

ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v. 8, n. 1 (2019) –. Curitiba: TRE, 2019.

Quadrimestral
ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Título Anterior: Paraná Eleitoral N.1 (1986) N.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2. Ciência Política
I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral II. Núcleo de Pesquisa
Sociologia Política Brasileira – UFPR

CDD 341.2805

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

A missão 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 – ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO PARANÁ – ASSISTÊNCIA DE PUBLICAÇÕES E PROJETOS DE APERFEIÇOAMENTO
NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA – UFPR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR

Presidente e Diretor da EJE/PR:

Desembargador Gilberto Ferreira

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Tito Campos de Paula

Diretor Executivo da EJE/PR:

Juiz Carlos Alberto Costa Ritzmann

Coordenadora Executiva da EJE/PR:

Juliana Paula Zigovski

Direção Geral:

Valcir Mombach

Editores:

Editor chefe: Rogério Carlos Born – Direito e Ciência

Política (EJE/PR, UniDomBosco e UNINTER)

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

Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

Editores executivos:

Ciência Política

Amanda Machado (UFPR)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Direito Eleitoral

Luiz Eduardo Peccinin (Universidade Positivo)

Anderson Alarcon (UEM-PR)

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE/PR, UniOpet)

Conselho Editorial:

Ciência Política

Adriano Codato (UFPR)

André Benetti Carvalho de Oliveira (UNINTER)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernanda Cristina Covolan (UNASD)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Karolina Mattos Roeder (UFPR)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

Direito Eleitoral

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR)

Denian Couto Coelho (UNIOPET)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional

Autónoma de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad

de Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad

Católica de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

Capa: Robson Santos a partir de imagem de Rubem Ludolf coleção particular.

Projeto gráfico: Adriano Codato

Editoração eletrônica: Aline Maya e Maísa Kawata | Tikinet

Diagramação: Karina Lourenço e Pamela Silva | Tikinet

Revisão: Junior Silva e Carolina Shiina | Tikinet

Tiragem desta edição: 1000 exemplares

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

Enviar colaboração para:

paranaeleitoral@tre-pr.gov.br

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

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Assistência de Publicações e Projetos de Aperfeiçoamento Jurídico

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Biblioteca (Mezanino) Telefone: (41) 3330-8540

CEP 80220-902 - Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Eleição presidencial de 2018	9-34	<i>Fernanda Rodrigues Reis e Luiz Gustavo de Andrade</i>
Pagando do próprio bolso	35-60	<i>Bruno Marques Schaefer e Tiago Alexandre Leme Barbosa</i>
O uso do Facebook após a flexibilização da legislação eleitoral no período de pré-campanha	61-83	<i>Daniela Neves, Kelwin Cardoso Silvestrini e Juliane Lima</i>
Análise da importância ou proeminência da propaganda eleitoral	85-112	<i>Vladimir Belmino de Almeida</i>
Inelegibilidade por condenação criminal	113-138	<i>Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes Teixeira e Rafael Antônio Costa</i>
O alto custo do presidencialismo de coalizão	139-161	<i>Hector Valverde Santanna e Carlos Antônio Vieira Fernandes Filho</i>
Normas Editoriais	161-167	

Editorial

A *Paraná Eleitoral*, revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, nesta edição vem enriquecida com a publicação de artigos de vanguarda que contemplam temas de ciência política e eleitoral atuais, polêmicos e práticos.

Na área da Ciência Política, Fernanda Rodrigues Reis e Luiz Gustavo de Andrade analisam a decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que indeferiu o registro de candidatura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva para disputar a eleição presidencial de 2018 sob os aspectos de compromisso do TSE diante da medida cautelar expedida por órgão da ONU e a imediata execução do indeferimento, afastando a condição sub *judice* do registro.

Bruno Marques Schaefer e Tiago Alexandre Leme Barbosa enfocam uma análise da proibição de doações de empresas às campanhas eleitorais e os impactos que a alteração na legislação eleitoral ocasionou na competição política dos municípios do Rio Grande do Sul.

Por fim, Hector Valverde Santana e Carlos Antônio Vieira Fernandes Filho abordam a crise do sistema de governo brasileiro, demonstrando, inicialmente, suas particularidades como sistema diverso dos demais, motivo de ser conhecido como presidencialismo de coalizão, que são a formação do governo, o poder de agenda nas mãos do presidente da República e o alto custo que nosso processo de formação governamental cobra da sociedade.

No campo do Direito Eleitoral, Daniela Neves, Kelwin Cardoso Silvestrini e Juliane Lima trazem um tema atual e polêmico ao fazerem um estudo de caso em relação ao uso do Facebook pelos candidatos ao governo do Paraná após a flexibilização da legislação eleitoral no período de pré-campanha.

Vladimir Belmino de Almeida analisa a importância da propaganda eleitoral na televisão, nos conglomerados de imprensa e nas redes sociais e avalia a migração da discussão política para as redes sociais, ainda que sem conteúdo próprio específico, mas com capacidade de alterar o resultado de eleições.

Para encerrar, Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes Teixeira e Rafael Antônio Costa analisam a questão do limite do prazo de inelegibilidade decorrente de condenação criminal a oito anos, considerados tanto os efeitos da condenação não transitada em julgado em órgão colegiado de segundo grau quanto os da inelegibilidade

que sucede a suspensão dos direitos políticos, concluindo que não pode haver excesso a oito anos.

Enfim, este número contempla com proficiência temas atuais, como a influência digital na vontade do eleitor e nos resultados das eleições, o governo de coalização, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanhas e as inelegibilidades.

Curitiba, agosto de 2019

Prof. Me. Rogério Carlos Born
Editor-chefe

Eleição presidencial de 2018: algumas considerações sobre os aspectos jurídico-institucionais da decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral no requerimento de registro de candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva

Fernanda Rodrigues Reis e Luiz Gustavo de Andrade

Resumo

Este artigo analisou, sob dois aspectos, a decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral que indeferiu o registro de candidatura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva para disputar a eleição presidencial de 2018. Primeiro, a partir do compromisso do Tribunal diante da medida cautelar expedida por órgão da ONU e, segundo, sob a ótica da imediata execução do indeferimento por meio do afastamento da condição *sub judice* do registro. Para tanto, buscou-se a lição doutrinária a respeito da internalização dos tratados internacionais, cotejando o conteúdo apurado com a atual situação do Primeiro Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional, que legitima a atuação do Comitê da ONU. Quanto aos efeitos instantâneos da decisão, que puseram termo aos atos de campanha e afastaram o requerente da disputa eleitoral,

Sobre os autores

Fernanda Rodrigues Reis é advogada. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Integrante convidada do Grupo de Pesquisa “Hermenêutica Constitucional e a Concretização dos Direitos Fundamentais na Pós-Modernidade”, no Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Assistente Administrativo na Agência de Fomento do Estado do Paraná. E-mail: frreis_@hotmail.com

Luiz Gustavo de Andrade é advogado. Mestre em Direito pelo Unicuritiba. Especialista em Direito Processual pela Universidade Candido Mendes do Rio de Janeiro. Professor da graduação e da pós-graduação do curso de Direito da Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Membro da Comissão de Gestão e Controle da Administração Pública da OAB-PR. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Política (Abradep). Membro fundador do Instituto Mais Cidadania. E-mail: prof.luiz.gustavo@hotmail.com

buscaram-se os contornos da condição *sub judice* por meio de uma análise sistêmica, considerando o material jurisprudencial e os princípios que norteiam o processo eleitoral. Com isto, notou-se o acerto da decisão judicial – representada pelos termos expostos no voto do ministro Relator Luís Roberto Barroso – no sentido de rejeitar a carga vinculativa da medida cautelar concedida pelo Comitê, bem como pela execução imediata do indeferimento, fundamentada pela segurança jurídica do processo eleitoral.

Palavras-chave: registro de candidatura; eleições 2018; *sub judice*; execução imediata; atos de campanha.

Abstract

This article analyzed the ruling issued by the Superior Electoral Court that rejected the candidacy of former President Luiz Inacio Lula da Silva for the 2018 presidential election in two respects: the Tribunal's commitment to the interim measure issued by a UN body, and the immediate execution of the refusal, removing the *sub judice* condition from the register. In order to do so, we sought a doctrinal lesson regarding the internalization of the International Treaties, comparing the content established with the current situation of the First Optional Protocol to the International Pact, which legitimizes the work of the UN Committee. As for the instantaneous effects of the decision, which put an end to the campaign actions and alienated the applicant from the electoral contest, the contours of the *sub judice* condition were sought through a systemic analysis, considering the jurisprudential material and the principles that guide the electoral process. As a result, it was noted that the judicial decision – represented by the terms set out in the vote of the Minister Rapporteur Luís Roberto Barroso – was correct in rejecting the binding burden of the precautionary measure granted by the Committee, as well as the immediate execution of the refusal, based on security of the electoral process.

Keywords: application register; elections 2018; *sub judice*; immediate execution; campaign acts.

Artigo recebido em 19 de setembro de 2018; aceito para publicação em 29 de outubro de 2018.

Introdução

No Brasil, a Justiça Eleitoral assume um amplo compromisso. Tanto a atividade jurisdicional quanto a administração das eleições são encargos dos Tribunais e Juízes Eleitorais, órgãos previstos no artigo 92, V da Constituição Federal. Incumbe ao Tribunal Superior

Eleitoral a expedição de instruções destinadas à fiel execução das normas que asseguram o exercício dos direitos políticos, assim como o processamento e julgamento do registro e da cassação de partidos políticos, o julgamento de recursos interpostos contra decisões de Tribunais Regionais e outras competências que bem ilustram a variedade instrumental¹.

O juiz eleitoral organiza todo o processo eleitoral, administrando as fases de promoção e realização das eleições, imune ao princípio da inércia da jurisdição – *ne procedat iudex ex officio* –, ou seja, pode agir independentemente de provocação da parte interessada. Além disso, detém o poder de polícia no desempenho da função administrativa, podendo limitar e disciplinar o interesse e liberdade de outrem para privilegiar o interesse público.

A soma das funções administrativa, jurisdicional, normativa e consultiva revela um modelo institucional peculiar, justificado pela garantia do respeito à soberania popular e à cidadania. A disciplina do processo eleitoral mediante expedição de instruções emoldura um cenário de verdadeira criação normativa.

Nesse contexto, o presente artigo analisa o impacto normativo causado pela decisão do Tribunal Superior Eleitoral no registro de candidatura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao cargo de presidente da República nas eleições de 2018, autuado sob o 0600903-50.2018.6.00.000, no que tange à recepção da medida cautelar expedida pela ONU e à possibilidade de realização dos atos de campanha após o reconhecimento da inelegibilidade no indeferimento de registro de candidatura.

Breve síntese dos fatos

No último dia do prazo, 15 de agosto de 2018, a coligação “O povo feliz de novo”, integrada pelo Partido dos Trabalhadores, procedeu ao requerimento de registro de candidatura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao cargo de presidente da República nas eleições de 2018. Após a publicação do edital com os pedidos de registro, no dia 17 de agosto, o prazo legal de cinco dias para a impugnação do pedido transcorreu com diversas

1. Conferir artigos 22 e 23 do Código Eleitoral – Lei 4737/1965.

petições, todas pretendendo a declaração da inelegibilidade do requerente sob o fundamento de que fora condenado criminalmente por decisão colegiada. Tratou-se de incidência da causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, alínea “e”, itens 1 a 6 da Lei Complementar 64/1990.

No mérito da contestação, entre outras alegações, a defesa invocou a tese de suspensão da inelegibilidade promovida pela medida cautelar emitida pelo Comitê da ONU em 17 de agosto de 2018. Através da argumentação desenvolvida, tal decisão seria equivalente àquela prevista no art. 26-C da Lei Complementar 64/1990, por meio da qual é possível suspender em caráter cautelar a inelegibilidade.

A decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU foi proferida no bojo de uma representação individual formalizada pelo candidato Lula em julho de 2016, pela da qual alegou violações a dispositivos do Protocolo facultativo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos² ocorridas em investigações realizadas no âmbito da operação Lava Jato. As fases operacionais até então haviam sido autorizadas pelo Juiz Sérgio Moro, contra quem a petição registrou acusações que indicam uma postura parcial assumida na “jornada contra a corrupção”.

O artigo 2º do Protocolo facultativo prevê o esgotamento de recursos internos disponíveis para qualquer comunicação destinada ao Comitê, conforme redação: “os particulares que se considerem vítimas da violação de qualquer dos direitos enunciados no Pacto e que tenham esgotado todos os recursos internos disponíveis podem apresentar uma comunicação escrita ao Comité para que este a examine” (Brasil, 2009).

A Parte IV da referida petição (ONU, 2016) foi destinada a esclarecer a exaustão de medidas nacionais. Alegou-se que a emissão de um mandado de condução coercitiva supostamente ilegal não apresentaria medida cautelar satisfatória no direito brasileiro,

2. Os artigos do Pacto apontados como violados foram: (i) Artigo 9 (1) e (4) – proteção contra a prisão ou detenção arbitrária; (ii) Artigo 14 (1) – o direito a um tribunal independente e imparcial; (iii) Artigo 14 (2) – direito de ser presumido inocente até que se prove a culpa por lei; (iv) Artigo 17 – proteção contra interferências arbitrárias ou ilegais na privacidade, família, lar ou correspondência, e contra ofensas ilegais à honra ou reputação.

porque “qualquer ação constitucional subsequente teria o contra-argumento de que o litígio era *brutum fulmen*, isto é, apresentava motivo fútil, uma vez que o caso já havia ocorrido e o dano era irreversível” (ONU, 2016, 36). A possibilidade de mover uma ação por perdas e danos também foi descartada sob o argumento de que o julgamento seria demorado.

Quanto à “falta de imparcialidade do Juiz Sérgio Moro”, objetou-se a ausência de um modo eficaz e célere para declará-lo suspeito, considerando a possibilidade de direcionar um pedido ao próprio juiz ou ao procurador geral, que acumula a função de acusação da parte.

A constante iminência de detenção e prisão durante a investigação formal também foi objeto explorado como fato sem correspondente recurso. Nos termos da petição, a lei brasileira:

Não restringe a prisão preventiva a casos em que exista a probabilidade de fuga ou de interferência em provas: os motivos para a detenção preventiva são tão amplos que comportam a interpretação na qual há permissão para tal detenção a fim de se obter uma confissão [isto é, uma delação premiada]. (ONU, 2016, 38)

Em abril de 2018, a defesa de Lula solicitou medidas cautelares ao Comitê de Direitos Humanos da ONU tentando evitar sua prisão, as quais foram negadas com base na falta de informações suficientes para a conclusão de risco de dano irreparável. Cumpre destacar que o requerente havia sido preso no dia 7 de abril para cumprir a pena de 12 anos e um mês de reclusão imposta pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Novo pedido em caráter de urgência foi formulado em julho de 2018, sendo deferido pelo Comitê no dia 17, conforme anotado no início desta síntese fática.

A situação que se instaurou diante desse quadro obrigou o Tribunal Superior Eleitoral a apreciar a validade jurídica interna da medida cautelar internacionalmente expedida quando da análise do registro de candidatura (11532) nos autos sob 0600903-50.2018.6.00.0000, uma vez que fora invocada pela defesa para a suspensão da inelegibilidade e conseqüente deferimento do registro de candidatura.

A seguir, passa-se à análise do julgado.

A decisão do Tribunal Superior Eleitoral no registro de candidatura do requerente Luiz Inácio Lula da Silva

Por maioria de 6 a 1³, o Tribunal Superior Eleitoral julgou algumas impugnações apresentadas procedentes e outras parcialmente procedentes⁴, declarando a inelegibilidade de Luiz Inácio Lula da Silva, com fulcro no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, itens 1 e 6, da Lei Complementar 64/1990 e indeferindo o pedido de registro de candidatura ao cargo de presidente da República.

Ficou facultada à coligação “O povo feliz de novo” a substituição do candidato com registro indeferido, sendo vedada a prática de atos de campanha e a veiculação de propaganda eleitoral no rádio e televisão fazendo-lhe referência como candidato.

O Relator, ministro Luís Roberto Barroso, fez a exposição de seu voto propondo-se, inicialmente, a definir o objeto do processo de registro de candidatura e os limites de competência do Tribunal Superior Eleitoral. Para tanto, pontuou as inovações trazidas pela edição da lei Complementar 135/2010 – Lei da Ficha Limpa⁵ –, atribuindo-lhe a função de garantir o bom funcionamento da democracia. Conforme expôs, as causas de inelegibilidade foram regulamentadas pelo legislador sob autorização da própria Constituição Federal, legitimando a restrição ao direito fundamental da elegibilidade. Além disso, lembrou que a referida lei teve sua constitucionalidade afirmada pelo Supremo Tribunal Federal, declarando a compatibilidade entre o conteúdo constitucional e a

-
3. Os Ministros Jorge Mussi, Og Fernandes, Admar Gonzaga e Tarcísio Vieira de Carvalho Neto acompanharam o relator. O Ministro Luiz Edson Fachin foi vencido, em parte, votando pelo deferimento do pedido do registro de candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, considerada a medida cautelar deferida pelo Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. A Ministra Rosa Weber também foi vencida, em parte, votando pelo indeferimento do pedido de registro de candidatura de Luiz Inácio, mas assegurando a realização de todos os atos de campanha e a inserção do nome na programação da urna eletrônica.
 4. Julgou procedentes “as impugnações apresentadas pela Procuradoria-Geral Eleitoral, pelo Partido Novo (NOVO) – nacional, por Kim Patroca Kataguiri, pela Coligação “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, por Wellington Corsino do Nascimento e por Marco Vinícius Pereira de Carvalho”, e parcialmente procedente a impugnação apresentada por Alexandre Frota de Andrade.
 5. Novas causas de inelegibilidade; ampliação do rol de crimes que geram inelegibilidade; aumento de prazo e a dispensa da exigência de trânsito em julgado.

restrição à elegibilidade por decisão condenatória prolatada por órgão colegiado.

Com tal arcabouço normativo, a Justiça Eleitoral estaria apta a decidir o caso apresentado, bastando apenas fazer o cotejo fático com a norma. Nesse sentido, a atuação eleitoral limita-se a verificar a incidência da causa de inelegibilidade – decisão proferida pelo órgão colegiado, sem qualquer competência para analisar se foi ou não acertada –. Assim, demonstrada nos autos a condenação criminal do candidato impugnado, faz-se incidir norma restritiva da LC 64/1990, reconhecendo a inaptidão para a participação das eleições.

Por força do artigo 26-C da referida lei, a inelegibilidade poderia ser suspensa pelo órgão colegiado do tribunal ao qual cabe a apreciação do recurso contra a decisão do TRF da 4ª Região (objeto de causa da inelegibilidade), o que não se verificou até o momento, em que pese à interposição dos recursos especial e extraordinário.

Diante dessa ausência, o candidato requerente sustentou que esse efeito suspensivo teria sido alcançado por meio da “medida provisória” concedida pela ONU, a qual solicita ao Estado Brasileiro que assegure a Luiz Inácio Lula da Silva o exercício de seus direitos políticos como candidato, permitindo-lhe o direito de concorrer nas eleições de 2018 até que os recursos pendentes sejam julgados.

O ministro Roberto Barroso não acolheu a alegação, fundamentando a negativa em três aspectos formais.

Primeiro, manifestou-se pela ausência de força vinculante das recomendações emitidas pelo Comitê de Direitos Humanos, demonstrando que as competências do Comitê, conforme previsão do Primeiro Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), restringem-se à análise de relatórios apresentados pelos signatários; das comunicações de descumprimento feitas por outro Estado Parte; e o exame de petições individuais em que se noticie violação de algum direito enunciado no PIDCP.

Segundo, afirmou que o TSE não estava obrigado a seguir orientação do Comitê porque o Primeiro Protocolo Facultativo ao PIDCP sequer foi incorporado à ordem interna brasileira.

Por fim, enumerou aspectos procedimentais da “medida cautelar” que impediriam seu acolhimento: a falta de esgotamento de recursos domésticos disponíveis – requisito de admissibilidade da comunicação individual dirigida ao Comitê –; a falta da prévia

oitiva do Estado Brasileiro no âmbito da petição apresentada em julho de 2018; pelo fato de a medida ter sido emitida por apenas dois membros do Comitê, em uma composição de 18; ausência de fundamentação de risco iminente de dano irreparável ao direito “de votar e ser eleito”, previsto no art. 25 do PIDCP; previsão de julgamento final do mérito apenas para o ano seguinte, após as eleições.

Da medida cautelar emitida pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU

Conforme explica Mazzuoli (2018, 136), o termo “protocolo” é utilizado para designar os resultados de uma conferência ou de um acordo menos formal do que o tratado. Além disso, também pode ser usado para denominar acordos acessórios, que mantêm uma relação direta com o tratado anterior – principal.

No Brasil, qualquer acordo internacional deve necessariamente ser ratificado e posteriormente promulgado para que sejam incorporados ao ordenamento interno. Para tanto, necessitam da prévia aprovação do Poder Legislativo, o qual fiscaliza os atos do Poder Executivo. A Constituição Federal dispõe que é da competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”⁶.

Isso é feito por meio do decreto legislativo, resultado de um procedimento legislativo de referendo ao tratado negociado e adotado pelo Presidente da República. Na mesma esteira em que se reconhece ao Poder Executivo a liberdade para conduzir a dinâmica das relações internacionais, incumbe-se ao Poder Legislativo a tarefa de analisar a viabilidade do Estado em obrigar-se diante de outros, guardando o equilíbrio institucional.

Em apertada síntese, portanto, o Congresso Nacional recebe a denominada mensagem do presidente da República e, sob o rigor do procedimento interno legislativo, dá início ao trâmite processual para aprovar ou rejeitar o texto, sem qualquer autorização para interferência no conteúdo. Se houver concordância com a

6. Redação do art. 49, I.

assinatura do tratado internacional, formalizada em decreto legislativo, o presidente da República fica autorizado a ratificá-la. Note-se, portanto, que os atos executivos anteriores à aprovação legislativa não vinculam o Estado imediatamente, sendo qualificados como potenciais.

A expressão constitucional “resolver definitivamente”, conforme explica Mazzuoli, não concede ao Congresso Nacional a competência de ratificar tratados internacionais. Valendo-se da interpretação útil, o autor relaciona o termo “definitivamente” à hipótese em que o tratado é rejeitado pelo Congresso Nacional e o presidente é impedido de ratificá-lo. Assim:

Apesar de estar o decreto legislativo dentre as espécies normativas do art. 59 da Constituição, ou seja, sem embargo de estar compreendido no ‘processo legislativo’, não tem ele o poder ‘de transformar o acordo assinado pelo Executivo em norma a ser observada, quer na órbita interna, quer na internacional’. (Mazzuoli, 2018, 286)

Após a publicação do decreto legislativo pelo presidente do Senado Federal, o presidente da República poderá ratificá-lo. A partir disso, a entrada em vigor se dará pela troca de informações, em caso de acordo bilateral, e pelo depósito do instrumento de ratificação, se for um ato multilateral⁷. Há, ainda, uma fase integratória da eficácia da lei dentro da qual ocorrem a promulgação executiva e a publicação, atestando a adoção pelo Poder Legislativo e certificando a existência do texto. Assim, mediante decreto presidencial, o Poder Executivo promulga os tratados aprovados pelo Congresso Nacional.

O Supremo Tribunal Federal reconhece a promulgação do tratado como necessária à aplicabilidade interna, em que pese à ausência de dispositivo constitucional com tal condição. Veja-se jurisprudência a seguir:

PROCEDIMENTO CONSTITUCIONAL DE INCORPORAÇÃO
DE CONVENÇÕES INTERNACIONAIS EM GERAL E DE
TRATADOS DE INTEGRAÇÃO (MERCOSUL). – A recepção dos

7. Aliás, “às vezes, o depósito sequer é suficiente, quando o tratado prevê certo número de depósitos (ou até mesmo o depósito de todas as partes) para entrar em vigor na órbita internacional” (Mazzuoli, 2018, 298).

tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico, assim definidos: (a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; (b) ratificação desses atos internacionais, pelo Chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo Presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) executoriedade do ato de direito internacional público, que passa, então – e somente então – a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. (Brasil, 2000)

No caso em análise, o Comitê de Direitos Humanos da ONU solicitou ao Brasil o que pode ser resumido em duas coisas: (i) a garantia de que o candidato Lula pudesse desfrutar do exercício de seus direitos políticos enquanto estivesse na prisão; e (ii) que não o impedissem de concorrer e ser eleito nas eleições presidenciais de 2018, até que os recursos em tribunais fossem concluídos. O pedido foi formalmente autodesignado como “*interim measures*” e se esclareceu como resposta à queixa individual pendente perante o Comitê. Cumpre anotar o caráter de urgência assumido pela própria medida, a qual registra que não houve qualquer reconhecimento de violação.

Publicamente, uma das especialistas integrantes do Comitê que assinou a “liminar”, Sarah Cleveland, esclareceu que a medida servia para evitar um “possível dano irreparável” até que o Comitê julgasse o mérito, o que ocorreria apenas no ano que vem. (Muniz, 2018). Na mesma entrevista, Sarah Cleveland pontuou que o esgotamento dos recursos domésticos também seria uma questão avaliada apenas no momento do exame da admissibilidade e mérito do caso, explicando que o Comitê apenas abordaria o mérito quando os dois recursos contestando a condenação de Lula fossem concluídos⁸.

Ocorre que o Primeiro Protocolo ao PIDCP não está em vigência na ordem interna brasileira, em que pese a vinculação do Brasil no plano externo, lastreada pelo Decreto Legislativo 311, de 2009,

8. A decisão condenatória proferida pelo TRF-4 foi desafiada pelos recursos Especial e Extraordinário, no STJ e STF, respectivamente.

que aprovou o seu texto e o do Segundo Protocolo Facultativo ao PIDCP. Até o momento, não houve realização da fase integrativa por meio da publicação de um decreto executivo, como se viu necessária na lição exposta anteriormente.

Contra o acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral nos autos de registro de candidatura que indeferiu o registro de Lula ao cargo de presidente nas eleições de 2018 foi interposto recurso extraordinário com pedido de atribuição de efeito suspensivo. A Procuradoria Geral da República peticionou requerendo a negativa do provimento, apontando, dentre outras razões, a ausência de internalização do Primeiro Protocolo Facultativo ao PIDCP por meio de decreto presidencial. A exposição destaca a diferença entre a vinculação do Brasil no plano internacional e a exequibilidade do Primeiro Protocolo no plano interno, assumindo a incorporação de tratados internacionais como um ato complexo que necessariamente deve ser realizado em observância das etapas de (i) assinatura pelo presidente da República, (ii) aprovação do Congresso Nacional mediante decreto legislativo, (iii) ratificação e depósito do tratado pelo presidente da República; e (iv) promulgação na ordem interna, também de competência do presidente, feita por meio do decreto executivo.

Desprezar essa ausência corresponderia à fragilização da ordem jurídica interna, que subsiste de maneira autônoma e à parte do cenário internacional pela soberania nacional. Convém lembrar que o afastamento do caráter vinculante da medida cautelar expedida – seja porque o Comitê é um órgão administrativo desprovido de competência jurisdicional, seja porque o Primeiro Protocolo ao PIDCP não está em vigência na ordem interna brasileira – não implica a desconsideração da diligência formalizada, sendo recebida como referência interpretativa ao Poder Judiciário brasileiro. Outra não foi a postura assumida pelo Tribunal Superior Eleitoral, o qual apreciou a questão exposta, reconhecendo a provocação normativa.

Além de enumerar as razões pelas quais não acatou a recomendação do Comitê⁹, analisou as condições substanciais de seu fundamento, do ponto de vista material. O pedido foi subsidiado pelo suposto risco iminente de dano irreparável ao direito previsto no

9. Conforme exposto pelo ministro Roberto Barroso em seu voto: (i) o Comitê de Direitos Humanos é órgão administrativo, sem competência jurisdicional, de modo que suas recomendações não têm caráter vinculante; (ii) o Primeiro

artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o qual proíbe restrições infundadas ao direito de “votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores” (Brasil, 2009). O argumento mereceria prosperar, portanto, só e tão só, no caso de restrição infundada. A inelegibilidade do requerente foi reconhecida por aplicação da Lei da Ficha Limpa, a qual já foi inclusive declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. As restrições veiculadas pelo texto legal não podem ser consideradas infundadas, sob o risco de culminar em arbitrariedades quando de sua aplicação.

Nem se diga que a condenação criminal objeto de causa da inelegibilidade foi proferida no bojo de um processo que contém vícios de nulidade e, portanto, não é justo. A competência do TSE limita-se ao reconhecimento da inaptidão do candidato para a participação nas eleições. O afastamento da condição de inelegibilidade apenas seria viável diante da suspensão cautelar determinada pelo órgão colegiado do tribunal ao qual cabe a apreciação do recurso contra a decisão do TRF da 4ª Região, nos termos do artigo 26-C da Lei Complementar 64/1990.

A tentativa de aproximar os efeitos da medida cautelar expedida com a decisão prevista na LC 64/1990 é um gesto articulado dentro de um movimento ativista que defende um caráter cogente das decisões de Comitês criados para monitorar os tratados firmados. Afirmam seus defensores que a obrigatoriedade das decisões privilegia a finalidade das obrigações internacionalmente assumidas no âmbito do sistema global de proteção dos direitos humanos. Trata-se da internacionalização dos direitos humanos, marcada especialmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e outros tratados internacionais destinados a proteger direitos básicos que surgiram ao longo do tempo – alguns de caráter geral, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos,

Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional, que legitimaria a atuação do Comitê, não está em vigor na ordem interna brasileira; (iii) não foram esgotados os recursos internos disponíveis, o que é requisito de admissibilidade da própria comunicação individual; (iv) a medida cautelar foi concedida sem a prévia oitiva do Estado brasileiro e por apenas dois dos 18 membros do Comitê, em decisão desprovida de fundamentação.

e outros de caráter específico, como convenções internacionais de combate à discriminação racial, discriminação contra as mulheres, e outros (Mazzuoli, 2018, 753).

Essa interpretação sistemática e finalística dos tratados de direitos humanos é abordada por André Carvalho Ramos (2016, 370), para quem o caráter vinculante das decisões prolatadas é o móbil da negociação de novos protocolos facultativos – o que revela um procedimento de controle quase judicial. Se o Estado aceita o sistema de petições, “seria ilógico considerar as deliberações finais dos mesmos como meros conselhos ou recomendações”.

A rigor, a ginástica argumentativa só evidencia a falta de diretrizes expressas nesse sentido. Segui-la plenamente, atribuindo caráter cogente a toda e qualquer manifestação de Comitês criados para garantir a implementação de tratados, acaba por ignorar o próprio papel dos Estados enquanto sujeitos de direito internacional. Encurtar sua autonomia contribui para a fragilidade do próprio sistema de proteção internacional, pois permite a execução de questões cujo teor é selecionado de forma indiscriminada.

Pelo exposto, reconhece-se como juridicamente acertada a demissão da obrigatoriedade da medida cautelar expedida, a qual supostamente vincularia a deliberação colegiada no sentido de permitir o registro de candidatura do ex-presidente Lula. Tal movimento seria duplamente violador do ordenamento jurídico pátrio, desconsiderando o procedimento já sedimentado de internalização dos tratados internacionais ao mesmo tempo que negaria vigência à Lei da Ficha Limpa, declarada constitucional pelo STF.

A prática dos atos de campanha: uma ponderação jurisprudencial à luz da Lei das Eleições – 9.504/1997

Conforme foi apresentado no item 3 deste artigo, a prática dos atos de campanha e a veiculação de propaganda eleitoral no rádio e televisão do candidato Lula foram vedadas quando do indeferimento do pedido de registro de candidatura. A partir disso, dois movimentos floresceram.

Alguns jornais passaram a publicar matérias confrontando o cenário político dos candidatos que concorriam às eleições de 2018 ou que concorreram a eleições passadas, de modo a isolar o entendimento do TSE e propagar a ideia de que a orientação do Tribunal

teria sido desenvolvida especialmente ao caso do Lula. Para tanto, o conteúdo jornalístico traz os dados de candidatos com registros barrados pela Justiça Eleitoral, cujo recurso permitia-lhes a concorrência nas eleições¹⁰.

Além disso, Tribunais Regionais começaram a aplicar a suposta “novidade jurisprudencial”, impedindo a prática dos atos de campanha de candidatos com a candidatura *sub judice*. Cite-se, como exemplo, o indeferimento pelo TRE-DF de pedido de registro de Antonio Luiz Dionizio dos Santos como candidato a deputado distrital, com a consequente vedação à prática de quaisquer atos de campanhas, sob pena de multa. Aponta-se, ainda, que o Desembargador Relator Telson Ferreira foi vencido no ponto específico que diz respeito à prática dos atos de campanha, ao invocar a literalidade do artigo 16-A da Lei de Eleições, ressaltando sua plena vigência e declarando conformidade com a jurisprudência atual do TSE. (Brasil, 2018b).

Noutro caso, a candidata ao cargo de deputado estadual de Rondônia nas eleições de 2018, Hosana Maria Alves Pinto, teve seu pedido de registro de candidatura indeferido pelo TRE-RO por ausência de desincompatibilização do cargo ocupado em Sindicato, sendo-lhe, ainda, vedada a prática de atos de campanha e a inclusão de seu nome na programação da urna eletrônica, usando como paradigma o julgamento do registro de candidatura de Lula. Em ação cautelar com pedido liminar para conceder efeito suspensivo ao recurso ordinário interposto perante o TSE, o Ministro Jorge Mussi asseverou que o caso nem de longe se assemelhava ao de Lula. Expôs a literalidade do artigo 16-A da Lei de Eleições e esclareceu que a expressão “instância superior” equivaleria ao Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2018c).

Diante disso, analisar-se-ão os elementos do referido dispositivo legal, bem como a argumentação utilizada pelo TSE para a restrição da condição *sub judice* do ex-presidente Lula.

10. A título de exemplo, vejam-se: CURRY, T. (2018). *1,4 mil candidatos podem concorrer nas eleições 2018 sub judice*. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ry8oqd>>. Acesso em: 22 set. 2018.

BARROCAL, A. (2018). *Contra decisão sobre Lula, TSE libera chapa sub judice a governador*. Disponível em: <<https://bit.ly/2xfEtLf>>. Acesso em: 22 set. 2018.

O conceito de instância superior e o alcance da condição *sub judice*

A vedação à prática dos atos de campanha na decisão do TSE que negou o registro de candidatura a Lula deu-se sob o fundamento exposto no trecho do voto do Ministro Luís Roberto Barroso:

Desde o julgamento do ED-REspe nº 139-25, o Tribunal Superior Eleitoral conferiu alcance mais limitado à expressão “registro *sub judice*” para fins de aplicação do art. 16-A da Lei nº 9.504/1997, fixando o entendimento de que a decisão colegiada do TSE que indefere o registro de candidatura já afasta o candidato da campanha eleitoral. (Brasil, 2018d)

Convém a reprodução do dispositivo legal:

Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja *sub judice* poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior. (Brasil, 1997)

Esse direito de ampla participação justifica o tratamento diferenciado no cômputo dos votos. O parágrafo único do referido artigo disciplina a contagem dos votos em eleições proporcionais com votos destinados ao candidato *sub judice*, ou seja, ainda sob apreciação judicial. Determina que o cômputo para o respectivo partido ou coligação fica condicionado ao deferimento do registro de candidatura. Se não for possível considerar o direito de efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, não haverá razão em condicionar a validade dos votos à confirmação por instância superior.

Outro ponto confirma a racionalidade do artigo 16-A. O candidato com registro de candidatura *sub judice* pode concorrer na situação de deferimento ou indeferimento. No primeiro caso, enquanto a questão não for apreciada pelo Tribunal Eleitoral, o candidato poderá inclusive ser diplomado e investido no mandato, o que ocorrerá sob a condição resolutiva de o deferimento ser mantido. Conforme explica José Jairo Gomes (2017, 697), se o registro não for mantido pela instância final, os atos serão desfeitos em

razão da implementação do evento futuro e incerto. Concorrendo com o pedido de registro indeferido, de outro modo, não poderá ser diplomado caso seja eleito, tendo em vista que a disputa teria ocorrido sem registro. “Aqui a eleição do candidato submete-se a uma condição suspensiva, ficando a diplomação e posterior investidura na dependência de o registro de candidatura ser deferido na instância final da Justiça Eleitoral. Esse risco foi assumido pelo candidato e seu partido”. (Gomes, 2017, 698).

Ora, se a própria situação de deferimento ou indeferimento é irrelevante para o exercício do direito de concorrência, claro está que o fator determinante a sua suspensão reside na decisão da instância superior e, portanto, na definição desta. Nas palavras de José Jairo Gomes:

Em princípio, não importa que o candidato tenha disputado o pleito com ou sem registro deferido. A validade dos votos resulta sempre da decisão da instância final que defere ou mantém o registro de candidatura. A insubsistência do registro impede que os votos gerem plenos efeitos, ficando comprometidos a diplomação e o próprio mandato. (2017, 929)

Até então, a condição veiculada pelo artigo 16-A em uso do critério da “instância superior” valia-se pela troca de “Tribunal Superior Eleitoral”, de forma tal que até mesmo as candidaturas municipais – com competência originária do juiz eleitoral – veriam sua condição caracterizada como *sub judice* até a decisão do TSE.

Com o voto do Ministro Roberto Barroso no registro de candidatura de Lula, a condição *sub judice* deixaria de existir a partir da decisão de órgão colegiado da Justiça Eleitoral – um Tribunal Regional Eleitoral ou o Tribunal Superior Eleitoral. Nesse caso, o candidato não estaria mais coberto pelo manto do artigo 16-A da Lei 9.504/1997, sem autorização para a prática dos atos relativos à campanha eleitoral.

Conforme explica, outra interpretação da referida condição – a simples possibilidade de revisão jurídica – elasteceria sua função de modo tal que a Justiça Eleitoral seria incapaz de impedir a participação do candidato que incorresse em uma das causas de inelegibilidade. Dispensa-se o trânsito em julgado das decisões – com

exceção da sentença do juiz eleitoral de 1º grau – sob o fundamento, explorado no julgamento da ADI 5525, de que a expressão “após o trânsito em julgado”, prevista no parágrafo 3 do artigo 224 do Código Eleitoral para a realização de nova eleição nos casos especificados, é inconstitucional. Harmonizando tais circunstâncias, o Ministro Barroso explica:

Se para realizar novas eleições basta a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, com muito mais razão deve-se permitir a negativa de registro, impedindo-se que a candidatura seja considerada *sub judice* para fins de assegurar os atos relativos à campanha eleitoral e a manutenção do nome da urna. Ademais, a necessidade de execução imediata dos julgados do TSE não é novidade, já tendo sido afirmada por esta Corte Superior em diversos julgados, a exemplo do RO nº 2246-61-ED/AM, em que fui designado redator para acórdão, j. em 22.08.2017; e RO nº 1220-86/TO, Red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, j. em 22.03.2018. (Brasil, 2018d, 42)

Essa aproximação entre o artigo 16-A e o 224, § 3º do Código Eleitoral – que prevê a realização de novas eleições em caso de indeferimento de registro, cassação do diploma ou perda do mandato de candidato eleito – mediante a declaração de inconstitucionalidade da expressão “após o trânsito em julgado” foi guerreada pela manifestação da ministra Rosa Weber.

Para ela, a discussão acerca da eficácia imediata das decisões proferidas pela Justiça Eleitoral foi apreciada apenas sob uma perspectiva passada, de eleições já realizadas, ou seja, a possibilidade de convocação de novas eleições a partir das próprias decisões de indeferimento de registro independentemente do trânsito em julgado ocorre sobre um fato já ocorrido – eleições já realizadas. Nesse caso, é como se a discussão sobre o acerto da cassação ou do indeferimento se mantivesse *sub judice*, pois até mesmo as novas eleições podem ter ineficácia declarada. Diferentemente ocorre, conforme expõe a ministra Weber, no caso em que a discussão tem um viés prospectivo “visando ao afastamento de candidato da disputa eleitoral que ainda se realizará (no futuro, portanto)”. (Brasil, 2018d, 51).

Note-se, contudo, que o fundamento com o qual a necessidade do trânsito em julgado para novas eleições foi afastada pela ADI 5525 repousa na ofensa ao princípio democrático e ao princípio da

soberania popular, porque seus efeitos práticos permitem o longo exercício do cargo por candidato não eleito. Assim, o ato de considerar apenas a exigência de decisão final da Justiça Eleitoral não dedica atenção ao eventual e possível prejuízo que o candidato terá pela carga provisória do afastamento, fazendo disso o ponto central da discussão. Até porque, se assim o fosse, a demanda conflitual seria resumida à boa medida do prejuízo aceitável. Noutras palavras, aceita-se o afastamento daquele que teve seu registro de candidatura indeferido após as eleições porque o eventual prejuízo é menor do que aquele sofrido por quem sequer participou da corrida eleitoral.

De todo modo, o impacto da restrição nas hipóteses de candidaturas *sub judice* alcançaria apenas as candidaturas municipais, tendo em vista que desde a decisão do respectivo Tribunal Regional Eleitoral, o processo de candidatura não seria considerado *sub judice*, podendo ser afastado da campanha eleitoral antes da decisão do TSE. Quanto às eleições gerais – governador, senador, deputados federal e estadual – sendo a competência originária do respectivo Tribunal Regional, o Tribunal Superior Eleitoral funcionaria como órgão revisor e, portanto, ainda compreendido em “instância superior” do artigo 16-A. Não houve, como se pode notar, novidade jurisprudencial criada especialmente ao caso de Lula. A decisão do TSE esclarece posição tomada com base na recente jurisprudência que afasta a condição *sub judice* a partir da decisão de órgão colegiado – ED-REspe 139-25, rel. Min. Henrique Neves, j. em 28.11.2016.

Conforme já exposto, a partir da decisão do TSE, os tribunais regionais eleitorais passaram a assumir a decisão em instância única como suficiente para afastar a aplicação do artigo 16-A da Lei 9.504/1997. Diante disso, no dia 9 de outubro de 2018 o TSE fixou uma tese proposta no julgamento de um requerimento de registro de candidatura ao cargo de Senado Federal pelo estado do Mato Grosso do Sul (Brasil, 2018e). O pedido havia sido indeferido pelo TRE-MS em razão da falta de desincompatibilização de cargo comissionado em órgão público – conforme exigência da Lei Complementar 64/1990. O indeferimento do registro foi mantido pelo Tribunal Superior e a tese fixada foi apresentada nos seguintes termos:

A condição de candidato *sub judice*, para fins de incidência do artigo 16-A da Lei 9.504/1997, cessa, nas eleições gerais: (i) com o

trânsito em julgado da decisão de indeferimento do registro; ou (ii) com a decisão de indeferimento do registro proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral. (Brasil, 2018e)

Embora as eleições municipais não tenham sido objeto da tese fixada, o ministro Tarcísio Vieira, relator do recurso, defendeu em seu voto que o candidato manteria a situação *sub judice* do seu registro até a publicação do acórdão proferido pela corte regional no exame do recurso eleitoral e dos primeiros aclaratórios, se opostos, aplicando-se simetricamente a disciplina que pesa sobre as situações de afastamento de mandatário cassado.

A invocação da segurança jurídica no processo eleitoral

Após a vedação à prática dos atos de campanha determinada no julgamento do registro de candidatura 0600903-50.2018.6.00.000, o TSE deferiu algumas liminares para a suspensão de propagandas com referências ao candidato Lula, sinalizando reiterado descumprimento da determinação. Toma-se como exemplo a representação 0601050-76.2018.6.00.0000 ajuizada pelo diretório nacional do Partido Novo contra a Coligação “O povo feliz de novo”, impugnando a propaganda eleitoral gratuita veiculada no dia 1º de setembro sob o fundamento de que teria apresentado Lula como candidato à Presidência da República.

Para a concessão da tutela de urgência determinando a suspensão da veiculação da propaganda eleitoral, o ministro relator Luis Felipe Salomão resgatou a decisão do TSE vedando a prática dos atos de campanha e ressaltou uma questão de ordem prática bastante conveniente: o prazo para apreciação dos registros de candidatura. Com a abreviação do período de campanha eleitoral definido pela Lei 13.165/2015 (minirreforma eleitoral), e a possibilidade de substituição de candidaturas vinte dias antes das eleições em caso de inelegibilidade, renúncia ou falecimento, torna impossível o trânsito em julgado da decisão de indeferimento antes da data-limite para a substituição dos candidatos. Com isso, o ministro defende a restrição na interpretação da condição *sub judice* para privilegiar a transparência, estabilidade e segurança do processo eleitoral. Cita, ainda, o direito fundamental do eleitor de conhecer com antecedência os candidatos aptos a disputar o pleito.

Trata-se do reconhecimento do duplo caráter dos direitos políticos. Eles não se prestam unicamente ao indivíduo para o alcance do poder de governar, sendo inafastável a validação da ocupação dos cargos políticos, buscando legitimar o exercício do poder estatal. Citando Maligner, José Jairo Gomes (2018, 28) posiciona o direito eleitoral como “o ramo do Direito que permite conferir conteúdo concreto ao princípio da soberania popular”. Conforme anota:

Insere-se o eleitoral nos domínios do direito público interno. Como se sabe, *direito público* é aquele cujas *relações* envolvem a participação do Estado, como *poder político soberano*. Trata-se do complexo de normas e princípios jurídicos que organiza as relações entre entes públicos, estrutura os órgãos e os serviços administrativos, organiza o exercício das atividades político-administrativas, tudo à vista do *interesse público* e do *bem comum*. O direito eleitoral é justificado pelo próprio regime democrático. (2018, 28, grifo no original)

Daí a preocupação com o conhecimento antecipado do eleitor a respeito dos candidatos que estão aptos a disputar o pleito. Faz-se necessária a mínima estabilização do cenário eleitoral para o adequado andamento do processo.

Nesse sentido, convém abordar um dos efeitos indiretos dessa postura cautelosa diante do processo eleitoral que já pode ser observado. Após a concessão de uma liminar nos autos da reclamação 32.035, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, autorizando acesso ao ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva para a realização de uma entrevista, foi ajuizada uma suspensão de liminar, acolhida pelo ministro Luiz Fux, por entender que a regulação da livre expressão de ideias é “particularmente importante no período que antecede o pleito eleitoral, porquanto o resguardo do eleitor em face de informações falsas ou imprecisas protege o bom funcionamento da democracia” (Brasil, 2018a). Registra em sua decisão, ainda, o constante descumprimento da decisão judicial que vedou a prática de atos de campanha, de forma que a concessão da entrevista causaria ainda mais confusão no eleitorado¹¹.

11. Diante de uma petição protocolada pelo reclamante, os efeitos da decisão proferida pelo ministro Ricardo Lewandowski nos autos da Reclamação 31.965 – autorizando a entrevista – foram restaurados pela reafirmação de sua autoridade

Não se pretende neste curto espaço abordar a questão da liberdade de expressão, fazendo-se aproximar um e outro cenário, lastreados no mesmo argumento. Convém apenas ressaltar a importância do ambiente que circunda o espaço eleitoral, amplamente considerado e não limitado a um direito individual de concorrência nas eleições.

Sob o aspecto processual, a execução imediata das decisões proferidas pelo TSE não foi inaugurada no caso específico do Lula. Anota-se, a título demonstrativo, a orientação assumida no julgamento do AgR-Pet 1852-65/SP, apreciado na sessão de 17/12/2014, segundo a qual a execução dos acórdãos proferidos pelo TSE está vinculada apenas a sua publicação, dispensando o aguardo da oposição e julgamento de embargos de declaração. Tratou-se, na oportunidade, de cassação de diploma em razão da ocorrência de causa de inelegibilidade prevista na LC 64/1990.

Guardadas as peculiaridades casuísticas, referida orientação foi invocada por acórdão proferido em 2015 em um pedido de reconsideração, recebido como agravo regimental, da decisão do TSE que encaminhava ao TRE/SP cópia do resultado do recurso ordinário combatido por embargos de declaração para imediato cumprimento. Tratava-se de registro de candidatura supostamente julgada com adoção de premissa fática equivocada. Veja-se a seguir:

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO RECEBIDO COMO AGRAVO REGIMENTAL. EXECUÇÃO DE JULGADO. ELEIÇÃO 2014. DEPUTADO ESTADUAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. INELEGIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS. EFEITO MODIFICATIVO. REGISTRO DEFERIDO. ACÓRDÃO PUBLICADO. COMUNICAÇÃO IMEDIATA. DESPROVIMENTO. Em regra, a execução dos acórdãos proferidos pelo TSE está vinculada apenas a sua publicação, não sendo necessário aguardar a oposição e o julgamento de eventuais embargos de declaração, os quais não são dotados de efeito suspensivo. Se a decisão que indefere o registro de

e vigência. No mesmo dia, contudo, um despacho publicado pelo ministro presidente Dias Toffoli, no âmbito da suspensão de liminar 1.178, determinou o cumprimento da decisão liminar proferida pelo Ministro Luiz Fux até posterior deliberação do Plenário – obstando a realização da entrevista, portanto.

candidatura deve ter imediata eficácia, nos termos do art. 15 da LC no 64/90, com maior razão a decisão da Justiça Eleitoral que reforma o indeferimento, prestigiando-se, portanto, a livre vontade do eleitor. Precedente. (Brasil, 2016)

Como já pontuado, o STF teve a oportunidade de apreciar a constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010 – Lei da Ficha Limpa – tendo decidido a seu favor em fevereiro de 2012. Para a presente análise, faz-se o empréstimo da expressão utilizada pelo ministro Luiz Fux, em seu voto, referindo-se à situação estabelecida entre o indivíduo que pretende concorrer ao cargo eletivo e o estatuto jurídico eleitoral. Conforme explica, a adequação ao referido estatuto traduz-se em uma “relação *ex lege* dinâmica”, porque o conteúdo que dela decorre não ingressa no patrimônio jurídico do indivíduo, desenhando uma característica “continuativa do enquadramento do cidadão na legislação eleitoral” (Brasil, 2012).

A construção teórica desse argumento serviu para a recepção da Lei da Ficha Limpa a tempo de ser aplicada nas Eleições de 2010. Em que pese o propósito distinto, cumpre aproveitar as características que decorrem do dinamismo reconhecido. Uma delas é a ausência do direito adquirido de candidatar-se, operando sobre a relação jurídica continuativa a cláusula *rebus sic stantibus*, por meio da qual as mudanças substanciais influenciam nas obrigações. Com isso, “haverá, no máximo, a expectativa de direito à candidatