletivistas em suas campanhas na televisão. A menor adesão desses partidos às estratégias coletivistas para aquecer as lealdades organizativas e eleitorais dos seus seguidores (o eleitor fiel, os filiados, os militantes etc.) pode ter como explicação, conforme sugere Duverger (1982, p. 81), o fato de apresentarem-se como partidos formados por uma base de grupo caracterizado pelos comitês, o que tendencialmente os leva a apresentar uma articulação fraca. Esse tipo de articulação repercute no modo como esses partidos distribuem os incentivos seletivos e coletivos que servem, como exposto por Panebianco (1995, p. 61), para fomentar a lealdade de seus seguidores, provendo a sobrevivência do partido como uma organização.

Ao considerarem-se as estratégias coletivistas nos programas eleitorais na televisão como incentivos coletivos distribuídos pelos partidos em uma disputa eleitoral, os dados apresentados sugerem que o PSDB e o PFL-DEM abrem mão do uso mais intenso das estratégias coletivistas em seus programas; o menor uso de estratégias coletivistas é a repercussão na televisão de uma imagem partidária comum entre partidos organizados internamente a partir de um excesso de individualismo e pela influência de personalidades que formam o perfil desses partidos como organização, como se percebeu em seus estatutos e no depoimento de sua liderança frente ao processo de escolha de candidatos a cargos eletivos.

Já o PMDB, nas eleições de 2008, lançou candidato próprio, o que não ocorrera nas eleições de 2004, em que se coligou com o PT. Dessa forma, foi possível uma análise comparativa apenas do uso que o partido fez das estratégias coletivistas nas eleições de 2000 e de 2008. Nessas duas campanhas, o PMDB ocupou a posição de oposição-desafiante; também em ambas as campanhas, pode-se

identificar que o partido não recorreu em seus programas ao uso significativo de estratégias coletivistas do tipo protagonista. Deve-se dar destaque para 2008, em que o PMDB foi um dos partidos investigados que mais recorreu ao uso da “menção à legenda do partido” e da “exibição do seu número na tela” como estratégias do tipo coadjuvante. Agregando-se essas informações ao uso de estratégias do tipo protagonista na eleição de 2008, como consta da Tabela 4, conclui-se que, dentre os partidos do tipo centralizado investigados por esta pesquisa, o PMDB foi o partido que mais expôs sua legenda em seus programas, fosse fazendo menção explícita, fosse exibindo-a na tela durante os programas.

O uso que o PMDB fez de estratégias coletivistas em suas propagandas gratuitas nas eleições de 2000 e 2008 revelou na última eleição uma tendência do partido de enfatizar sua imagem partidária como fiadora da campanha do seu candidato face ao eleitor indeciso, ao formador de opinião e a seus seguidores partidários. Entretanto, pode-se presumir que essa maior tendência identificada na propaganda de 2008 ocorreu em virtude do perfil político desconhecido do candidato do partido, Reitor Moreira, para grande parte dos eleitores curitibanos. Assim, na propaganda gratuita de 2008, o PMDB usou a menção explícita ao partido em depoimentos de suas lideranças locais e de seu líder regional maior e governador do Paraná na oportunidade, Roberto Requião, para avaliar a campanha do candidato.

Ao comparar-se o uso das estratégias coletivistas pelo PT, de protagonista ou de coadjuvante, em seus programas do horário gratuito de 2000, 2004 e 2008, é possível observar que foi o partido que mais recorreu a estratégias de partido protagonista e de partido coadjuvante. Essas estratégias servem para reforçar sua imagem partidária junto ao eleitor indeciso, ao formador de opinião e aos seguidores, como ilustração cenográfica da campanha na televisão de cada candidato escolhido para concorrer em cada eleição. O partido usou a “exibição do número do partido na tela”, a “exibição do símbolo do partido na tela”, a “exibição da legenda do partido na tela” e a “exibição do nome da coligação na tela”. Vale destacar o aumento da exibição do “número do partido na tela” e do “símbolo do partido” nos programas do PT em 2008 em relação a 2000 e 2004. Esses dados indicam que o uso pelo PT de estratégias coletivistas (protagonista ou coadjuvante) é uma característica comum e recorrente do partido

nas disputas eleitorais. Pode-se presumir preliminarmente uma forte associação entre o uso de estratégias coletivistas e o modo como esse partido está organizado internamente, de acordo com seu estatuto nacional, para a resolução de seus dilemas eleitorais frente à escolha dos candidatos a cargo eletivo.

Ao considerar as estratégias coletivistas nos programas eleitorais do PT na televisão como incentivos coletivos de identidade distribuídos pelo partido em uma disputa eleitoral, a partir de sua cúpula, com o objetivo de fomentar a lealdade das lideranças partidárias e dos diversos seguidores durante a eleição, o PT apresenta-se como um tipo de partido que, em virtude da sua organização, procura construir durante a campanha na televisão uma “imagem partidária” que alimente as lealdades de seus seguidores a partir de estratégias do tipo coletivista. Essas estratégias mostram alguns traços do partido e representam a identidade e a união dos seguidores do partido em torno da imagem e do discurso do candidato nos programas eleitorais. Além disso, tal imagem partidária decorre da sua organização, como visto pela análise do estatuto nacional, a partir de ligações verticais com articulação forte e menos centralizada entre seus membros, sugerindo uma centralização democrática no modo de organização do processo de escolha de candidatos a cargo eletivo.

Considerações finais

Neste artigo, presumiu-se que a menor presença de estratégias coletivistas, fosse protagonista, fosse coadjuvante, pelo PSDB, pelo PFL-DEM e pelo PMDB tenha ocorrido em virtude de esses partidos serem organizados de modo a atender seus dilemas no processo de escolha de candidatos a cargos eletivos a partir de ligações centralizadas em sua cúpula partidária. Por outro lado, a presença mais frequente de estratégias coletivas, que permitem a identificação da imagem partidária como protagonista ou coadjuvante em uma campanha eleitoral nos programas do PT, decorre de esse partido ser organizado no processo de escolha de candidatos a partir de ligações menos centralizadas entre seus membros.

Os partidos políticos nos regimes políticos democráticos têm como papel formar as elites políticas e governamentais para passarem pelo processo de seleção feito pela sociedade civil. Ou seja, o partido político apresenta-se como mecanismo necessário para

a estrutura, para o controle e para o desenvolvimento regular e ordenado da luta pelo poder nos regimes políticos democráticos contemporâneos. Essa questão suscitou nas Ciências Sociais brasileiras uma série de trabalhos que passaram a questionar a existência e o desempenho dos partidos políticos e de suas elites políticas como essenciais para a consecução da democracia participativa nos países latino-americanos. Uma derivação desse fluxo resultou em uma vasta agenda temática a partir da hipótese do declínio e/ou da fragilidade dos partidos políticos no cumprimento de suas funções democráticas. A pretensão desta pesquisa de relacionar o uso das estratégias coletivistas pelos partidos com os traços característicos desses partidos como organização apresenta-se como uma evidência pertinente, se não do fortalecimento partidário, pelo menos da atenuação dos argumentos a respeito da fragilidade dos partidos no cumprimento de suas funções de mobilização eleitoral em virtude da adaptação que eles mostram à arena midiática eleitoral. E, por fim, espera-se que os resultados da presente pesquisa contribuam com futuras investigações e pesquisas nas Ciências Sociais que tratam da polêmica e atual relação entre partidos políticos, meios de comunicação e democracia.

Notas

1. A propaganda política na televisão nas eleições para prefeito investigadas foi exibida, conforme o Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), às segundas, quartas e sextas-feiras e ocupou o horário das 13h às 13h30 e das 20h30 às 21h. Para a presente análise, realizou-se o levantamento de dados sobre todos os programas dos partidos relativos ao primeiro turno transmitidos no período da noite.

Referências

- ALMEIDA, A. J. 2007. *Apelos eleitorais no HEGTV da campanha presidencial de 2006*. Texto apresentado no II Encontro Nacional da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, realizado em Belo Horizonte (MG). Digit.
- BAQUERO, M. 2000. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS.
- BRAGA, M. S. S. 2008. Organizações partidárias e seleções de candidatos no estado de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, pp. 454-485, nov. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n2/08.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2012.
- BRAGA, M. S. S.; VEIGA, L. F. & MIRÍADE, A. 2009. Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados na eleições de 2006. *Revista*

- Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 24, n. 70, pp. 123-142, jun. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v24n70/a08v2470.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2012.
- CARREIRÃO, Y. & KINZO, M. D. G. 2004. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, pp. 131-168. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n1/a04v47n1.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2012.
- CERVI, E. U. 2006. Institucionalização partidária: uma discussão empírica a partir do caso do PFL do Paraná. In: CODATO, A. & SANTOS, F. (orgs.). *Partidos e eleições no Paraná: uma abordagem histórica*. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.
- CERVI, E. U. & CODATO, A. 2002. *O PFL do Paraná: marginalidade e centralidade no sistema político subnacional*. Texto apresentado no III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em Niterói (RJ). Digit.
- DIAS, M. R. 2007. *Partidos protagonistas e partidos coadjuvantes: uma análise da construção da imagem partidária no HGPE 2006*. Texto apresentado no XXXI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, realizado em Caxambu (MG). Digit.
- DUVERGER, M. 1982. O arcabouço dos partidos. In: _____. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- FARRELL, D. & WEBB, P. 2000. Political Parties as Campaign Organizations. In: DALTON, R. J. & WATTENBERG, M. P. (orgs.). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University.
- FREIDENBERG, F. & LOPES, F. 2002. Como se escolhe um candidato a Presidente?: Regras e práticas nos partidos políticos da América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 8, n. 2, pp. 158-188, out. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v8n2/14877.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2012.
- LEPRE, M. S. 2002. *Caos partidário paranaense*. Londrina: UEL.
- MAINWARING, S. & TORCAL, M. 2005. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, pp. 249-286, out. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26416.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2012.
- MAYER, R. & BABIRESKI, F. 2010. *Recrutamento partidário: relações de poder*. Relatório de pesquisa. Curitiba: digit.
- MELO, C. R. 2007. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elemento para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, C. R. & SÁES, M. (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG.
- NICOLAU, J. 2004. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. _____. 2006. Lista aberta-lista fechada. In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG.
- OLIVEIRA, L. H. H. 1998. *Democratização e institucionalização partidária: o processo político-partidário no Paraná, 1979-1990*. Londrina: UEL.
- PANEBIANCO, A. 2005. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- SOUZA, A. & LAMOUNIER, B. 2006. O futuro da democracia: cenários político-institucionais até 2022. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 56, pp. 43-60,

jan.-abr. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28626.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2012.

TAVARES, J. A. G. 1999. O problema do cociente partidário na teoria e na prática brasileira do mandato representativo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, pp. 63-110, jan. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 9 jun. 2012.

Outras fontes

DEM. 2011. *Estatuto*. Brasília: Democratas. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-de-12-12-2007-resolucao-tse-no.2008>. Acesso em: 19 jun. 2012.

Entrevista com líder partidário do DEM. 2009. Entrevista concedida a Luciana Fernandes Veiga. Curitiba, 18 ago. 2009.

Entrevista com líder partidário do PMDB. 2009. Entrevista concedida a Luciana Fernandes Veiga. Curitiba, 14 ago. 2009.

Entrevista com líder partidário do PSDB. 2009. Entrevista concedida a Luciana Fernandes Veiga. Curitiba, 30 jul. 2009.

Entrevista com líder partidário do PT. 2009. Entrevista concedida a Luciana Fernandes Veiga. Curitiba, 15 jul. 2009.

Grupo de Pesquisa “Os meios de comunicação e as eleições”. s/d. Curitiba: UNINTER – Centro Universitário Internacional de Curitiba.

PMDB. 2009. *Estatuto*. Brasília: Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-de-11-3-2007-resolucao-tse.112>. Acesso em: 19 jun. 2012.

PSDB. 2011. *Estatuto*. Brasília: Partido da Social Democracia Brasileira. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-psdb-23-11-2007-resolucao-tse.2008>. Acesso em: 11 jun. 2012.

PT. 2007. *Estatuto do Partido dos Trabalhadores*. Brasília: Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-de-5-10-2007-resolucao-tse-no.2008>. Acesso em: 19 jun. 2012.

Eleitorado paulistano:

continuidades e descontinuidades entre 1947 e 2004

Camila Rocha

Resumo

Tendo em vista a importância da cidade de São Paulo para a política nacional, será realizada, no presente artigo, uma revisão bibliográfica dos estudos publicados por acadêmicos ligados à Universidade de São Paulo (USP) sobre o comportamento político do eleitorado paulistano com o objetivo de detectar continuidades e descontinuidades entre as zonas geográficas e socioeconômicas da cidade, as bases dos partidos de esquerda e de direita e o posicionamento ideológico dos eleitores. Dessa forma, será feita uma retrospectiva, em ordem cronológica, de todos os trabalhos, ou ao menos de uma parte considerável destes, realizados por acadêmicos como Aziz Simão, Oliveiros S. Ferreira, Francisco C. Weffort, Bolívar Lamounier, Antônio Flávio Pierucci, Fernando Limongi e Lara Mesquita sobre o tema e que compreendem um período que vai da década de 1940 até os anos 2000.

Palavras-chave: comportamento eleitoral; eleições; bases eleitorais; estratificação social; São Paulo.

Abstract

Given the importance of the city of São Paulo for Brazilian politics, This article will present a literature review of studies on the political behavior of São Paulo's electorate in order to try to detect continuities and discontinuities between geographical and social-economical areas, the electoral bases of leftist and rightist parties and the ideological positioning of voters. Thus, there is a retrospective, in chronological order, of all papers, or at least a considerable part of these, published by researchers as Aziz Simão, Oliveiros S. Ferreira, Francisco C. Weffort, Bolívar Lamounier, Antônio Flávio Pierucci, Fernando Limongi and Lara Mesquita, from the 1940s to the 2000s.

Keywords: electoral behavior; elections; constituencies; social stratification; São Paulo.

Artigo recebido em 30 de setembro de 2012; aceito para publicação em 3 de dezembro de 2012.

Sobre a autora:

Camila Rocha é mestranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP). E-mail: camilarocha44@gmail.com

Introdução

É possível dizer que, atualmente, acompanhar as tendências políticas da cidade de São Paulo é crucial para compreender os rumos da política brasileira. Ao longo das últimas décadas, os processos de urbanização e industrialização que ocorreram em São Paulo, e a mudança da capital do Rio de Janeiro para Brasília em 1960, fizeram que São Paulo se tornasse um centro político e econômico da maior importância. São parte de sua história lançamentos de lideranças políticas, criação de partidos, sindicatos, associações empresariais e movimentos sociais que alcançaram âmbito nacional, de modo que a cidade de São Paulo, ao lado de outros importantes centros políticos do país, passou a ser referência fundamental para pensar a política brasileira, justificando, assim, um estudo mais aprofundado do comportamento político de seus atuais 8.619.170 eleitores, soma maior do que 23 dos estados brasileiros, perdendo apenas para o próprio estado de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia, de acordo com dados do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP).

Dessa forma, a intenção deste artigo é realizar uma revisão bibliográfica dos estudos sobre comportamento eleitoral na cidade de São Paulo em uma tentativa de detectar, ainda que de forma inicial, continuidades e descontinuidades entre as zonas geográficas e socioeconômicas da cidade, as bases dos partidos de esquerda e de direita e o posicionamento ideológico dos eleitores. Assim, será conduzida uma retrospectiva, em ordem cronológica, de todos os trabalhos, ou ao menos de uma parte considerável destes, realizados por acadêmicos ligados à Universidade de São Paulo, como Aziz Simão, Oliveiros S. Ferreira, Francisco C. Weffort, Bolívar Lamou-nier, Antônio Flávio Pierucci, Fernando Limongi e Lara Mesquita, os quais compreendem um período que vai da década de 1940 até os anos 2000¹.

É claro que em mais de meio século de história política paulistana e brasileira muita coisa aconteceu – surgimento e desaparecimento de partidos e líderes políticos, ditadura com revezamento no poder por meio de eleições indiretas, processo de redemocratização etc. Assim, é preciso levar em consideração, ainda que de forma resumida, tais mudanças de conjuntura que ultrapassam o âmbito local. Tendo em vista que a organização dos partidos de esquerda e de direita variou

muito durante o período abordado pelos artigos aqui arrolados, optei por dividir o presente artigo em três seções, obedecendo aos três períodos principais da política brasileira dos anos 1940 até hoje: o primeiro período, da democracia de 1945-1964; o segundo período, da ditadura militar, de 1964-1984; e o último, que data da redemocratização em 1985 até 2004.

1945-1964

A democracia que vigorou de 1945 até o golpe civil-militar em abril de 1964 esteve baseada, em grande medida, em um sistema partidário organizado em torno do varguismo, de modo que os principais partidos dividiam-se entre “varguistas”, PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e PSD (Partido Social Democrático), e “antivarguista”, UDN (União Democrática Nacional). Os artigos que fizeram referência a esse período foram, em ordem cronológica, os seguintes: “O voto operário em São Paulo”, de Aziz Simão (SIMÃO, 1956); “Comportamento eleitoral em São Paulo” (FERREIRA, 1960) e “A crise do poder do ‘sistema’ e as eleições paulistas de 1962” (FERREIRA, 1964), ambos de Oliveiros S. Ferreira; e, por último, “Raízes Sociais do populismo em São Paulo”, de Francisco C. Weffort (WEFFORT, 1965).

O artigo do sociólogo Aziz Simão trata da distribuição do voto operário em São Paulo e da consciência de classe do eleitorado. O texto é distribuído em três partes: a primeira descreve a composição do eleitorado paulista; a segunda, a votação do eleitorado operário da cidade; e, na terceira parte, são descritos os perfis dos votantes. De início, o autor já fornece o número de eleitores da cidade de São Paulo e sua proporção em relação à população total da cidade em 1948 e, principalmente, a proporção do eleitorado operário (lembrando que, apesar das mulheres terem conquistado o direito ao voto, o mesmo não ocorreu com os analfabetos, o que deve ter excluído uma parcela significativa da população paulistana). Assim, tem-se que, de 2.198.096 habitantes da cidade em 1950, 26% ou 571.507 foram eleitores em 1948; destes, 209.302, ou 36%, foram classificados como operários, formando assim mais de um terço do total dos eleitores de São Paulo. No artigo, a denominação “operários” compreende as seguintes categorias profissionais: industriários, ferroviários, trabalhadores do setor de transportes e marítimos.

De posse desses dados, Simão divide a cidade em quatro “zonas eleitorais predominantemente operárias”, de acordo com a inscrição menor ou maior de eleitores operários, de modo que aquelas zonas que possuíam mais de 40% de eleitores operários foram classificadas como “distritos operários” em oposição àquelas que concentravam menos de 40% deles. A primeira e maior dessas zonas reunia cerca de 68% do eleitorado operário da capital, margeava o que o autor chamou de Y ferroviário, e correspondia aos seguintes distritos: Ipiranga, Vila Prudente, Cambuci, Mooca, Alto da Mooca, Brás, Belém, Tatuapé, Penha, Pari, Bom Retiro, Barra Funda, Lapa, Nossa Senhora do Ó, Casa Verde, Santana, Tucuruvi, Vila Matilde e Vila Maria. A segunda zona era mais afastada dos trilhos do trem e de ocupação mais recente e, por isso, concentrava apenas 7% do total de eleitores operários da cidade e era formada por Santo Amaro, Indianópolis, Ibirapuera e Saúde. A terceira zona localizava-se próxima a estradas de ferro, porém concentrava cerca de 4% do eleitorado operário total, e é classificada como “suburbana” pelo autor, sendo que os distritos que a formavam eram: Itaquera, Guaianases, Baquirivú², Pirituba, Perus e Osasco³. Finalmente, a quarta e última zona inclui três distritos, também “suburbanos”, mas afastados das ferrovias, e que concentravam apenas 1,21% do total do eleitorado operário: Butantã, Capela do Socorro e Parelheiros. Na página ao lado, vê-se o mapa atualizado de São Paulo (Figura 1) com as divisões dos distritos.

Logo após a promulgação da nova Constituição, em setembro de 1946, foram realizadas eleições para as assembleias estaduais em janeiro de 1947. O voto dos operários dividiu-se entre dois partidos principais, o Partido Comunista do Brasil (PCB) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O primeiro recebeu 32% da votação da primeira zona, a que concentrava o maior número de operários, ficando à frente do PTB, que recebeu 24%. Curiosamente, na terceira zona, que também era margeada pela ferrovia como a primeira, o PCB recebeu igual votação, 32%, e nas segunda e quarta zonas o voto nos comunistas caiu para 18%. Com exceção da quarta zona, cujos votantes operários somavam ínfimos 1,21% do total do eleitorado operário, em todas as outras zonas os votos somados do PCB com os do PTB ultrapassavam a metade do total de votos. É possível pensar que, se na primeira zona 43% do total de eleitores eram operários, muito provavelmente todos esses devem ter votado em um dos dois partidos, com preferência para o PCB.

Figura I. Mapa da cidade de São Paulo.



Fonte: Portal da Prefeitura de São Paulo (www.capital.sp.gov.br).

O eleitorado do PCB, segundo Simão, era formado por

[...] pessoas nascidas na Capital ou aqui fixadas até os primeiros anos da última guerra, residindo em sua maioria nos velhos bairros industriais. Neste grupo destacamos – especialmente com respeito à militância partidária – os indivíduos do sexo masculino, entre 18 e 40 anos aproximadamente, ocupados em serviços qualificados. As motivações mais significativas de seus atos políticos encontravam-se na insatisfação com as condições de vida, no julgamento de que a Legislação Trabalhista é precária apesar dos benefícios trazidos e na aspiração a uma reforma da organização econômica e social, unidos à atribuição de qualidades carismáticas ao chefe do partido. (SIMÃO, 1956, p. 139)

Já os eleitores do PTB seriam pessoas que participaram do êxodo rural ocorrido principalmente entre 1940 e 1946, e aqui Simão indica que apenas parte dessas pessoas ingressou na indústria fabril, empregando-se mais em serviços que exigiam pouco ou nenhum grau de qualificação profissional nos setores dos transportes, construção civil e demais pequenos ofícios. Assim, segundo Simão, para esses eleitores, principalmente aqueles que vieram das zonas rurais, a legislação trabalhista, originada na Era Vargas, teria sido uma espécie de dádiva do “chefe” do PTB, os eleitores teriam optado pelo voto no PTB não só para demonstrar seu agradecimento como também para manifestar seu desejo de garantir e ampliar esses benefícios, lembrando que, para Simão, a origem rural dessas pessoas faria que fossem mais inclinadas a votar em candidatos de natureza paternalista.

Dessa forma, os eleitores do PCB seriam mais “ativos” e organizados em relação ao eleitorado do PTB, o que refletia o próprio modo desses partidos de arregimentar seus eleitores, além de que há que se levar em consideração que os operários fabris costumam ser mais organizados pela própria dinâmica de convivência no ambiente de trabalho do que outras categorias. De qualquer maneira, quando o PCB entrou para a ilegalidade, em 7 de maio de 1947, sua posição de grande organizador desses operários “industriários”, como os chama Simão, se perdeu, e eles acabaram se limitando à opção pela coligação PTB-PSP (Partido Social Progressista). Nesse momento, as possibilidades de superação do *status quo* da política brasileira parecia ter se perdido com o fim, legal, do Partido Comunista, e, segundo Simão, para compreender, então, o que movia o eleitorado

paulista seria preciso investigar mais a fundo sua duplicidade ou seu contínuo rural-urbano.

Oliveiros S. Ferreira, em seu artigo “Comportamento Eleitoral em São Paulo”, escrito em 1962, deu continuidade às ideias propostas por Simão, mas, para Ferreira, além do contínuo rural-urbano, importava analisar três níveis: o das estruturas de poder, o da estrutura socioeconômica e o das atitudes e representações, ou “correntes livres do psiquismo coletivo”, como preferiu o autor, baseando-se em um conceito do sociólogo Georges Gurvitch. O enfoque do artigo é a distribuição dos votos no estado de São Paulo para duas eleições para o governo do estado, em 1954 e em 1958, além das eleições para senador e deputados federal e estadual desse último ano. Em sua análise, Oliveiros divide os municípios do estado em três zonas diferenciadas, levando em consideração a concentração maior ou menor de eleitores operários industriais como fator principal de diferenciação entre zonas mais urbanizadas, que concentravam mais operários, e menos urbanizadas, que concentravam menos operários. As zonas propostas foram: “[...] a área P1 é aquela em que o índice de industrialização é o mais elevado do estado; a área P2, uma área industrializada; a área R, uma área em que o índice de industrialização é relativamente baixo, comparando-se a população operária com a população total da área” (FERREIRA, 1960, p. 170).

Na eleição de 1954, foi tida como surpreendente a vitória de Jânio Quadros, candidato novo de um pequeno partido apoiado por legendas pequenas, contra Ademar de Barros, do Partido Social Progressista (PSP), o candidato do governo apoiado tanto pelo PTB como pelo PCB, agora na ilegalidade. Segundo os dados apresentados pelo autor, Jânio teria ganho mais votos na área P1 do que nas outras áreas, ao contrário da votação recebida por Ademar, que caía à medida que crescia o índice de urbanização da área. Nas eleições de 1958, Ademar perdeu novamente, dessa vez para Carvalho Pinto, ligado ao Partido Democrata Cristão (PDC) e apoiado por Jânio, mesmo levando em consideração que Ademar contava com as máquinas que seu partido havia montado na prefeitura e que o PTB, partido que lhe apoiava, montara no interior do estado.

Dessa forma, segundo Oliveiros, pode ser constatada uma diferença sensível entre o padrão de votação das três áreas. O voto “oposicionista” era mais forte na área mais urbanizada, P1, enquanto o voto “governista” era mais forte nas áreas menos industrializadas, P2

e R. O assim chamado “movimento de março de 1953”, que elegeu Jânio prefeito de São Paulo, foi fruto de um discurso mais radical, que apostava na moralidade, na impessoalidade e na eficiência e contava com o bordão “o tostão contra o milhão” e a campanha da vassourinha que iria varrer a corrupção. A mentalidade que moveu os janistas era de “mais administração e menos política”, o que ia frontalmente contra o discurso ademarista, que enfatizava a tradição e a preservação do *status quo*. Jânio era percebido como um elemento novo e desestabilizador da velha política corrupta de relações pessoais e favores de seus predecessores. Carvalho Pinto teria continuado com o mesmo discurso de Jânio e derrotado Ademar em 1958.

Em seu próximo artigo, “A crise do poder do ‘sistema’ e as eleições paulistas de 1962”, Oliveiros analisa a derrota de Jânio na eleição de 1962 para governador do Estado, após sua renúncia à presidência em 1961, e a volta de Ademar ao governo, após sucessivas derrotas sofridas em 1954, 1958 e em 1960, para a presidência da República. Para Oliveiros, o movimento de março de 1953, que havia eleito Jânio pela primeira vez para prefeito, por ser um movimento baseado muito mais no “espontaneísmo” dos eleitores, as tais “correntes livres do psiquismo coletivo”, do que em organizações ou grupos partidários fortes e enraizados, acabou por se concentrar apenas na figura de sua principal liderança, dependendo mais do carisma dela do que da ideologia de seus eleitores. Assim, a renúncia de Jânio teria levado a uma perda de força do movimento, uma vez que, para ele, a renúncia teria significado uma confissão de fraqueza, afastando uma parte expressiva de seu eleitorado.

Como Oliveiros privilegiou a análise do estado de São Paulo e não especificou a votação recebida pelos candidatos nos bairros da capital, como o fez Simão, é possível apenas inferir que, provavelmente, na ausência do Partido Comunista, que aparecia como uma alternativa eleitoral contra o *status quo*, e com o apoio que este deu, na ilegalidade, a Ademar, seus eleitores teriam ficado “órfãos” e dispostos a votar em algo que se apresentasse como alternativa ao *status quo*, que, no caso, teria sido a candidatura de Jânio, embora este se diferenciasse radicalmente do PCB no que diz respeito a ideologia, uma vez que Jânio era um candidato moralista e ideologicamente de direita. Acredito que o pouco tempo que o PCB teve como partido legal não permitiu que fosse criada uma ideologia

de esquerda mais enraizada entre a maioria de seus eleitores, e por isso os anseios de mudança em relação às velhas práticas políticas deveriam ser muito mais fortes entre o eleitorado operário do que sentimentos bem definidos à esquerda ou à direita.

De qualquer maneira, penso que o desenvolvimento da questão da ideologia realizado no artigo de Simão perde-se nesse artigo de Oliveiros, afinal, para o segundo, a ideologia não caberia como chave explicativa para fenômenos como o janismo e o ademarismo, apesar de ter notado que a votação do primeiro era maior entre as zonas mais operárias e urbanizadas e que o contrário dava-se com os ademaristas. Ainda que Jânio não fosse um candidato de esquerda, sua figura estava associada com mudança, em oposição à figura de Ademar, que estava associada com a conservação do *status quo*, e portanto a escolha realizada entre um e outro não parece ser tão irracional, irrefletida e espontânea como aponta Ferreira, mesmo porque, se o fosse, não haveria uma correlação entre a maior taxa de operários e o voto em Jânio.

Esse argumento é desenvolvido de forma mais aprofundada em “Raízes sociais do populismo em São Paulo”, em que Francisco Weffort discute as relações entre consciência individual, posição social, classe e ideologia que permeariam essas duas formas de “populismo” que se manifestaram no estado de São Paulo, o “ademarismo” e o “janismo”. O argumento principal do autor é que tais fenômenos, apesar do verniz demagógico, emocional e não ideológico, ocultariam, justamente, um sentimento de pertencimento a uma classe específica e um posicionamento ideológico frente à realidade política que se expressariam não por meio de uma política classista, mas por meio de uma imbricação entre interesses individuais e interesses de classe que conduziria ao “populismo”.

É a partir de uma releitura do clássico de Karl Marx, *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*, que Weffort interpreta as motivações “ocultas” que levaram certos grupos a optarem por Ademar, e outros, por Jânio. Em *O Dezoito Brumário*, Marx analisa a eleição de Luís Bonaparte na França em 1848 como tendo sido o resultado, em grande medida, da votação em massa dos camponeses franceses, que, por não terem se organizado como classe, optaram por, no momento da eleição, eleger uma liderança demagógica e personalista que os representasse. Assim, foi apenas no momento da eleição que os camponeses teriam atuado como classe, mas passado esse momento

eles voltariam a sua condição anterior de pequenos proprietários rurais que não partilhavam dos interesses da burguesia ou do operariado, ocupando, dessa forma, uma posição marginal em relação aos conflitos de classe e não se sentindo representados nem pela burguesia nem pelo operariado, daí a frase de Marx, “não podem representar-se, têm de ser representados”.

Para Weffort, existe uma analogia entre o comportamento dos camponeses franceses e os eleitores paulistas de Ademar, uma vez que ambos se comportariam como uma espécie de pequena burguesia apegada à tradição e a um passado próspero, ou pelo menos estável e tranquilo, elementos que estavam presentes tanto nas imagens associadas à figura de Luís Bonaparte, suposto sobrinho de Napoleão, quanto à de Ademar. A pequena burguesia do estado de São Paulo, que vivia apegada a favorecimentos individuais dos governantes, queria a todo custo manter afastada a possibilidade não só de mudanças sociais mais profundas como também de uma gestão pública impessoal, baseada em leis rígidas aplicadas igualmente a todos, elementos presentes no discurso de Jânio, uma vez que este grupo se encontraria ameaçado pela proletarização decorrente do desenvolvimento industrial, que, no seu caso, como diz Weffort, significaria um descenso social. Dessa forma, essa pequena burguesia teria constituído uma relação de líder-massa com Ademar, pois, por não se organizar enquanto classe, não teria conseguido expressar seus valores conservadores por meio de uma política de tipo classista, daí se apegarem à política tida como “populista” e “clientelista” empreendida por Ademar.

O operariado, por outro lado, eleitores em sua maioria de Jânio e integrados à realidade urbana-industrial – Weffort chama a atenção para a correlação positiva entre urbanização e janismo –, se expressaria pela relação líder-massa de uma forma ambígua. Se de um lado não possuiriam tradição de organização enquanto classe para defender seus interesses específicos, por outro lado perceberiam sua posição inferior, ainda que estável, dentro da organização social, daí o clamor por justiça, o interesse por um Estado impessoal, pela aplicação da lei e pela eliminação da corrupção, dos “favores” e dos resquícios de tradicionalismo que beneficiariam apenas àqueles que possuem uma condição social superior. Segundo o autor, como os operários eram oriundos da classe média ou eram trabalhadores assalariados do campo que migraram para as cidades, apesar de

defenderem valores coerentes com sua realidade operária-urbana, eles ainda possuiriam alguns resíduos de tradicionalismo, que, aliados à inexperiência de organização classista, proporcionariam as condições para seu apego a uma liderança como a de Jânio, um tipo caracterizado como “populista” e carismático, mas que defendia reformas sociais e um Estado impessoal contrário a práticas clientelistas.

De acordo com o que diz Weffort ao citar Georg Lukács,

[...] as duas classes essenciais ao sistema capitalista, burguesia e proletariado, em particular este último, tendem a organizar racionalmente sua ação política e a colocar claramente seus interesses à luz do debate político. Podem, em determinadas circunstâncias, manifestar-se como massa, mas tendem sempre a expressar sua marca de classe. A pequena burguesia, porém, é a massa por excelência, como o sugere a análise de Marx sobre os camponeses franceses (WEFFORT, p. 47).

Assim, existiria uma dicotomia entre o ademarismo, que tende a permanecer como massa, e o janismo, que tende a superá-la, expressando sua marca de classe.

Tanto Simão como Oliveiros já chamaram a atenção para essa permanência de “resíduos tradicionalistas” no comportamento eleitoral do proletariado. Simão chamou a atenção para o fato de que, quando o PCB ainda era um partido legal, seus votos eram oriundos de um operariado mais antigo, com alguma tradição de organização classista; já o operariado mais recente, oriundo sobretudo do campo, votava no PTB, partido de Vargas, associado às reformas trabalhistas promovidas por ele.

O comportamento do operariado no que diz respeito ao voto em Jânio é associado, para Oliveiros (1964), a um clamor por mudanças sociais profundas, com tintas “revolucionárias”, e a um rompimento em relação à política de alianças entre Vargas e as oligarquias que impediriam o pleno desenvolvimento do país. Jânio, apesar de ser apoiado pela União Democrática Nacional (UDN), partido de oposição ao varguismo, seria aquele que, por ser um candidato mais “independente” dos poderes tradicionais, poderia iniciar esse processo de mudanças indo na direção contrária à do trabalhismo varguista reformista. Assim, para Oliveiros, a renúncia em 1961 teria se dado por causa da dificuldade em romper com a política varguista no Congresso, as tais “forças ocultas” alegadas por Jânio como o

motivo para sua abdicação do cargo, e teria provocado, ao mesmo tempo, uma radicalização do programa de Jânio e, segundo Weffort, um desgaste de sua figura como líder carismático: “a renúncia de Jânio Quadros à presidência afastou muitos dos seus seguidores, menos pelo seu conteúdo político, que pela confissão de fraqueza, inesperada em um líder carismático” (WEFFORT, 1965, p. 56). No entanto, para Weffort, diferentemente do que argumentou Oliveiros, o voto em Jânio possuía certa continuidade com o trabalhismo.

Essas constatações levam a crer que o argumento de Weffort a respeito da existência de alguma continuidade entre o trabalhismo e o voto em Jânio parece ser mais verificável do que o argumento de Oliveiros. No entanto, Weffort não explicita nesse artigo quais seriam os limites do “populismo” em São Paulo, ou seja, se com o passar do tempo os “resíduos tradicionais” do operariado, e talvez mesmo da pequena burguesia, não seriam deixados para trás, dando lugar a uma política mais classista, com colorações ideológicas mais definidas e que expusesse os interesses de classe da sociedade de forma mais aberta, ou se esse conservadorismo permaneceria, de forma a criar um tipo de política particular em que os avanços sociais se fizessem apenas com a manutenção de uma nebulosa política de alianças em que estariam presentes elementos de esquerda e de direita, análoga àquela do varguismo ou até mesmo à do janismo.

1964-1985

Com o golpe civil-militar em abril de 1964, inaugurou-se uma nova fase na política brasileira, a ditadura militar, que foi extinta apenas em 1985, ano em que o primeiro presidente civil, José Sarney, tomou posse. Todos os partidos que existiam no período democrático foram extintos, e, em seu lugar, foram criados artificialmente apenas dois partidos que passaram a representar as forças políticas que agiam na legalidade, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição à ditadura, e a ARENA (Aliança para a Renovação Nacional), partido da situação. Durante essa época, não havia eleições diretas para presidente nem para governador, sendo que os prefeitos das capitais do país eram indicados pelos últimos. Assim, as eleições na cidade de São Paulo se restringiam ao âmbito legislativo.

Os artigos que tratam desse período são dois: “Comportamento eleitoral em São Paulo: passado e presente” (1975) e “O voto em

São Paulo, 1970-1978” (1980), ambos de Bolívar Lamounier. No primeiro texto, o autor resgata a linha argumentativa presente nos textos de Simão, Oliveiros e Weffort, a de que existiria uma vinculação entre posição socioeconômica e voto, para formular sua hipótese principal, a de que “a eleição paulistana de 1974, embora amplamente majoritária, teve caráter diferenciado em termos socioeconômicos, ou seja, ao nível das representações e formas de consciência social associadas ao voto” (LAMOUNIER, 1975 p. 18). Lamounier afirma que, “[...] subjacente aos zigzagues da história político-partidária, há certa continuidade de direção, no sentido de que as clivagens socioeconômicas que se expressam na votação de novembro último se assemelham às diferenciações subjacentes ao sistema partidário anterior a 1964” (Idem, p. 19).

Para fazer sua análise, o autor divide o mapa da cidade de São Paulo em quatro áreas diferentes, de acordo com a votação menor ou maior de Orestes Quércia, candidato do MDB para o senado. Essa divisão revelou que, quanto mais pobre e periférica a área, mais votos o MDB recebeu, e a demarcação das zonas é muito similar àquela que Simão havia feito vinte anos antes, com algumas diferenças. Considerando que, na chamada “zona 1”, o voto no MDB é menor e aumenta progressivamente em cada zona posterior, tem-se que

o grupo 1 acha-se claramente localizado na região centro-sul da cidade, e é composto basicamente pelos bairros residenciais mais antigos. Parte do grupo 2 e o grupo 3 correspondem às quatro zonas ‘predominantemente operárias’ de Aziz Simão, mas com uma diferença importante: os distritos de Santo Amaro, Indianópolis, Ibirapuera e Saúde, sítio de atividades industriais recentes à época de seu estudo, divide-se agora entre nossos grupos 1, 2 e 3, em virtude, certamente, da intensificação do caráter residencial daquela área, e de sua ocupação por habitações de alto preço. A primeira zona operária da classificação de Aziz Simão, na qual se encontravam nada menos de 65% dos eleitores da capital, contorna a área central de noroeste a sudeste [...]. Observe-se que esta antiga zona operária comporta-se agora de maneira semelhante ao cinturão interno da área central, achando-se maciçamente nos grupos 2 e 3 de nossa classificação. Já o grupo 4, aquele onde Quércia obteve 8 ou mais votos para cada um dado a Carvalho Pinto, compõe-se sobretudo dos bairros periféricos de formação recente situados do nordeste ao sudeste da cidade, de Cangaíba e Ermelino Matarazzo até Vila Antonieta, Vila Alpina⁴ e São João Clímaco⁵. (Idem, p. 24)

Para explicar o voto no MDB por parte dos mais pobres, Lamounier indica que, apesar do que Simão havia escrito em seu artigo de 1956, isto é, de que as eleições para o Executivo mobilizavam muito mais os ânimos das pessoas para escolher partidos e candidatos do que as eleições para o Legislativo, como estas eleições passaram a ser indiretas na ditadura, e, na cidade de São Paulo, só se podia votar em cargos legislativos, o eleitorado passou a adotar o voto fiel a um partido e fazer uso do voto em legenda. Desse modo, de acordo com Lamounier, as eleições para o Legislativo acabaram assumindo um caráter de eleições executivas e mesmo plebiscitárias sobre a política econômica e os rumos institucionais do país.

Foi observada por Lamounier uma correlação entre voto e posição socioeconômica a partir de uma compilação de dados que demonstravam que, entre aqueles eleitores que possuíam ocupações como ambulantes, empregados domésticos e biscateiros, a preferência pelo MDB foi a mais alta, por volta de 80%, caindo para 60% entre operários qualificados e empregados manuais de baixa qualificação, e para 48% entre gerentes, administradores e proprietários. Apesar disso, Lamounier não tentou fazer uma análise levando a questão das classes em consideração, como haviam feito Simão e Weffort, ainda que tenha levado em consideração a questão da ideologia.

É claro que fica muito mais difícil para o eleitorado separar o que é esquerda e o que é direita quando existem dois partidos artificialmente criados em uma dinâmica de ditadura militar. A ARENA obviamente era de direita, mas o MDB não era obviamente de esquerda, apesar de abrigar muitos indivíduos progressistas e mesmo comunistas, que se filiaram ao partido estrategicamente. O MDB era na verdade uma frente de oposição à ARENA, agremiação que se confundia com o governo, mas é difícil caracterizar um voto no MDB como sendo necessariamente um voto de esquerda. Isso é patente quando se observam os resultados de uma série de enquetes em que os eleitores respondiam se concordavam ou não com uma lista de itens de posicionamento político, nos quais se pode perceber que não havia grandes variações entre os eleitores da ARENA e aqueles do MDB.

Assim, Lamounier argumentou que havia uma identificação com o MDB mais simbólica do que propriamente ideológica, e que o eleitor da ARENA seria um eleitor com um grau de estruturação ideológica maior que o dos eleitores do MDB, por conta do acesso precário

desses últimos a informações em comparação aos primeiros. Por grau de estruturação ideológica, o autor entende níveis diferentes de complexidade de “raciocínio político”, variando de pouco abstrato até um grau mais elevado de abstração, ligado a um pensamento lógico e conectado a uma certa visão de mundo, de modo que quem fosse de esquerda assumiria posicionamentos opostos a quem fosse de direita em uma série de itens. Desse modo, os eleitores do MDB teriam um grau de estruturação ideológica mais baixo do que aqueles da ARENA, como afirma Bolívar na seguinte passagem: “nestes termos, o partido ‘ideológico’ em novembro foi a ARENA, e não o MDB: o arenismo se apresentou mais estruturado, essa estruturação tendo como eixo um elitismo evocador da velha UDN” (Idem, p. 42).

Esse raciocínio é mais bem desenvolvido pelo cientista político em seu próximo artigo, “O voto em São Paulo, 1970-1978”, em que ressalta um aumento progressivo do voto no MDB por parte dos moradores dos bairros periféricos, revelando uma grande estabilidade do voto na cidade, o que confirmaria a existência de um alinhamento político no que se refere às eleições em São Paulo. No entanto, a estabilidade do alinhamento não esclareceria os conteúdos subjetivos que se associariam ao voto, uma vez que o voto no MDB não seria necessariamente oposicionista, e, assim, nem sempre os indivíduos que residiam em áreas emedebistas o seriam. Em outras palavras, o autor indica que não é possível fazer uma correlação entre ideologia e voto tanto no MDB como na ARENA, devido ao baixo nível de informação política e à imprevisibilidade na estruturação das opiniões. Disso, decorreriam duas hipóteses: ou os alinhamentos são ilusórios e episódicos ou a estabilidade efetivamente existe, mas se baseia em mecanismos insuficientemente compreendidos.

O autor argumenta, como em seu primeiro artigo, que a identificação com o MDB é partidária, é com a sigla, e não com lideranças individuais, como o eram o ademarismo e o janismo. Assim, a identificação com o partido estaria mais ligada a um caráter simbólico do que propriamente ideológico, ocorrendo por meio de uma espécie de “proto-ideologia”. A sigla do MDB era associada aos mais pobres, em oposição à ARENA, que seria o partido dos ricos. No entanto, essa divisão entre ricos e pobres não estaria relacionada a uma organização ideológica coerente e consistente por parte de seu eleitorado, uma vez que tal coerência estaria restrita a uma parcela intelectualizada minoritária da sociedade. O autor ressalta ainda

que o voto emedebista majoritário ocorre entre as pessoas que estão empregadas, e que as pessoas de baixíssima renda votariam tanto na ARENA como no MDB. Outra característica do eleitorado paulistano observada nos dois artigos é que os mais jovens seriam mais inclinados a votar no MDB, e os mais velhos, a votar na ARENA.

Levando em consideração os textos analisados na primeira seção, em especial o artigo de Weffort, e tendo em vista a afirmação de Lamounier em seu segundo artigo de que “[...] deve-se observar que a eventual conotação classista das frequentes alusões aos trabalhadores, aos pobres, ou ao povo, não retira desses termos o parentesco com a tradição populista, especialmente em São Paulo” (LAMOUIER, 1978, p. 42) e a permanência de certas características no que diz respeito ao voto dos eleitores distribuídos em zonas na cidade, é possível dizer que, talvez, os eleitores operários ou habitantes dos antigos bairros operários teriam trocado o “populismo” janista, opoicionista ao governo, pelo “populismo” partidário do MDB. Já entre as pessoas de baixíssima renda, seria possível encontrar arenistas da mesma forma que era possível encontrar ademaristas nos anos 1960. Segundo Weffort, “[...] nossas observações permitem a formulação de uma hipótese ampla, segundo a qual Jânio Quadros tenderia a expressar politicamente os setores assalariados – operários e classe média assalariada – mais integrados no desenvolvimento capitalista, diversamente de Ademar de Barros, que daria expressão a camadas marginais a este processo, em particular pequenos proprietários e setores assalariados de tipo *lumpen*” (WEFFORT, 1965, p. 56).

Desse modo, parece que, mesmo ausentes os elementos ideológicos que poderiam caracterizar um voto de esquerda ou de direita por parte dos eleitores do MDB, existe uma “marca de classe” nesse voto, como bem apontou Weffort, ou seja, a relação que o eleitorado do MDB possuía com o partido parece ir além de uma relação partido-massa apenas de ordem simbólica ou imagética, ainda que tudo indique para essa relação simplificada. Afinal, o voto no MDB representava uma oposição mais abstrata do que concreta ao estado atual de coisas, uma vez que os eleitores sabiam que, ao eleger políticos do MDB, pouca coisa iria mudar de fato em suas vidas, mas mesmo assim continuavam a sinalizar seu posicionamento político por meio do voto. Assim, a explicação de Lamounier para a estabilidade da distribuição dos eleitores e sua relação com o posicionamento econômico e ocupacional deles, mesmo que seja mais

elaborada do que a fornecida por Oliveiros, com a tese das “correntes livres do psiquismo coletivo”, ainda se coloca em uma posição de atribuir certa irracionalidade ao voto do que um componente mais lógico e ideológico, embora não exatamente orientado em termos de esquerda ou direita bem definidos, mas expressando, de toda forma, um sentimento classista, como pensaram Simão e Weffort.

1985-2004

Em 1985, foi empossado o primeiro presidente civil pós-ditadura, José Sarney, dando início à redemocratização do país. Já em 1979, novos partidos puderam ser criados, de modo que a ARENA mudou seu nome para PDS (Partido Democrático Social), e, posteriormente, seus membros se realocaram em diversas legendas, como o PFL (Partido da Frente Liberal). Já o MDB manteve o nome, formando o PMDB.

Os textos a serem utilizados nesta seção são do sociólogo Antônio Flávio Pierucci, “A direita mora do outro lado da cidade” (PIERUCCI, 1989), “Linguagens autoritárias, voto popular” (PIERUCCI, 1994) e “São Paulo 92, a vitória da direita” (PIERUCCI, 1993), e o texto mais recente, que abrange o período de 1985 a 2004, é “Estratégia partidária e preferência dos eleitores – as eleições municipais em São Paulo entre 1985 e 2004” (LIMONGI; MESQUITA, 2008).

O primeiro e o segundo textos de Pierucci analisam a vitória de Jânio no pleito de 1985 e o posterior fenômeno do malufismo, ligado ao político paulista Paulo Maluf, egresso da ARENA. O sociólogo recorre novamente ao mapeamento de zonas eleitorais contíguas na cidade como ponto de partida para sua análise, e, curiosamente, todos os bairros descritos como base das maiores votações de Jânio – Vila Maria, Tatuapé, Casa Verde, Tucuruvi, Mooca, Pari, Penha, Alto da Mooca, Belenzinho, Vila Prudente, Brás, Vila Guilherme e Vila Formosa – conferem *exatamente* com os bairros classificados em 1948 por Simão como a zona de maior concentração operária em São Paulo e que muito provavelmente se tornaram janistas nos anos 1950.

Apesar da continuidade e estabilidade geográficas, no sentido de que os bairros se mantiveram como uma zona de predominância eleitoral contígua, é possível dizer que eles foram se tornando, de forma mais ou menos contínua, mais conservadores, tendo em vista a

passagem dos votos do PCB para o PTB nos anos 1940, depois para Jânio nos anos 1950 e início dos 1960, para o MDB nos anos 1970 e 1980, para Jânio novamente e depois para Maluf no final dos anos 1980 até metade dos anos 1990. De qualquer modo, mesmo tendo migrado para um “populismo” mais abertamente de direita, como o malufismo, ainda assim esses eleitores não votaram em figuras como o empresário Antônio Ermírio de Moraes, candidato ao governo do estado em 1986, de direita mais programática e ideológica. Outra característica desse eleitorado janista-malufista, segundo Pierucci, é que ele era composto em grande parte por uma população de eleitores mais velhos, de aposentados e de donas-de-casa, que eram abertamente preconceituosos contra migrantes nordestinos e a favor da preservação da tradição, da “moral e dos bons costumes”. Assim, esse eleitorado diferenciava-se daqueles que eram mais pobres e moravam em bairros periféricos, ou seja, não se enxergavam como fazendo parte do “povão”, mas também não compartilhavam os valores das classes mais altas em relação à política e muito menos das classes médias intelectualizadas, vistas com desconfiança, uma vez que optaram em sua maioria pelo voto em Fernando Henrique Cardoso, do então PMDB, um candidato que havia declarado que já fumara maconha e era ateu.

Dessa forma, é possível perceber um alinhamento ideológico desses eleitores com a direita popular, e não apenas com candidaturas personalistas esvaziadas de conteúdo, quando Pierucci argumenta que

vale lembrar que a parte mais próxima do lado norte/nordeste/leste do município abrigou os piores desempenhos dos candidatos do PDMB em 1982 e 1985, Franco Montoro e Fernando Henrique Cardoso. Na lista das piores votações de Montoro, um pormenor chama a atenção: o distrito eleitoral do Tatuapé (reduto malufista) foi o primeiro, ou seja, o de mais baixa votação peemedebista. Em 1986, tendo como candidato Orestes Quércia, os mais baixos escores do PMDB deslocaram-se para os bairros burgueses e de alta classe média das zonas Sul e Oeste; mas mesmo assim, isolado do lado de lá, entre as menores votações de Quércia na capital compareceu religiosamente o Tatuapé. Também os piores resultados de Lula, do PT, em 1982 concentraram-se parcialmente na mesma mancha a leste, incluindo Tatuapé, Mooca, Alto da Mooca, Belenzinho e Penha, e parcialmente nos bairros ricos do Centro, Sul e Oeste. [...] Tudo leva a crer que, no caso particular do

Tatuapé, podemos estar diante de mais um caso de fidelidade, se não partidária pelo menos 'ideológica', de base geográfica bem delimitada (PIERUCCI, 1989, p. 61).

Pierucci classifica o discurso destes eleitores janistas-malufistas como um conservadorismo popular: “[...] discursos claramente conservadores e autoritários, para não dizer tradicionalistas” (Idem, p. 47), o que os diferencia dos eleitores de uma direita mais programática e ideológica, associada ao empresariado e a profissionais liberais. Para explicar esse fenômeno, o sociólogo uspiano recorre a Mannheim quando este observou “que ao pensamento conservador aborrece a abstração” (Idem, *ibidem*), o que refutaria, por exemplo, a possibilidade de imaginar que os homens pudessem ser iguais de forma abstrata entre essa camada do eleitorado. Não deixa de ser curioso que foi justamente nesses bairros que o PCB possuiu sua maior penetração nos anos 1940.

No entanto, um fenômeno inédito na história política brasileira havia ocorrido no final dos anos 1970 e início dos 1980 por meio da união de movimentos ligados a centrais sindicais, setores progressistas da Igreja Católica e intelectuais socialistas, a criação do Partido dos Trabalhadores. Fora o PCB que vigorou por apenas dois anos como opção eleitoral viável à esquerda, não houve outro partido progressista no Brasil que se projetasse como um partido vindo “de baixo” e com intenção de arregimentar as massas trabalhadoras do país. O PT começou a se fortalecer na capital contando com os votos de bairros mais periféricos e carentes, e aos poucos foi se formando uma polarização na cidade entre esquerda e direita, que colocava de um lado o petismo e do outro o malufismo.

Assim, tanto os eleitores conservadores de classe média baixa como os eleitores de classe alta passaram a votar em Maluf, os últimos o faziam provavelmente na falta de uma direita não popular com chances de derrotar o PT. Maluf começou a exibir um padrão de votação que crescia dos distritos de classe média baixa para os distritos ricos, como aponta Pierucci (1993), e o PT passou a mobilizar o eleitorado mais pobre que habitava os bairros mais periféricos, além de alguns setores progressistas das classes médias e médias altas. A cidade de São Paulo já havia passado por muitas polarizações, como PTB *vs.* UDN, janistas *vs.* ademaristas, emedebistas *vs.* arenistas, mas essas polarizações nunca se filiaram tão claramente à esquerda ou à direita, sendo que elementos de esquerda costumavam fazer parte

de uma nebulosa em que se combinavam com elementos de direita, como no PTB, na década de 1940, no janismo e no MDB/PDMB, e apenas a direita se apresentava em um formato mais ideológico.

A força do PT na capital cresceu de tal maneira, que já em 1988 conseguiu eleger sua primeira prefeitura em São Paulo com Luiza Erundina. No entanto, seu candidato a sucessão, Eduardo Suplicy, foi derrotado em 1992, ano em que ganhou Paulo Maluf. Para os cientistas políticos Limongi e Mesquita (2008), as oscilações que passaram a ocorrer entre vitórias da esquerda e da direita para a prefeitura da cidade poderiam ser explicadas pelo alto grau de polarização ideológica, em que as eleições seriam decididas por um eleitorado centrista que votava ora num polo ideológico ora no polo oposto, a depender de fatores conjunturais. A análise realizada por esses autores enfoca as eleições na cidade de São Paulo desde 1985, eleição de Jânio, até 2004, eleição de José Serra do PSDB, com a intenção de “[...] caracterizar o apoio aos diferentes partidos ao longo do tempo” (LIMONGI; MESQUITA, 2008, p. 51) e não de explicar as razões que levam o eleitor a votar em tal ou qual partido.

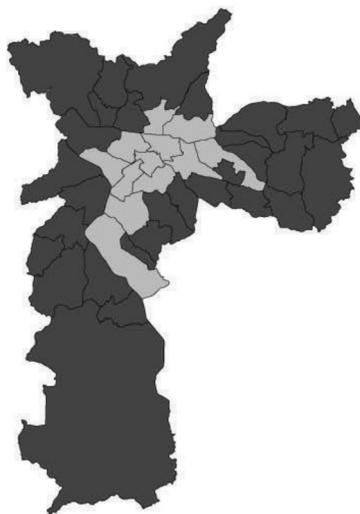
Assim, no que diz respeito às flutuações do voto em São Paulo no período focado, em que prefeitos de esquerda e direita tendem a se alternar no poder, os autores apontam uma considerável estabilidade e previsibilidade, o que se daria em função da distribuição das bases eleitorais dos partidos entre esquerda e direita na cidade. Como os eleitores ideologicamente de centro não seriam fiéis a um partido, seriam justamente esses eleitores que decidiriam as eleições, ora votando na esquerda ora na direita a depender de fatores conjunturais, situação que teria permanecido mesmo com a ruína do PP (Partido Progressista) de Maluf, e conseqüentemente, com a queda acentuada dos votos malufistas e com a nova polarização entre PT e PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), criado em 1988 a partir de uma dissidência do PMDB.

De acordo com os argumentos apresentados no texto, em 1985, a direita teria se unido em torno da candidatura de Jânio, que conseguiu obter votos em todos os estratos sociais, o que contraria a tese de que a maioria dos pobres urbanos votaria em partidos progressistas, como ocorria em relação ao apoio ao MDB durante a ditadura militar. No entanto, após a eleição de Jânio, Maluf, do então PDS, atual PP, teria minado as possibilidades de candidatos do PFL e do PTB⁶ concorrerem, candidatos estes que seriam parte

de uma direita mais orgânica e programática, e passou a concorrer em todas as eleições em uma tentativa de firmar seu nome. Já a estratégia adotada pelo PT foi conseguir os votos do antigo MDB, agora PMDB, que não vingou em São Paulo e deixou muitos eleitores órfãos. Assim, em uma tentativa de consolidar o nome do partido, o PT passou a disputar todas as eleições recusando alianças e possibilidades de “voto útil”.

A estratégia do PT vingou em 1988, quando Erundina foi eleita prefeita de São Paulo, ano em que pela última vez um candidato do PMDB que possuía alguma expressão concorreu à prefeitura, cuja derrota enterrou finalmente o partido em São Paulo. Em grande medida devido ao vácuo deixado pelo PMDB após a eleição da prefeita petista, houve uma polarização aguda entre a esquerda e a direita, representadas respectivamente pelo PT e pelo malufismo, em face da qual o PSDB enfrentou dificuldades em se apresentar como uma possibilidade viável, uma vez que ele não conseguiu mobilizar os ex-eleitores do PMDB como o fizeram os petistas e os malufistas, situação que tornou esses dois partidos as únicas possibilidades viáveis nas eleições que se seguiram, de acordo com o mapa⁷ abaixo:

Figura 2. Eleições de 1988 – Turno Único



Fonte: Folha de S. Paulo

Na eleição de 1992, após a prefeitura de Erundina, o PT perdeu parte de seu eleitorado entre aqueles das camadas mais pobres para o malufismo, contrariando a esperança de que um governo voltado para os mais pobres faria que essas pessoas passassem a ser eleitores fiéis do PT. Com a vitória em 1992 de Paulo Maluf, e em 1996 de seu sucessor Celso Pitta (vide Figuras 3 e 4), com o apoio dos eleitores de centro, segundo os levantamentos estatísticos realizados pelos autores, a caracterização do PT como partido opositorista e popular passa a ganhar força, e o PT começa a se enraizar entre os eleitores de baixa renda e baixa escolaridade, ao mesmo tempo que os eleitores de escolaridade alta passam a preferir o PSDB.

Figura 3. Eleições de 1992 – 2º turno



Fonte: *Folha de S. Paulo*.

Finalmente, é em 2000 que este quadro de enraizamento do PT entre os setores populares e do PSDB entre os setores de escolaridade alta começa a se expressar melhor eleitoralmente. Após os escândalos de corrupção gerados durante as prefeituras malufistas, principalmente no mandato de Pitta, que chegou até a ser afastado do cargo, o malufismo perde sua força como representante da direita e da centro-direita e passa o bastão para o PSDB, outrora partido de centro-esquerda que faz um movimento para a posição de centro-direita. Assim, mais da metade dos eleitores do PSDB em 2000 são ex-eleitores de Maluf, principalmente os de maior

escolaridade, e uma parcela de eleitores, provavelmente centristas, abandona o voto no PT e adota a preferência pelos tucanos. Diante dessa movimentação, no segundo turno em 2000, que ficou entre Marta Suplicy do PT e Maluf, 52,1% dos eleitores do PSDB votaram no PT, e 28,4% votaram no ex-arenista. Segundo os autores, nem todos os eleitores malufistas que haviam optado pelo PSDB em 2000 voltaram a votar em Maluf no segundo turno. Nessa eleição, Marta Suplicy teve a maioria dos votos em todos os distritos da capital paulista.

Figura 4. Eleições de 1996 – 2º turno



Fonte: *Folha de S. Paulo*.

Em 2004, com a derrocada do malufismo/PP, as bases eleitorais do PT e do PSDB organizam-se, respectivamente, entre eleitores de baixa educação e baixa renda e eleitores com maior educação e rendimentos, fazendo que recaísse sobre os eleitores centristas de classe média e educação média a decisão sobre quem apoiar nas eleições para prefeito, PT ou PSDB. Segundo os autores, o conflito entre PT e PSDB passa a ser mais polarizado do que fora o conflito PT-malufismo, já que a retirada do malufismo de cena reverteu “[...] em um aprofundamento da penetração do PT entre os eleitores de baixa renda e uma maior dificuldade do PSDB em crescer entre estes” (Idem, p. 66), ou seja, as bases eleitorais passaram a ser muito mais estáveis, e tanto o PT quanto o PSDB passaram a necessitar de um

esforço muito maior para recrutar novos eleitores em relação ao cenário eleitoral passado, vide mapa eleitoral abaixo.

Figura 5. Eleições de 2004 – 2º turno



Fonte: *Folha de S. Paulo*.

Na conclusão do artigo, os autores argumentam que, levando em conta todas as eleições analisadas, a esquerda e a direita foram as maiores vencedoras, uma vez que a primeira levou a prefeitura duas vezes e participou de todos os segundos turnos, e a segunda ganhou três vezes, com Jânio e depois com o malufismo (Maluf e Pitta), e o centro teria ficado para trás, com apenas uma vitória do PSDB em 2004, em grande medida devido ao esfacelamento do malufismo. A ascensão do PSDB na cidade também é demonstrada pelos autores quando estes apontam que, nos embates em níveis nacionais e estaduais, o partido dos tucanos perdeu, entre os eleitores paulistanos, apenas nas eleições presidenciais de 2002, mas ganhou as eleições

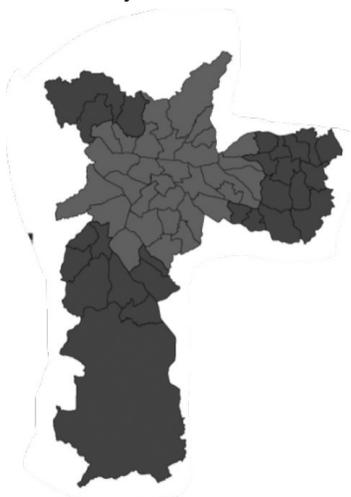
estaduais com Geraldo Alckmin em 2002, Serra em 2006 e os dois turnos para as eleições presidenciais em 2006 com Alckmin. Apesar disso, os autores afirmam que a disputa entre os dois partidos em São Paulo é muito equilibrada, reflexo da distribuição de votos desses partidos entre a maior parte dos eleitores da capital, sendo que “[...] uma pequena perturbação na distribuição das preferências das seções com educação mediana pode decidir a eleição” (Idem, p. 67).

Apesar de descreverem bem a estabilidade do eleitorado em relação a sua divisão entre votos para a esquerda e para a direita, e a relação entre voto na esquerda e bairros periféricos e mais pobres, e voto na direita e bairros de classes médias e altas, o artigo de Limongi e Mesquita não discute a razão que leva tais pessoas a votar em um ou outro partido. Já Pierucci tenta formular explicações sociológicas para compreender o voto de direita entre as camadas médias e baixas da população, mas não deixa muitas pistas acerca das razões que levaram os mais pobres a votar em Erundina em 1988, talvez porque, como bem apontou Limongi, parte desses eleitores tenham optado por Maluf na eleição seguinte, o que parece confundir bastante as coisas. De qualquer forma, o argumento realizado por Limongi e Mesquita (2008) a respeito da estabilidade eleitoral que passaram a ter tanto o PT quanto o PSDB na cidade parece ter se confirmado nas últimas eleições de 2008 e de 2012:

Figura 6. Eleições de 2008 – 2º turno



Fonte: Folha de S. Paulo.

Figura 7. Eleições de 2012 – 1º turno

Fonte: *Folha de S. Paulo*.

Conclusão

Com base na trajetória do comportamento do eleitorado paulistano traçada pelos textos abordados nas seções acima, é possível perceber que existe uma permanência geográfica razoável das zonas residenciais que concentram as classes altas e médias-altas, as classes médias e médias-baixas, e as que concentram as classes baixas. Desde os anos 1940, bairros como Perdizes, Consolação, Jardim Paulista, Alto de Pinheiros, Pinheiros, Moema, Vila Mariana e Itaim Bibi concentram os paulistanos mais ricos e educados, sendo que em anos posteriores somaram-se a estes bairros, de forma parcial, Santo Amaro, Campo Belo e Saúde. Já os antigos bairros operários, descritos por Simão como pertencendo à área de maior concentração de operários fabris da capital, Ipiranga, Vila Prudente, Cambuci, Mooca, Alto da Mooca, Brás, Belém, Tatuapé, Penha, Pari, Bom Retiro, Barra Funda, Lapa, Nossa Senhora do Ó, Casa Verde, Santana, Tucuruvi, Vila Matilde e Vila Maria, continuaram a ser bairros de classe média e classe média-baixa, mas atualmente sem a presença maciça de operários. Já dos bairros que haviam sido descritos como suburbanos, periféricos e habitados por operários menos qualificados, como Itaquera, Guaianases, Pirituba, Perus, Osasco, Butantã, Capela do Socorro e Parelheiros, permaneceram

nessa condição Guaianases, Perus, Capela do Socorro e, de forma parcial, Osasco, que se separou do município de São Paulo. A estes bairros periféricos se somaram muitos outros ao longo dos anos, principalmente com a intensa migração de pessoas vindas dos sertões de vários estados do Nordeste e de Minas Gerais para ocupar postos de trabalho na capital.

Apesar de uma permanência razoável da distribuição demográfica do eleitorado paulistano ao longo dos anos, o voto de cada um desses estratos possuiu continuidades e descontinuidades durante o período analisado. É possível dizer que as classes altas e média-altas votavam em sua maioria, desde os anos 1940, de forma mais ideológica em candidatos de direita e, na falta destes, faziam uso do voto útil naqueles candidatos que mais se aproximassem ideologicamente da direita no espectro ideológico. Assim, partidos como UDN, PSD, ARENA, PFL (hoje DEM), PP e PSDB foram alvo dos votos dos paulistanos mais ricos e educados.

Já os moradores dos antigos bairros operários, que pertenciam décadas atrás e continuam pertencendo, ainda hoje, às camadas médias e médias-baixas em termos de rendimentos, com o tempo, passaram a votar, e continuam a votar nos dias atuais, em candidatos conservadores, mas ligados a uma direita-popular. Se em 1945 essa zona geográfica abrigava a maior votação do Partido Comunista em São Paulo, com a ida dele para a ilegalidade, o eleitorado operário optou por Jânio, candidato que se apresentava como contrário ao *status quo*, ainda que fosse de direita, depois passou a votar no MDB, uma frente ampla e de caráter popular nos anos 1970 e 1980, em 1985 em Jânio novamente, e, por fim, nos últimos anos da década de 1980 e durante os 1990 aderiu ao malufismo. Dessa maneira, é possível dizer que, já nos anos 1950, esses eleitores sinalizaram certa tendência conservadora com a votação em Jânio, “o tostão contra o milhão”, depois, como a representação do bordão “tostão contra o milhão” migrou de um político específico para a “sigla mágica” do MDB, esses eleitores optaram por tal agremiação; mais tarde, com o fim da ditadura, voltaram a votar em Jânio, sendo que o malufismo foi o último representante dessa “mentalidade conservadora popular ou tradicional”, como chamou Pierucci, durante o período que foi abordado aqui.

As classes baixas, que habitam os bairros periféricos da capital, também possuíram certa continuidade no que diz respeito a seu voto,

uma vez que optaram, em sua maioria, por partidos mais amplos, que representavam o povo, mas sem se ligar fielmente a um conservadorismo de direita, como pode ser observado com base nas opções dessas parcelas do eleitorado pelo PTB, pelo MDB e, atualmente, pelo PT. É possível dizer que esses eleitores tinham alguma coerência ideológica, uma vez que as votações em candidatos de direita entre eles, inclusive pós-1985, eram mais baixas e aumentavam apenas entre aqueles de baixíssima renda, uma espécie de *lumpen-proletariado*, como relataram Weffort e Lamounier ao apontar a existência de votos ademaristas e arenistas entre essa parcela do eleitorado. Assim, pode-se dizer que, em situações polarizadas entre esquerda e direita, os habitantes dos bairros de periferia tendem a escolher a primeira opção em detrimento da segunda, o que fica bem claro com o surgimento do PT e com a polarização entre o PT e os outros partidos de centro-direita e direita nos anos pós-1985.

É claro que não é apenas a existência ou não de certos partidos ou grupos partidários que baliza o comportamento político das pessoas, mas, tendo em vista que, no que diz respeito especificamente ao comportamento eleitoral, as possibilidades políticas apresentam-se mais limitadas, é preciso considerar a influência da organização do sistema político-partidário nas opções dos eleitores. Por isso, acredito que, infelizmente, como o PCB se apresentou mais como um acidente de percurso para os eleitores paulistanos, tendo em vista sua curtíssima fase legal, Gildo Marçal Brandão (BRANDÃO, 1997) possui um bom argumento quando afirma que a ilegalidade do PCB foi um fator de desorganização do espectro político à esquerda que “permitiu” a conservação de um sistema político partidário tradicional naquela época. Muito tempo se passou sem que uma opção partidária viável à esquerda pudesse se apresentar aos eleitores e “ideologizar” o sistema político partidário em São Paulo. Daí a importância do surgimento do PT como novidade eleitoral no período pós-ditadura militar, uma vez que o Partido dos Trabalhadores conseguiu cumprir, em grande medida, este papel que o PCB não pôde exercer: uma força de modernização e de polarização ideológica do conjunto do sistema político-partidário.

No entanto, tendo em vista as mudanças sociais e geográficas da própria cidade, como a desindustrialização dos antigos bairros operários, grandes ondas migratórias do Nordeste e do sertão de Minas, que aumentaram as populações dos bairros periféricos, e o

deslocamento das populações operárias fabris para cidades fora dos limites do município, São Paulo tornou-se uma cidade de serviços, com uma classe média numerosa, deixando para trás a cidade que outrora concentrou altas taxas de industriários, como dizia Simão, durante as décadas de 1940 e 1950. De modo que, hoje, o que se pode chamar de operários em São Paulo atua provavelmente mais nas áreas de transportes e serviços do que na indústria. Mesmo tendo se transformado em uma cidade de serviços, São Paulo acolheu o PT, entre idas e vindas, como o principal partido de esquerda oposicionista, que mobiliza, atualmente, sobretudo as camadas trabalhadoras mais empobrecidas. A conquista dessa posição pelo PT foi fruto, como bem observaram Limongi e Mesquita, de uma construção paulatina de uma posição ligada aos “de baixo”.

Em que pesem tanto as diferenças a respeito dos enfoques analíticos e escolhas teóricas dos autores dos textos apresentados neste trabalho, por um lado, quanto as mudanças na cidade de São Paulo e na política brasileira, por outro, é possível concluir que os textos apontam mais continuidades do que descontinuidades no comportamento eleitoral paulistano ao longo desse período em que se observa, apesar de tudo, certa coerência entre escolhas político-eleitorais e posições de classe. Assim, parece que certa estabilidade dos padrões ideológicos referentes aos diferentes espaços da cidade, apontada por Limongi e Mesquita, no período entre 1985 e 2004, data, apesar de alguns ziguezagues, como diz Lamounier, de um período muito mais antigo.

Notas

1. O presente artigo foi concebido a partir das discussões realizadas pelo grupo de estudos de comportamento eleitoral coordenado pelo prof. André Singer (DCP-USP), sendo posteriormente apresentado como trabalho final em uma disciplina de pós-graduação ministrada pelo mesmo professor. Agradeço aos colegas do grupo e ao professor Singer pelas contribuições.
2. Em 1948, este bairro, localizado na Zona Leste de São Paulo, voltou a se chamar São Miguel Paulista.
3. Em 1962, Osasco tornou-se um município emancipado da cidade de São Paulo.
4. Bairro localizado no distrito de Aricanduva.
5. Bairro localizado no distrito de Sacomã.
6. A sigla PTB foi recriada na redemocratização, mas passou a abrigar políticos de direita, ao contrário do PTB antigo, que saiu de uma indefinição ideológica inicial para uma postura reformista e mais à esquerda nas vésperas do golpe.

7. Em todos os mapas que se seguem daqui em diante, os distritos em vermelho representam aqueles em que o PT teve a maioria do total de votos.

Referências

- BRANDÃO, G. 1997. *A esquerda positiva: as duas almas do Partido Comunista: 1920-1964*. São Paulo: Hucitec.
- FERREIRA, O. S. 1960. Comportamento eleitoral em São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 8.
- FERREIRA, O. S. 1964. A crise de poder do “sistema” e as eleições paulistas de 1962. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 16.
- LAMOUNIER, B. 1975. Comportamento eleitoral em São Paulo: passado e presente. In: CARDOSO F. H. & LAMOUNIER, B., *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. 1980. O voto em São Paulo, 1970-1978. In: LAMOUNIER, B. (org.). *Voto de desconfiança, eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979*. São Paulo: Vozes.
- LIMONGI, F.; MESQUITA, L. 2008. Estratégia partidária e preferência dos eleitores: as eleições municipais em São Paulo entre 1985 e 2004. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 81.
- PIERUCCI, A. F. 1989. A direita mora do outro lado da cidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 4, n. 10.
- _____. 1993. São Paulo 92, a vitória da direita. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 35.
- _____. 1994. Linguagens autoritárias, voto popular. In: DAGNINO, E. (org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- SIMÃO, A. 1956. O voto operário em São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 1.
- WEFFORT, F. C. 1965. Raízes sociais do populismo em São Paulo. *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2.

La facultad reglamentaria de los órganos electorales

Juan Carlos Benalcázar Guerrón¹

Resumo

O artigo aborda a questão dos poderes regulamentares concedidos aos organismos eleitorais para regulamentar as questões relativas ao âmbito das suas funções. Em particular, procura explicar as razões específicas que justificam a concessão de tal poder aos órgãos eleitorais e os limites que se impõem.

Palavras-chave: poder regulatório; regulação; órgãos eleitorais.

Abstract

This paper addresses the issue of regulatory powers granted to the electoral bodies to regulate matters relating to the scope of their functions. In particular, it seeks to explain the specific reasons that justify the granting of such power to the electoral bodies and the limits that are imposed.

Keywords: regulatory power; rule; electoral bodies.

Artigo recebido em 15 de abril de 2012; aceito para publicação em 7 de julho de 2012.

Introducción

La facultad reglamentaria es una de las atribuciones que tiene la Administración Pública, de tal modo que su estudio constituye una temática propia del Derecho Administrativo. Sin embargo, la concesión de dicha facultad a los órganos electorales –como sucede

Sobre o autor:

Juan Carlos Benalcázar Guerrón é advogado pela Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Especialista Superior e mestre em Direito pela Universidad Andina Simón Bolívar e doutor em Direito pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). E-mail: jbenalcazarg@hotmail.com.

en el Ecuador¹ provoca algunas cuestiones de gran interés para el Derecho Electoral, mucho más aún si se tiene en cuenta que la Constitución ecuatoriana instituye a aquellos órganos como una función del Estado, junto a las clásicas funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

La primera interrogante que al respecto se plantea es si tal atribución normativa tiene una justificación especial, o bien, únicamente responde a las razones que, en general, se señalan para conceder la facultad reglamentaria a la Administración Pública. Bien es verdad que los órganos electorales realizan una actividad administrativa, esto es, la gestión de lo concerniente a las elecciones y a los sujetos políticos, pero no debe dejar de considerarse que al instituir una Función Electoral, la Constitución ecuatoriana dota de autonomía a los órganos electorales con el propósito de evitar injerencias indebidas en los asuntos que son de su competencia. Consideramos que en dicha cualidad existe una singular motivación para conceder la facultad reglamentaria a los órganos electorales, como pretendemos demostrar en el primer apartado del presente trabajo.

Una segunda cuestión de importancia es el que concierne al ámbito y a los límites que tiene la facultad reglamentaria, los cuales, con algunas particularidades, se aplican perfectamente a la materia electoral. Desde un inicio cabe indicar que de ninguna manera los reglamentos que dictan los órganos electorales compiten con las leyes, o que, a guisa de autonomía, la Función Electoral suplanta las atribuciones de la Función Legislativa, por más especial y delicada que sea la materia. El estudio de esta cuestión se hará en el segundo apartado, en el cual se destacará la esfera de actividad que pueden regular los reglamentos electorales y las materias que pueden normar.

Justificación de la facultad reglamentaria de los órganos electorales

La existencia de normas jurídicas que provienen de la Administración Pública y no del Legislador, constituye una problemática que ha merecido especiales reflexiones de la doctrina. La facultad reglamentaria, antes que entenderse como una excepción al principio de división de funciones, o como una delegación legislativa, tiene su sustento en la necesidad de contar con normas jurídicas que se adecuen a las necesidades de la Administración Pública, propiamente,

en atención a la índole de labor que ésta desempeña. Como explica Francisco Tinajero Villamar:

<cit>La potestad reglamentaria de la administración se justifica [...] no por una delegación legislativa, pues ésta ocurre más bien con la presencia de órganos legislativos de excepción; se justifica jurídicamente la potestad reglamentaria por la necesidad de la presencia de normas movibles, flexibles, no de la rigidez de la Ley, susceptibles de fácil reforma y actualización, que emanen de un criterio técnico, no circunstancial, que suponga la realización de la amplia discrecionalidad típica de la administración pública, para la solución de asuntos que son de su competencia (TINAJERO VILLAMAR, 1998, p. 128).

La Administración Pública realiza una actividad diferente de la que cumple el Legislador y el Juez, pues su labor consiste en una *gestión* dirigida a conseguir *resultados* que materializan los fines del Estado, esto es, encaminada a la *realización inmediata y práctica* de los objetivos y cometidos públicos (ZANOBINI, 1954, p. 22).² En relación con esta tarea, como indica Francisco Tinajero Villamar en el texto citado, se requieren normas apropiadas que, ante todo, sean capaces de adecuarse a exigencias de las tareas administrativas.

En lo que concierne a los organismos electorales, es indudable que realizan una actividad de carácter administrativo. Los cometidos electorales demandan de una *gestión* que permita su cumplimiento de modo *inmediato y práctico*, con subordinación a los dictados de la ley. La elaboración del padrón, la organización de las juntas receptoras del voto, la implementación de mecanismos para que el elector ejerza su derecho de votar, la designación de funcionarios electorales, el escrutinio, la proclamación de resultados, etcétera, son algunos ejemplos de actividades administrativas electorales, esto es, de actividades de *gestión* de lo electoral (BENALCÁZAR, 2011, p. 284-285).

Ahora bien, la concesión de atribuciones normativas a los organismos electorales, aun cuando tenga una primera justificación general en las exigencias de su actividad administrativa, encuentra una razón adicional en la misión que tienen de *garantizar el ejercicio de los derechos políticos*, muy especialmente, en *procurar que los procesos electorales sean expresión genuina de la voluntad de los electores*, de tal modo que los gobernantes gocen de la debida legitimación democrática.

En efecto, el cumplimiento de los postulados democráticos requiere de una organización electoral confiable, esto es, dotada de unos atributos jurídicos e institucionales que brinden a los ciudadanos y a los sujetos políticos la debida certeza sobre la objetividad de sus pronunciamientos y la seguridad de que sus juicios y decisiones se toman con imparcialidad, racionalidad y juridicidad. La autonomía de los órganos electorales es, precisamente, una de las cualidades que se exigen para que exista toda esa certidumbre y confianza. Se trata de una característica de independencia y libertad de gestión que permite aislar a dichos órganos de las influencias e injerencias de intereses extraños y que diseñan con mucha atención las constituciones de varios países de Latinoamérica.

En el preciso caso de los órganos electorales, además de la justificación que sustenta la facultad reglamentaria de la Administración Pública, se les concede atribuciones normativas como expresión de su autonomía.³ La independencia y libertad de gestión que deben tener dichos órganos, implica la posibilidad de regular lo relacionado con la aplicación de las leyes electorales y el cumplimiento de las competencias relacionadas con las elecciones y los sujetos políticos. Esta capacidad reglamentaria, propia de una organización autónoma, debe estar libre de toda injerencia de las demás funciones del Estado y de los intereses de los involucrados en los procesos electorales para que sea expresión de racionalidad, objetividad e imparcialidad.

De este modo, la justificación de la facultad reglamentaria de los órganos electorales va más allá de las razones que comúnmente se invocan para conceder atribuciones normativas a la Administración Pública, pues a dichos motivos se agregan la necesidad de una adecuada regulación de una materia especialmente sensible y compleja, como es la electoral. Dicha regulación debe provenir del órgano competente –esto es, del Consejo Nacional Electoral en el caso del Ecuador– quien, por atribución propia y exclusiva, conoce y enfrenta las singulares problemáticas de los asuntos relacionados con las elecciones y los sujetos políticos.

Por lo demás, consideramos que los órganos electorales, en cuanto son los encargados de realizar la gestión inmediata y práctica de los cometidos relacionados con lo electoral, requieren de normas que sean susceptibles de adecuarse a los requerimientos técnicos de las elecciones y a las variantes situaciones que deben enfrentar los procesos electorales. En este aspecto y perspectiva, propio de un

órgano de gestión, la justificación de la facultad reglamentaria de los órganos electorales es la misma que se invoca, en general, para las entidades que conforman la administración pública.

Ámbito de aplicación y límites de la facultad reglamentaria de los órganos electorales

La facultad reglamentaria de los órganos electorales se somete, en términos generales, a las mismas limitaciones que se estudian respecto de los reglamentos que dicta la Administración Pública, no obstante lo cual, existen algunas consideraciones de mucho interés que modelan el régimen jurídico de los reglamentos electorales. En este apartado, en primer término, señalaremos brevemente los límites generales de la facultad reglamentaria para luego reflexionar sobre las particularidades que se aplican a los reglamentos de los órganos electorales.

De conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, los reglamentos tienen un grado jerárquico inferior a las leyes y en sus contenidos normativos deben someterse a las disposiciones de éstas⁴.

La supremacía de la ley es un primer límite de la facultad reglamentaria, según el cual el reglamento no puede contravenir o alterar a las normas legales. Considero que esta limitación tiene su cabal y precisa explicación en los principios de división de funciones y proscripción de la arbitrariedad, que son propios de un Estado de Derecho. En efecto, si se parte de la idea de que la división de funciones evita la concentración del poder en un solo individuo o institución, únicamente el Legislador es quien tiene la competencia para dictar normas jurídicas aptas para innovar de modo radical y decisivo en el ordenamiento, mientras que el reglamento se limitaría a permitir la cabal ejecución de dichas normas, o bien, a regular aspectos estrictamente relacionados con el desempeño de las funciones que la Constitución encarga a la Administración Pública, sin que ello comporte autorización para ir más allá de lo que establecen las leyes.

El principio de división de funciones, en primer término, constituye una garantía de respeto al ordenamiento jurídico y a los derechos de los ciudadanos, pues impide el desafuero que la acumulación del poder es capaz de producir, pero también debe considerarse como un fundamental postulado de orden que se aplica en la construcción del Estado. En tal virtud, el reglamento debe subordinarse a las leyes, ya

que si el primero estuviese en posibilidad de estar a la altura de la ley, ningún efecto tendría la división de funciones, pues las normas que provienen de la Administración Pública podrían disputar a las que emite el Legislador, con un resultado de desorden e inseguridad en ordenamiento jurídico.

Un segundo límite de la facultad reglamentaria, como explican García de Enterría y Fernández, está dado por la materia que pueden regular los reglamentos, que en todo caso únicamente puede referirse a aquellos asuntos en los que tiene competencia la Administración Pública:

El Reglamento, como producto de la Administración que es, esta ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público. Hay aspectos del ordenamiento no administrativizados, en el sentido de que sobre ellos se construye un régimen en cuya aplicación a la Administración no se le asigna ningún papel; así, todo el orden procesal, o todo el orden del Derecho privado, confiado a los sujetos privados y a los Tribunales. El Reglamento no podría intentar regular estos aspectos, ni siquiera invocando la oportunidad de desarrollar una Ley supuestamente imperfecta o incompleta [...]; concretamente, no cabe reconocer que la Administración pueda dictar Reglamentos que puedan suplir a las Leyes en estas materias; o, menos aún, que interpusieran entre la Ley y su aplicación una regulación propia [...]. (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 2004, p. 206). <fim cit>

Esta limitación del reglamento resulta de la propia función que tiene en el ordenamiento jurídico. La facultad reglamentaria, como anteriormente indicamos, se otorga en atención a la función propia que debe cumplir la Administración Pública y para coadyuvar en su realización. De ningún modo el reglamento compite con la ley, sino que la complementa y completa dentro del ámbito específico de las tareas de las cuales se ocupa la Administración Pública.

Por último, es necesario tener presente que la Constitución reserva ciertas materias delicadas a la regulación de la ley, aunque la Administración Pública pueda tener competencias en tales asuntos. Es el caso del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y la tipificación de delitos y de infracciones, entre otros.⁵ En mi opinión, la temática de las materias reservadas a la ley debe estudiarse y explicarse como una garantía de los ciudadanos. En efecto, mientras que

el reglamento proviene de los funcionarios que detentan las máximas autoridades de la Administración Pública –verbigracia el Presidente de la República– y contiene normas movibles, flexibles, de fácil reforma y actualización; la ley la dicta la Asamblea Nacional, órgano legislador conformado por varios ciudadanos elegidos por votación popular, de distintas tendencias y opiniones, y que se somete a un procedimiento pausado en el cual existe el debate y la presencia de diversos puntos de vista. La conformación del órgano legislador y el proceso de formación de la ley son capaces de brindar más garantías a los ciudadanos en relación con asuntos sumamente delicados. Por el contrario, el reglamento, considerando su origen y flexibilidad, carece de aptitud para otorgar seguridad a los ciudadanos, por ejemplo, en lo relacionado con el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales y la tipificación de infracciones y sanciones. En otros términos, de otorgar a una norma reglamentaria la regulación de ciertas materias especialmente sensibles, provocaría un ambiente de falta de certeza que impediría gozar del debido resguardo de bienes y valores esenciales para la recta y buena convivencia social.

Hecha esta exposición, reiteramos que la facultad reglamentaria de los órganos electorales se somete a las mismas restricciones que se han apuntado, con la precisión de que el ámbito de regulación es estrictamente el relacionado con los asuntos propios de sus atribuciones, además de que en esta materia, dada la autonomía de los órganos electorales, las competencias normativas corresponden exclusivamente a éstos.

En el Ecuador, en atención al numeral 6 del artículo 219 de la Constitución de la República, la Función Ejecutiva –que por antonomasia es la que ejerce la facultad reglamentaria–⁶ únicamente podría dictar reglamentos que se rijan dentro de su ámbito de acción y no tendría competencia alguna para dictar regulaciones sobre materias electorales, mucho más aun, porque la Constitución ha instituido la Función Electoral con la intención de definir un ámbito de autonomía que no pueden ser invadido o disputado por la Función Ejecutiva o por cualquier otra institución del Estado.

De producirse una irrupción de la Función Ejecutiva o de cualquier otra función o institución del Estado en la facultad reglamentaria de los órganos electorales, las normas dictadas resultarían inválidas, principalmente, por usurpación de competencias constitucionales. Para reivindicar sus atribuciones normativas, el Derecho ecuatoriano

precisa que los órganos electorales deben requerir a la institución que ha asumido sus competencias para que cese su conducta, y en caso de negativa o de silencio ante el requerimiento, se puede presentar una demanda ante la Corte Constitucional.⁷ La facultad reglamentaria de los órganos electorales tiene su límite en las materias reservadas a la ley, en concreto, sus competencias normativas no incluyen la regulación del ejercicio de los aspectos del ejercicio del derecho al sufragio y de las infracciones y sanciones electorales. En caso de que un reglamento dictado por el Consejo Nacional Electoral transgreda la reserva de ley, deberá ser declarado inválido.

En este aspecto surge la duda del juez competente para declarar dicha invalidez de los reglamentos que dicta el Consejo Nacional Electoral: ¿la Corte Constitucional o el Tribunal Contencioso Electoral? En mi opinión, debe reconocerse a este último la competencia para anular los reglamentos que dicta el Consejo Nacional Electoral, pues en atención al espíritu del Constituyente, el establecimiento de la Función Electoral se traduce en otorgar un ámbito constitucional de autonomía para la organización electoral, lo cual implica separar a los asuntos electorales de la injerencia y competencia de las demás funciones del Estado, incluida la Corte Constitucional y los demás jueces y tribunales de la República. En tal virtud, el Tribunal Contencioso Electoral, en ejercicio de la atribución de dictar sentencias en materia electoral y de conocer sobre la juridicidad de los actos del Consejo Nacional Electoral, será el competente para resolver sobre la validez o invalidez de los reglamentos que dicho órgano dicta.⁸

A manera de conclusión

Luego del análisis que queda hecho, podemos apreciar que la facultad reglamentaria de los órganos electorales tiene una justificación especial que radica en su autonomía. Si bien es válido invocar las mismas razones que fundamentan la concesión de atribuciones normativas a la Administración Pública, en el caso de los órganos electorales hay un motivo singular que se basa en la necesidad de dotarles de independencia y de libertad de gestión, en cuanto estos elementos funcionan como garantías del derecho al sufragio.

En el preciso caso del Derecho ecuatoriano, la institución de la Función Electoral exige una facultad normativa propia, que esté sometida a la ley y que no la contravenga ni altere, pero que también

sea capaz de permitir el cumplimiento cabal de los cometidos relacionados con las elecciones, con respeto total a los derechos de los electores y de los sujetos políticos.

Los órganos electorales no se limitan a realizar una gestión puramente administrativa de los asuntos relacionados con las elecciones y las organizaciones políticas, sino que su misión trasciende hacia la *garantía del derecho al sufragio*. En estos motivos, justamente, hay un fundamento singular para que la organización electoral tenga la facultad de dictar normas especiales para cumplir sus cometidos, pero dentro de un ámbito de acción inmune a la injerencia de los interesados en los procesos electorales. Esta inmunidad, precisamente, está en capacidad de permitir que el reglamento electoral sea expresión de ecuanimidad, objetividad, racionalidad, en suma, de justicia.

Notas

1. El numeral 6 del artículo 219 de la Constitución de la República del Ecuador establece que es atribución del Consejo Nacional Electoral “Reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia”. La misma disposición consta en el numeral 9 del artículo 25 de la Ley Orgánica Electoral.
2. La función administrativa se distingue de la legislativa y de la jurisdiccional por la índole de su labor y por el consiguiente método y técnica de su acción. Como decimos, se trata de una actividad que busca la realización *inmediata y práctica* del bien común. La legislación, aunque es innegable que atiende a los fines del Estado, lo hace de modo mediato, ya que consiste en definir una disciplina social y regular los objetivos y cometidos públicos, pero no tiene por misión la realización y atención directa de aquéllos. La jurisdicción, por su parte, contribuye al bien común a través de la administración de justicia, pero esta labor de actuación del derecho en la solución de controversias es ajena a la aquella tarea de atención de los objetivos y cometidos públicos, en cuanto se trata de aplicar mecanismos que logren los resultados inmediatos y prácticos que los satisfagan.
3. En el mismo sentido de encontrar en la autonomía de los órganos electorales la justificación de su facultad reglamentaria, véase Jiménez Dorantes, “Capacidad Normativa y Autonomía de los Órganos Electorales. El caso del IFE”, en *Estudios Comparados de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 167 y siguientes, visible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3040>.
4. Constitución de la República del Ecuador: “Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional,

las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”.

5. El artículo 132 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: “Art. 132. La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:
 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.
 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.
 4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.
 5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias.
 6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.
6. El numeral 13 del artículo 147 de la Constitución de la República del Ecuador establece: “Art. 147. Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: [...] 13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlos ni alterarlos, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”.
7. Este procedimiento es el previsto en el numeral 1 del artículo 146 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 146. Conflicto positivo. Los conflictos positivos se resolverán de conformidad con las siguientes reglas:
 1. Requerimiento previo de incompetencia. Cuando el legitimado activo considere que otro órgano o función ha asumido sus competencias, requerirá a ésta, por escrito, que se abstenga de realizar los actos, revoque las decisiones o resoluciones que haya adoptado; de negarse o de guardar silencio la requerida, por el término de quince días, aquella podrá acudir a la Corte Constitucional con una demanda para que, en sentencia, declare que, según la Constitución las atribuciones asumidas por la requerida son de competencia de la requirente”.
8. El numeral 1 del artículo de la Constitución de la República, establece que el Tribunal Contencioso Electoral tiene la atribución de “Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas”. Por su parte, los numerales 1 y 2 del artículo 70 de la Ley Orgánica Electoral determinan que el Tribunal Contencioso Electoral tiene la competencia de “Administrar justicia como instancia final en materia electoral y expedir fallos” y de “Conocer y resolver los recursos contenciosos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y los organismos desconcentrados”.

Referências

- BENALCÁZAR GUERRÓN, J. C. 2011. Las relaciones entre el Derecho Electoral y el Derecho Administrativo. *Estudios de Derecho Electoral*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & FERNÁNDEZ, T. R. 2004. *Curso de Derecho Administrativo*, I. 12. ed. Madrid: Thomson-Civitas.
- JIMÉNEZ DORANTES, M. 2011. Capacidad Normativa y Autonomía de los Órganos Electorales. El caso del IFE. *Estudios Comparados de Derecho Electoral*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3040>.
- TINAJERO VILLAMAR, F. 1988. *La potestad reglamentaria*. La reforma de la Constitución, Quito: ILDIS-JURISPUCE.
- ZANOBINI, G. 1954. *Curso de Derecho Administrativo*. Trad. de Héctor Masnatta. Buenos Aires: Editorial Arayú.

A inelegibilidade que decorre da improbidade administrativa sancionada como causa de suspensão dos direitos políticos

Marcos Ramayana¹

Resumo

O artigo trata da inelegibilidade decorrente da improbidade administrativa sancionada como causa da suspensão dos direitos políticos. Parte-se da análise conceitual dos direitos políticos e inelegibilidade, focando na temática da improbidade administrativa e em seus desdobramentos, sejam no campo de sua aplicabilidade, ações civis, populares e eleitorais, sejam dos prazos e requisitos para configuração da inelegibilidade.

Palavras-chave: direitos políticos; inelegibilidade; improbidade administrativa.

Abstract

The article is about the ineligibility due to administrative impropriety sanctioned as cause for the suspension of political rights. The article starts with a conceptual analysis of political rights and ineligibility, focusing on the issue of administrative impropriety and its unfolding, on its applicability, civil, people and electoral actions, or deadlines and requests for the configuration of ineligibility.

Keywords: political rights; ineligibility; administrative impropriety.

Artigo recebido em 7 de julho de 2012; aceito para publicação em 9 de setembro de 2012.

Introdução

As inelegibilidades estão previstas na Constituição ou em lei de natureza complementar, nos termos do § 9º do art. 14 da Constituição

Sobre o autor:

Marcos Ramayana é Procurador de Justiça (MP/RJ), especialista em Direito Eleitoral e professor da disciplina Legislação Eleitoral na Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ), na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj), na Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e na Escola de Direito da Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: ramay@mp.rj.gov.br.

da República, que estabelecem padrões ordenadores de um estatuto jurídico político. Assinala-se um dever para as candidaturas políticas. O Estado, adotando estruturas jurídicas, formula certas normas que criam uma espécie de “efeito de filtro do político”. Nessa linha, prescrevem-se impedimentos ou obstáculos que procuram isolar determinada candidatura do universo do sufrágio.

A inelegibilidade é a restrição temporária do direito público político subjetivo passivo.

Os direitos políticos integram o núcleo de proteção fundamental do *Jus Civitatis*, possibilitando ao cidadão participar da vida política com o exercício do direito de votar e ser votado. Assim, é indubitável que as inelegibilidades surgem como exceções constitucionais e infraconstitucionais dentro do contexto normativo vigente.

A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, alterada pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa), trata da inelegibilidade decorrente da improbidade administrativa no seguinte sentido normativo, artigo 1º, I, alínea l:

os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena.

Dos direitos políticos

Quando tratamos de suspensão dos direitos políticos, a pessoa não pode votar nem ser votada por um período de tempo, formando-se um impedimento temporário para as capacidades eleitorais ativas e passivas, o que é um *plus* negativo em relação à causa de inelegibilidade, que impede somente a capacidade eleitoral passiva, ou seja, ser eleito.

A suspensão dos direitos políticos aqui tratada é baseada no art. 15, V, da Carta Magna e nas ações civis de improbidade ou popular (Leis nº 8.429/1992 e nº 4.717/1965), mas é inegável que os atos de improbidade podem ter feição eleitoral, pois praticados durante as campanhas eleitorais ou objetivando-as nos anos de eleição.

Nessa linha diz o art. 73, § 7º, da Lei nº 9.504/1997, que as condutas vedadas aos agentes públicos são atos que acarretam a cominação das sanções do art. 12, III, da Lei nº 8.429/1992, ou seja, se um candidato a prefeito em sua reeleição desvia dinheiro público para a campanha, ele se submete a sanção de suspensão dos direitos políticos. No entanto, esta sanção não se persegue processualmente na esfera de competência da Justiça Eleitoral, pois se rege pela ação civil lastreada na lei de improbidade administrativa.

Dessa maneira, a Justiça Eleitoral poderá julgar uma representação por conduta vedada que acarreta a cassação do registro, diploma, multa e possui como efeito secundário ou reflexo da sentença a inelegibilidade. Não é de competência específica da Justiça Eleitoral julgar a conduta do infrator aplicando a suspensão dos direitos políticos (art. 15, V, da Carta Magna).

Observa-se que temos a suspensão dos direitos políticos declarada, v.g., na ação civil de improbidade, que não é julgada pela Justiça Eleitoral, e em momento posterior ao cumprimento do prazo de suspensão, que varia de três a dez anos, incidirá a inelegibilidade.

Como se contabiliza o prazo de inelegibilidade?

O prazo deve ser contado de oito anos após o cumprimento das sanções impostas, por exemplo, na ação civil de improbidade administrativa. A jurisprudência do TSE é nesse sentido, pois está arrimada nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578/DF, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, que declararam a constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010, além de se reconhecer incidência da nova causa de inelegibilidade sobre fatos anteriores.

Na espécie vertente, o Tribunal de Justiça condenou o candidato em sede de ação civil pública, por ato de improbidade administrativa, à pena de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos, em decisão proferida em 10/03/2004 e transitada em julgado em 01/06/2006. O candidato está inelegível pelo período de oito anos a contar do cumprimento da pena, ocorrido em 01/06/2009, alcançando o pleito de 2012. Em divergência, o Ministro Marco Aurélio asseverou que a irretroatividade da lei é condição de segurança jurídica, e a coisa julgada é o ato jurídico perfeito por excelência, razão pela qual afirmou que,

se a nova lei for aplicada à hipótese dos autos, teria eficácia própria de uma ação rescisória, sem, contudo, preencher os requisitos do Código Eleitoral. O Tribunal, por maioria, recebeu os embargos de declaração como agravo regimental e o desproveu. Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral nº 365-37/PR, rel. Min. Arnaldo Versiani, em 11/09/2012.

A inelegibilidade defluente dessa alínea exige a ocorrência de certos requisitos legais.

Quais são os requisitos?

O primeiro requisito é que a decisão na ação de improbidade tenha sido prolatada de forma colegiada por maioria ou unanimidade, por exemplo, por uma das câmaras do Tribunal de Justiça do Estado, ou tenha ocorrido o trânsito em julgado da decisão monocrática ou colegiada.

O segundo requisito exige a condenação, por suspensão dos direitos políticos na ação de improbidade em decisão monocrática ou colegiada. Na suspensão, a pessoa de forma temporária (prazo fixado na decisão, artigo 12, I a III, da Lei nº 8.429/92) não pode votar e ser votada.

Dessa maneira, a decisão que na ação de improbidade administrativa aplique sanções como reparação do dano ao erário, multas e proibições de contratação com o Poder Público, sem especificar a condenação na suspensão dos direitos políticos, não gera a causa de inelegibilidade do artigo 1º, I, alínea I, da Lei Complementar nº 64/90. A suspensão dos direitos políticos que produz o efeito da inelegibilidade é de competência da Justiça não eleitoral.

O artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) dispõe que as sanções podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa.

No caso, o intérprete deve graduar proporcionalmente as sanções de natureza não penal, inclusive a suspensão dos direitos políticos, em razão dos incisos I, II e III do artigo 12 da LIA.

A causa de suspensão dos direitos políticos só será reconhecida se for declarada na decisão e é aplicada de forma genérica a todos os casos de violação aos artigos 9 a 11 da LIA, especialmente quando envolvem agentes públicos, considerando o disposto no artigo 20 da norma legal, que diz:

A aplicação das sanções previstas nesta lei independe: I – da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; II – da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Segundo o disposto no artigo 20 da LIA, o prazo de suspensão dos direitos políticos será graduado na forma do artigo 12, I a III, e se inicia com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Certificado o trânsito em julgado na ação de improbidade administrativa, já incide a causa de suspensão dos direitos políticos, independentemente das anotações realizadas no âmbito da Justiça Eleitoral. Observe-se que a sentença penal que transita em julgado acarreta a suspensão dos direitos políticos de forma automática, sem necessidade de expressa menção, a partir do artigo 15, III, da Constituição da República.

Cumprir frisar ainda o disposto nos artigos 18 e 19 da Resolução nº 113, de 20 de abril de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, que disciplinam a comunicação da causa de suspensão dos direitos políticos pelos juízes e tribunais à Justiça Eleitoral. Destacamos:

Artigo 18 – O juiz do processo de conhecimento expedirá ofícios ao Tribunal Regional Eleitoral com jurisdição sobre o domicílio eleitoral do apenado para os fins do artigo 15, inciso III, da Constituição Federal.

Artigo 19 – A extinção da punibilidade e o cumprimento da pena deverão ser registrados no rol dos culpados e comunicados ao Tribunal Regional Eleitoral para as providências do art. 15, III, da Constituição Federal. Após, os autos do Processo de Execução da Pena serão arquivados, com baixa na distribuição e anotações quanto à situação da parte.

A Resolução TSE nº 21.538/2003, no artigo 51, dispõe sobre o conhecimento pela Justiça Eleitoral de restrições aos direitos políticos.

A zona eleitoral anotarà no prontuário do eleitor (comando ASE) a decisão no âmbito da ação de improbidade que suspendeu os direitos políticos, especialmente quanto ao prazo de duração, que impede o exercício do voto e de ser votado, sendo possível, após o cumprimento do prazo legal, a regularização da situação eleitoral, na forma do artigo 52 da Resolução.

Se o infrator pleitear o requerimento do registro de sua candidatura entre a data de certificação do trânsito em julgado da decisão e a anotação cartorária junto à zona eleitoral, ele terá seu pedido

indeferido, porque a Justiça Eleitoral poderá, por documentos comprobatórios, reconhecer *ex officio* a causa de suspensão dos direitos políticos, inclusive sendo provocada pela propositura de ação de impugnação ao requerimento de registro de candidatura (artigo 3º da Lei Complementar nº 64/90).

Trata-se de matéria de ordem pública democrática e conhecida *propter officium* pelo órgão jurisdicional eleitoral.

Acresça-se que a suspensão dos direitos políticos não pode ser decretada no âmbito administrativo. Trata-se de exclusiva competência judicial nos termos do artigo 12 da Lei nº 8.429/92 (LIA), que reconhece a incidência dos artigos 9 *usque* 10 da norma. E, ainda, o artigo 127 da Lei nº 8.112/90, que não prevê na esfera administrativa a decretação da causa de suspensão dos direitos políticos.

As infrações administrativas que ensejam demissão por atos de improbidade com a aplicação de regras estatutárias (artigo 132, IV, da Lei nº 8.112/90) podem acarretar a causa de inelegibilidade do artigo 1º, I, alínea o, da Lei Complementar nº 64/90. Nesse sentido é STF, RMS 24.699, em 30/11/2004, relator Ministro Eros Grau.

O terceiro requisito é o de que a decisão tenha reconhecido que o ato de improbidade administrativa foi doloso.

O elemento subjetivo, ou estado de *animus*, busca a efetiva punição do desonesto administrador. Nesse sentido é STJ, Resp 213.994/MG, 1ª Turma, relator Ministro Garcia Vieira, sendo feita a distinção entre o desonesto e o inábil administrador.

O dolo é essencial para a configuração das infrações dos artigos 9º e 10 da Lei de Improbidade, sendo que, para a configuração do artigo 10, é suficiente a culpa. Nesse sentido é STJ, Resp nº 1036229/PR, 1ª Turma, Relatora Ministra Denise de Arruda, em 17/02/2009).

Assim, a culpa não acarreta o efeito da inelegibilidade.

O quarto requisito enseja o reconhecimento na decisão da lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. A cumulatividade dos requisitos deve ser analisada casuisticamente.

Primeiramente, é importante verificar que o artigo 21, inciso I, da Lei de Improbidade (artigo com redação alterada pela Lei nº 12.120/2009) firma que as sanções previstas na lei são independentes da ocorrência de dano ao patrimônio público. Todavia, se ocorrer o dano ao erário, o juiz ou tribunal aplicam a pena de ressarcimento.

As sanções da lei de improbidade podem ser aplicadas de forma não cumulativa, considerando a gravidade da conduta do infrator.

A conduta projeta-se na gênese cívica das inelegibilidades e demanda o enquadramento legal pela Justiça Eleitoral em função da decisão na ação de improbidade.

Nota-se que a causa de inelegibilidade da alínea I está vinculada a uma lesão real ao erário público.

Analisando ambos os requisitos – quais sejam, (a) lesão ao patrimônio público; e (b) enriquecimento ilícito em razão da compatibilidade finalística da Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) com a Lei da Improbidade Administrativa –, não podemos afastá-los dos artigos 9º até 11 da norma de improbidade.

O artigo 9º da LIA pune o enriquecimento ilícito; já o artigo 10, a lesão ao erário público. Assim, poder-se-ia induzir que não incidiriam concomitantemente a lesão a patrimônio público e o enriquecimento ilícito numa mesma hipótese, o que geraria a inaplicabilidade da causa de inelegibilidade. Não é essa a interpretação finalística da norma de inelegibilidade.

Tenha-se presente que, no artigo 9º da LIA, tutela-se como alvo principal o enriquecimento ilícito do agente ou terceiro. Nesse sentido, a punição está ancorada na prova do dolo. O artigo 10 pune o dolo ou culpa, mas, para fins de inelegibilidade defluente do artigo 1º, inciso I, alínea I, é necessária, no entanto, a conduta dolosa, ou seja, a intenção de desviar, lesar ou dilapidar o patrimônio público.

O artigo 10 da LIA tutela o patrimônio público, seja por ato doloso ou culposo. No artigo 9º, o dolo é essencial e específico. O agente consegue a vantagem ilícita em prejuízo alheio. O prejuízo público faz parte das condutas do artigo 10, que podem ter gerado ou não o enriquecimento ilícito.

Dessa maneira, para incidir a norma de inelegibilidade por projeção na análise das candidaturas, verifica-se:

- I – o ato doloso de improbidade;
- II – o enriquecimento ilícito do agente ou de terceiro beneficiado e lesão ao patrimônio público; e
- III – imposição na decisão da causa de suspensão dos direitos políticos.

O enriquecimento ilícito que se observa nem sempre é do próprio réu e atual candidato, pois ele pode ter beneficiado terceiros com lesão ao patrimônio público. Nesse sentido é precedente do TSE,

Recurso Ordinário 2136-89.2010.6.26.000, São Paulo, relator Ministro Hamilton Carvalhido, em 25/11/2010.

O que importa para a incidência da inelegibilidade é uma proporcionalidade da lesão ao patrimônio público pelo ato doloso de improbidade administrativa. Pune-se a proporcionalidade ou a gravidade da conduta dolosa, sendo o enriquecimento próprio ou de terceiro. Na jurisprudência, registre-se o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 71-30/SP, Relator Ministro Dias Toffoli, em 25/10/2012, no sentido de que a condenação em lesão ao patrimônio público não presume o enriquecimento ilícito.

O importante é o intérprete analisar no caso concreto se houve a incidência de ambos os requisitos (lesão e enriquecimento), mas não é necessário que a sentença ou acórdão no processo de ação civil declare expressamente.

Se o candidato, por exemplo, beneficiou uma empresa sem fazer a licitação e causou danos ao erário público, em razão da prova produzida nos autos da ação civil, é possível perscrutar se ocorreu o enriquecimento ilícito próprio ou de terceiro com gravidade ou proporcionalidade apta a ensejar a causa de inelegibilidade.

Sendo celebrado um negócio jurídico (contrato) com a administração pública e o terceiro, de forma dolosa, estava em conluio com o candidato, os envolvidos tinham o objetivo de fraudar lei imperativa, artigo 145, VI, do Código Civil, causando a nulidade do ato e respondendo por seus efeitos de projeção da inelegibilidade.

Acresça-se o precedente do Egrégio TSE: “[...] A incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *l*, da LC nº 64/1990, com redação dada pela LC nº 135/2010, pressupõe condenação do candidato à suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. No caso, o candidato foi condenado por ato de improbidade que importou apenas violação aos princípios da Administração Pública, não incidindo, por isso, a inelegibilidade do art. 1º, I, *l*, da LC nº 64/1990” (Ac. de 15/12/2010 no AgR-RO nº 381.187, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior).

A condenação por improbidade administrativa que acarreta a suspensão dos direitos políticos (artigo 15, V, da Carta Magna) e a inelegibilidade decorrente da decisão, na forma do artigo 1º, I, alínea *l*, são restrições político-eleitorais de exclusiva natureza personalíssima.

Conclusão

Em conclusão, cumpre ainda enfatizar: a suspensão dos direitos políticos está ancorada em preceitos constitucionais: artigos 15, V, e 37, § 4º, da Carta Magna.

Com a suspensão dos direitos políticos, a pessoa não pode votar, inclusive nas eleições plebiscitárias, referendos, além de ficar impedida de participar de projetos de iniciativa popular.

Por outro lado, a capacidade eleitoral passiva fica restrita, ou seja, o agente não pode ser escolhido em convenções partidárias objetivando pré-candidaturas eletivas, o seu pedido de registro de candidatura será indeferido e ele pode ainda ter o diploma anulado pela Justiça Eleitoral, na forma do artigo 262, I, do Código Eleitoral, em sede, portanto, de Recurso contra a Expedição do Diploma (RCED).

Se o candidato, no momento do deferimento do registro de sua candidatura, não estava com os direitos políticos suspensos, mas de forma superveniente à eleição em que foi eleito emergiu a inelegibilidade ou a suspensão, ele responderá por recurso contra sua diplomação, sendo anulado o mandato eletivo. No entanto, é necessário que o Recurso Contra a Expedição do Diploma (artigo 262 do Código Eleitoral) tenha sido interposto dentro do prazo de três dias para que Justiça Eleitoral possa aplicar a hipótese legal.

É possível que o requerimento de registro esteja ainda em julgamento, o que permite a decretação *ex officio* pela Justiça Eleitoral da superveniente causa de inelegibilidade ou suspensão em observância da celeridade do processo eleitoral (artigo 10, § 11, da Lei nº 9.504/97).

E, ainda, a perda do mandato eletivo pode ser decretada em âmbito parlamentar na forma do artigo 55, IV e § 3º da Constituição da República, dispositivo repetido nas Cartas Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, que atingem os mandatos estaduais e municipais.

De fato, o agente político, v.g., vereador que teve suspensos seus direitos políticos não deve permanecer no mandato eletivo, pois sua efetividade depende de estar o cidadão na fruição dos direitos políticos. Os artigos 3º, 175, § 3º, e 337 do Código Eleitoral norteiam a interpretação nesse sentido. E ainda os artigos 6º, I, e 8º, I, do Decreto-Lei nº 201/67.

A decisão que aplica a sanção de suspensão dos direitos políticos só é exequível se transitar em julgado. Não existe, na legislação, a

possibilidade da execução provisória (artigo 475-O do Código de Processo Civil) da suspensão dos direitos políticos.

Todavia, a condenação por órgão colegiado (segundo grau de jurisdição) na ação de improbidade pode levar a causa de inelegibilidade, impossibilitando o agente de obter sua candidatura (artigo 1º, I, l, da LC nº 64/90). Nesse ponto, executa-se provisoriamente parte da decisão que projeta seu efeito especial, ou seja, a inelegibilidade por improbidade. Não há violação ao princípio da presunção da inocência (artigo 5º, LVII, da Carta Magna). Trata-se de um critério político-jurídico, adotado pelo legislador, que protege a probidade administrativa nas eleições e a lisura do mandato eletivo no devido processo legal.

A importância ambiental da propaganda eleitoral

Arthur Luis Mendonça Rollo¹

Resumo

O artigo trata das iniciativas recentes visando a restringir ainda mais os meios de propaganda eleitoral, atualmente permitidos pela legislação eleitoral brasileira, a pretexto de proteger o meio ambiente. Situa a propaganda eleitoral enquanto bem ambiental essencial à sadia qualidade de vida e ressalta sua importância constitucional. Conclui no sentido de que a amplitude da propaganda eleitoral é essencial à dignidade humana, porque garante diretamente a democracia e, indiretamente, os demais direitos fundamentais. A propaganda eleitoral é fundamental para que todos tenham acesso ao poder, nos termos da Constituição Federal.

Palavras-chave: direito eleitoral; meio ambiente; propaganda eleitoral; poluição visual; democracia.

Abstract

This article discusses recent initiatives aimed at further restricting the means of electioneering, currently allowed by the Brazilian electoral legislation, with the objective of protecting the environment. It situates electioneering as an environmental good essential to a wholesome quality of life and emphasizes its constitutional importance. The conclusion is in the sense that the amplitude of the electioneering is essential to human dignity, because, directly, it ensures democracy and, indirectly, other fundamental rights. Electioneering is important for allowing everyone to have access to power, according to the Constitution.

Keywords: electoral law; environment; electioneering; visual pollution; democracy.

Artigo recebido em 14 de julho de 2012; aceito para publicação em 3 de setembro de 2012.

Sobre o autor:

Arthur Luis Mendonça Rollo é professor titular e coordenador do departamento de direito público da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, doutor e mestre pela PUC-SP, advogado na área eleitoral e professor de direito eleitoral. E-mail: arthur@albertorollo.com.br

Introdução

Muitas foram as iniciativas nas últimas eleições para restringir a propaganda eleitoral, sob o pretexto de que ela causa poluição nas mais variadas formas. A poluição mais reclamada é a visual, causada pelas faixas e pinturas de muros. Justamente por isso, alguns juízes eleitorais convocaram, no pleito de 2012, todos os candidatos a celebrarem compromissos ou pactos por propagandas eleitorais limpas, restringindo ainda mais os meios de propaganda eleitoral permitidos pela legislação, para preservar a limpeza e a estética urbanas.

O Tribunal Superior Eleitoral realizou em dezembro de 2012 um seminário, sendo que uma das palestras dedicou-se ao tema da poluição causada pela propaganda eleitoral. Essa palestra concluiu que os meios de propaganda eleitoral devem ser ainda mais restritos, para evitar a poluição visual e em virtude do suposto desperdício de dinheiro e energia, principalmente.

Nosso objetivo com este artigo é contribuir para o exame da questão sob os reais aspectos constitucionais nela envolvidos, e não apenas partindo de uma visão isolada do direito ambiental, como tem sido a rotina nos estudos e trabalhos que temos lido até agora.

Fundamentos constitucionais da propaganda eleitoral

O parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal afirma que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos”. Na nossa sociedade de massa e diante do sistema eleitoral adotado no Brasil, a propaganda eleitoral se faz indispensável para permitir que todos tenham acesso ao poder, ou seja, exercer a cidadania, nos termos preconizados pelo art. 1º, II, da Constituição Federal.

O exercício da cidadania, nas suas mais variadas formas, se dá a partir da informação ampla. Quanto mais informado estiver o eleitor, maior será o seu grau de consciência em relação ao exercício do seu direito de voto. Quanto mais informado estiver o eleitor, melhor poderá fiscalizar os representantes que elegeu, melhor poderá contribuir para o processo democrático por meio dos partidos políticos, enfim, mais amplo será o exercício da sua cidadania, nas suas mais variadas formas.

Tanto a capacidade eleitoral ativa quanto a capacidade eleitoral passiva dependem diretamente da propaganda eleitoral e da informação que ela proporciona. Quem vai votar depende da propaganda eleitoral para conhecer os candidatos, suas ideologias e propostas. Quem vai ser votado depende da propaganda eleitoral para se tornar conhecido, para pedir e obter o voto dos eleitores. A propaganda eleitoral, assim, estabelece o necessário elo entre o candidato e o eleitor.

Está claro também que a informação do eleitor depende da sua educação e que o processo democrático está umbilicalmente ligado ao atendimento do piso vital mínimo constitucional. Campanhas têm sido feitas pelo TSE para informar o eleitor e evitar que ele venda o seu voto. Não basta, no entanto, essa informação para resolver o problema, na medida em que o poder público não provê o básico, que são os direitos sociais garantidos pelo art. 6º da Constituição Federal.

O eleitor que não tem saúde, não tem moradia, não tem alimentação estará, por certo, mais vulnerável aos candidatos corruptos e mais arredo às alternâncias de poder que, naturalmente, colocam em risco a continuidade de programas assistenciais. O eleitor que não tem segurança e é ameaçado na sua subsistência digna será naturalmente constrangido no exercício do seu voto, ainda que pelas circunstâncias.

O exercício pleno da democracia demanda, portanto, o atendimento do piso vital mínimo constitucional pelo poder público. Só quem tem educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social e os demais direitos assegurados pelo art. 6º da Constituição Federal poderá exercer, com liberdade e consciência, seu direito de voto. Para José Afonso da Silva:

A nova ideia de cidadania se constrói, pois, sob o influxo do progressivo enriquecimento dos direitos fundamentais do homem. A Constituição de 1988, que assume as feições de uma Constituição dirigente, incorporou essa nova dimensão da cidadania quando, no art. 1º, II, a indicou como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A propósito, escrevemos: “A cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade

popular. E aí o termo conexas-se com o conceito de soberania popular (parágrafo único do art. 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essencial do regime democrático” (SILVA, 2010, p. 38).

Infere-se da lição acima que o fundamento do Estado brasileiro, que é a democracia, só se concretiza a partir do exercício da cidadania, que pressupõe que sejam assegurados a todos a dignidade humana, o exercício pleno dos direitos políticos e, sobretudo, a educação. A educação e a informação se complementam. A educação é essencial para que as pessoas assimilem o conteúdo das informações passadas e consiste também no acúmulo de informações proporcionado pela educação.

A propaganda eleitoral configura forma de expressão de pensamento pelos partidos, coligações e candidatos, tutelada pelo art. 220 da Constituição Federal. É por intermédio dela que eles divulgam aos eleitores seus ideais e suas propostas, com vistas à captação do voto. É por meio da propaganda eleitoral que os candidatos se tornam conhecidos. De outro lado, a propaganda eleitoral permite que os eleitores se informem e também elaborem sua consciência eleitoral. Para José Jairo Gomes, as liberdades de informação e de expressão “constituem valores da maior relevância” e servem “de fundamento para o exercício de outras liberdades, além de serem sustentáculos do regime democrático” (GOMES, 2011, p. 316).

Justamente por isso, restrições à propaganda eleitoral desprestigiam a cidadania e, conseqüentemente, a democracia. Dificultando a formação da opinião do eleitor, acabam por incentivar votos inválidos, porque quem não sabe em quem votar acaba optando por votar em branco ou nulo. Também prestigiam aqueles que já estão no poder e que, por isso mesmo, têm natural exposição na mídia, mercê das atividades que exercem, e aqueles que, por força da sua profissão, têm acesso permanente aos meios de comunicação de massa. Tem sido uma tendência no Brasil, e isso sem dúvida decorre também das restrições que estão havendo à propaganda eleitoral, o aumento dos votos inválidos, bem como a eleição de artistas, apresentadores, radialistas, humoristas e de pessoas que têm profissionalmente acesso aos meios de comunicação de massa.

A nossa sociedade de massa e o nosso sistema eleitoral exigem uma imensa quantidade de votos a fim de que o candidato se eleja. Nesse

diapasão, quanto mais amplos os meios de propaganda eleitoral, melhor, porque somente assim existirá a garantia de que qualquer cidadão desconhecido tenha acesso ao poder. Somente a partir de meios de propaganda eleitoral amplos um cidadão conseguirá obter os mais de cem mil votos necessários para se eleger, dependendo da localidade, do cargo almejado e do quociente eleitoral.

Restringir a propaganda eleitoral é retirar do eleitor a possibilidade de se informar e de conhecer os candidatos e suas propostas e também implica garantir a recondução ao poder daqueles que já estão no exercício de seus cargos. É, ainda, retirar a chance de acesso ao poder daqueles desconhecidos, que têm vontade de contribuir para o processo democrático.

A propaganda eleitoral enquanto objeto da tutela do direito ambiental

O art. 225, “caput”, da Constituição Federal afirma como bens ambientais aqueles essenciais “à sadia qualidade de vida”. Todos os valores, portanto, essenciais à vida humana com dignidade devem ser considerados como objeto da tutela ambiental.

Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

Uma vida com dignidade reclama a satisfação dos valores (mínimos) fundamentais descritos no art. 6º da Constituição Federal, de forma a exigir do Estado que sejam assegurados, mediante o recolhimento dos tributos, educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, lazer, entre outros direitos básicos, indispensáveis ao desfrute de uma vida digna (FIORILLO, 2003, p. 55-56).

A concretização, por parte do poder público, do mínimo constitucional essencial à sadia qualidade de vida depende do exercício pleno e consciente da cidadania. Depende da eleição de representantes capacitados e, principalmente, da fiscalização do exercício de seus mandatos por parte dos eleitores. O exercício do voto e da fiscalização é que permitirá, nas eleições futuras, renovar o voto de confiança ao representante eleito, que exerceu com proficiência seu mandato, ou passar a confiar em outro representante, na esperança de melhorar a representação popular.

Vimos durante o período eleitoral de 2012 a veiculação de campanhas pelo TSE acerca da eleição “ficha limpa” e da importância

de eleger representantes qualificados e preparados. É justamente a propaganda eleitoral que permite conhecer os defeitos dos candidatos, que surgem do natural embate de ideias e discussões entre os postulantes. Os conflitos entre as propagandas eleitorais e os debates de ideias despertam no eleitor a percepção em relação às qualidades e aos defeitos dos candidatos.

Se todo o poder emana do povo, como afirma a Constituição Federal, a ele também cabe decidir quem é o melhor representante. Muito embora a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida popularmente como “lei da ficha limpa”, desqualifique a candidatura de determinados postulantes, é a propaganda eleitoral o mecanismo que vai permitir a conscientização do eleitor. Não existe escolha de bons representantes sem o amplo conhecimento dos candidatos, das suas qualidades, dos seus defeitos e das suas propostas. Quanto mais informado estiver o eleitor, menos dependerá a sociedade da intervenção do Estado. Se a vontade do eleitor, livre e consciente, for colhida pelas urnas, não haverá por que a Justiça Eleitoral intervir.

A propaganda eleitoral, como visto, é fundamental à estabilização do regime democrático e ao pleno exercício da cidadania. Democracia e cidadania são valores inerentes à sadia qualidade de vida, tendo em vista que em regimes não democráticos são cerceados os direitos e garantias fundamentais e as liberdades, em prejuízo da vida em sociedade. Restringir a propaganda eleitoral implica restringir o exercício da cidadania e a participação popular nos destinos da nação, fazendo que a pessoa tenha de se sujeitar ao império do Estado, sem ter faculdade de acesso ao poder.

Todas as liberdades individuais merecem a tutela ambiental, por serem essenciais à sadia qualidade de vida. Não é diferente em relação à propaganda eleitoral, que expressa ideias e opiniões, com vistas à obtenção do voto do eleitor.

Nesse sentido, Édis Milaré observa que a proteção do direito ambiental compreende não apenas o meio ambiente natural como também “o meio ambiente humano, isto é, as condições produzidas pelo homem e que afetam sua existência no Planeta” (MILARÉ, 2004, p. 84).

Se a própria Constituição Federal coloca o regime democrático como um dos fundamentos do Estado brasileiro, sendo o exercício da cidadania garantia desse fundamento, é inegável que propaganda eleitoral merece proteção ambiental pela importância que tem

para a sadia qualidade de vida do homem, para a harmonia da vida em sociedade e para a manutenção de todos os direitos e garantias fundamentais, segregados em regimes não democráticos.

Contribuindo para a escolha dos melhores representantes, por intermédio do cotejo de informações que permite a formação da consciência do eleitor, a propaganda eleitoral está diretamente ligada ao regular emprego das verbas públicas na consecução do interesse público primário e no atendimento dos direitos difusos.

Isso sem falar nos benefícios indiretos da propaganda eleitoral, que gera inúmeros empregos, renda e circulação de riquezas. Esses benefícios, ainda que indiretos, também devem ser considerados, porque asseguram a subsistência de inúmeras famílias. Existem, sem dúvida, aspectos positivos e negativos da propaganda eleitoral. Na hierarquia constitucional, os aspectos positivos superam, e muito, os negativos.

O caráter sazonal das formas de poluição desencadeadas pela propaganda eleitoral

Como todas as demais formas de atuação humana, a propaganda eleitoral também gera poluição, sob as mais variadas espécies. A Lei nº 9.504/97 permite a realização de propaganda eleitoral mediante a colocação de cavaletes, bonecos, cartazes e mesas ao longo das vias públicas, assim como a distribuição de folhetos, volantes e outros impressos de propaganda eleitoral. Permite a colocação de placas, faixas e a pintura de muros de propriedades privadas que não superem 4 m². Faculta também a circulação de carros de som e a instalação de alto-falantes nos comitês. Esses são alguns exemplos de formas de propaganda eleitoral permitidas.

Nos termos do art. 3º, III, d, da Lei nº 6.938/81, configura exemplo de poluição a atividade que, direta ou indiretamente, afeta desfavoravelmente as condições estéticas urbanas. Sob esse enfoque, a propaganda eleitoral prejudica a estética urbana e causa poluição visual por meio dos artefatos de propaganda eleitoral colocados nas cidades, tanto em bens particulares quanto ao longo das vias públicas, e, especialmente, pelos impressos de propaganda eleitoral que são lançados nas vias públicas pelos cabos eleitorais das campanhas e pela população. Esses impressos, é certo, acabam entupindo bueiros e as redes de água e esgoto, potencializando enchentes e os demais

transtornos comuns nas grandes cidades. Ainda que tenham a destinação adequada, os materiais de propaganda geram resíduos e, assim, causam poluição. Consomem, igualmente, matérias-primas e energia.

O tratamento legal da poluição visual varia de cidade para cidade de acordo com a legislação de posturas, eis que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

Os carros de som e alto-falantes que veiculam propaganda eleitoral, notadamente quando não regulado adequadamente o seu volume, produzem ruídos, que podem ser enquadrados como poluição sonora. A questão do ruído, a par de ser tratada por resolução do CONAMA, também tem regulamentação da legislação de posturas municipais.

Na prática, as leis municipais de posturas acabam com a propaganda eleitoral, indo na contramão das suas finalidades constitucionais acima mencionadas. Em virtude da especificidade da lei eleitoral, do seu caráter sazonal e da sua abrangência federal, entendemos que a legislação eleitoral prevalece durante o breve período de propaganda eleitoral sobre a legislação de posturas, que tem sua eficácia suspensa durante o período de sobreposição da lei federal.

O art. 36, caput, da Lei nº 9.504/97 permite a propaganda eleitoral a partir do dia 6 de julho dos anos de eleição. Isso significa que a legislação de posturas tem eficácia suspensa entre o dia 6 de julho e a véspera da eleição, tendo em vista que esse é o último dia para a realização de propaganda eleitoral. A permissão da veiculação de propaganda eleitoral se dá por um período de três meses, que se justifica diante dos relevantes interesses em jogo. Após esse período, volta a ter eficácia a legislação de posturas que impede a veiculação de propaganda eleitoral, sendo que os candidatos dispõem de trinta dias para retirar toda a propaganda eleitoral que promoveram, sob pena de multa. A propaganda eleitoral, portanto, deve ser tolerada pelo período máximo de cinco meses, já considerada a propaganda eleitoral para o segundo turno, bem como o tempo de tolerância para a sua retirada. E isso acontece em anos alternados.

Diante do princípio ambiental do desenvolvimento sustentável, que preconiza a compatibilização do desenvolvimento humano com a proteção ao meio ambiente, e considerando os relevantes fundamentos constitucionais que cercam a propaganda eleitoral, justifica-se a tolerância da poluição sonora e visual causadas por esse período curto de tempo.

Conclusões

A propaganda eleitoral é essencial à democracia e ao pleno exercício da cidadania. Configura também exercício da liberdade de expressão por parte dos candidatos e assegura o direito à informação por parte dos eleitores. Nesse sentido, qualquer restrição a sua veiculação, por parte do intérprete, que vá além do quanto já disposto na legislação eleitoral, configura censura, passível de correção pela via do mandado de segurança.

O exercício da propaganda eleitoral, nas formas permitidas pela legislação, configura direito líquido e certo do candidato e também direito difuso da sociedade, que deve manter-se informada para fazer as escolhas corretas.

Muito embora existam formas de propagandas eleitorais consideradas menos poluentes, como aquelas veiculadas na internet, na imprensa escrita e no horário eleitoral gratuito, essas espécies de propaganda eleitoral não atingem todos os eleitores indistintamente e, igualmente, não estão acessíveis a todos os candidatos.

Em relação ao horário eleitoral gratuito, existe jurisprudência pacífica do TSE no sentido de que sua distribuição entre os diferentes candidatos configura matéria *interna corporis* dos partidos, o que significa que cada candidato deve aparecer ao menos uma vez. Na prática, isso significa que o horário será destinado aos caciques partidários e aos “puxadores de votos”. Sem falar que, no tocante à eleição proporcional, a eficácia informativa do horário eleitoral gratuito comporta grande discussão. O que importa é saber que não são todos os candidatos que têm acesso a esse espaço. A distribuição do tempo de propaganda pelos partidos está longe de ser isonômica e democrática.

No tocante à internet e à imprensa escrita, infelizmente, ainda são poucos aqueles que têm acesso ao seu conteúdo, configurando meios de propaganda que atingem as elites, ou seja, os formadores de opinião, mas que deixam de atingir a massa. Sem falar que a veiculação de propagandas eleitorais na imprensa escrita está restrita a dez por veículo durante toda a campanha, e sem esquecer seu alto custo.

As formas de propagandas eleitorais consideradas poluentes devem ser toleradas não só em virtude de sua sazonalidade, como também em razão de sua importância na formação da consciência do eleitor. Essa consciência é o caminho para a escolha dos

representantes mais qualificados e, conseqüentemente, para a consecução do interesse público nas diferentes esferas de governo.

O direito à informação do eleitor não pode ser tolhido, até porque isso só privilegia aqueles que já estão no poder, que têm mais exposição na mídia e aqueles que têm acesso permanente, por força de sua profissão, aos meios de comunicação de massa. Restrições à propaganda eleitoral impedem que o poder emane do povo, conforme exige a Constituição Federal, e permitem a manipulação da população, porque restrições à informação sujeitam o povo a manobras e cerceiam a formação de juízo crítico. Quanto menos informado o povo, será mais fácil manipulá-lo.

Todas as atividades humanas desencadeiam, em maior ou menor grau, poluição. A questão é saber se os benefícios acarretados se justificam diante da poluição gerada. É essa a grande preocupação do desenvolvimento sustentável. No caso da propaganda eleitoral, isso é indiscutível, uma vez que, quanto mais ampla a propaganda eleitoral, mais ampla será a informação e mais livre será a formação da consciência do eleitor, que poderá escolher, ao menos no seu sentir, os melhores representantes. O princípio do desenvolvimento sustentável justifica a poluição acarretada pela propaganda eleitoral, diante de seu caráter fundamental ao desenvolvimento humano.

Isso não quer dizer, no entanto, que excessos na poluição desencadeada pela propaganda eleitoral não possam ser punidos. As forrações nas vésperas das eleições, que consistem em jogar grande quantidade de material de propaganda eleitoral impresso nas ruas próximas aos locais de votação, merecem punição sob o aspecto da legislação de posturas. Considerando o inegável interesse público na realização da propaganda eleitoral e compatibilizando-o com a necessidade de cidades limpas e com bueiros desobstruídos, cabe ao poder público promover, até mesmo no dia da eleição, quando a propaganda eleitoral é proibida, a limpeza das ruas e cobrar dos poluidores as despesas acarretadas, nos termos da legislação ambiental, que permite inclusive a responsabilização objetiva do poluidor, mesmo em decorrência de atividade poluidora indireta e ainda que a atividade poluente seja lícita.

O fato de a poluição, no caso da propaganda eleitoral, estar autorizada pela lei não afasta a responsabilização civil do poluidor, que, conforme já mencionado, é objetiva.

A solução para o problema ambiental desencadeado pela propaganda eleitoral, portanto, não é restringir ainda mais sua veiculação, que tutela um dos fundamentos do Estado brasileiro, que é a democracia. No plano constitucional, a propaganda eleitoral é digna de proteção, tendo em vista sua importância para o exercício da cidadania, considerando sua natureza de direito fundamental essencial à sadia qualidade de vida e, ainda, por configurar bem ambiental.

Nada justifica a censura da propaganda eleitoral, sendo certo que seus malefícios ambientais podem ser contornados cobrando as despesas cabíveis dos poluidores e exercendo plenamente o dever de fiscalização, para evitar que propagandas irregulares permaneçam afixadas, principalmente antes e ao cabo do processo eleitoral.

Ademais disso, parte do fundo partidário também poderia ser revertida para promover a limpeza da estética urbana e, até mesmo, para reciclar os resíduos gerados pelas eleições. Isso, sim, é compatibilizar a propaganda eleitoral com a proteção do meio ambiente, levando em conta a hierarquia das normas constitucionais e dos valores protegidos. Conter a poluição cerceando a atividade humana que a desencadeia é medida simplista, que não se amolda ao desenvolvimento sustentável.

Referências

- FIORILLO, C. A. P. 2003. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva.
- GOMES, J. J. 2011. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- MILARÉ, É. 2004. *Direito do Ambiente: doutrina; jurisprudência; glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- SILVA, J. A. da. 2010. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores.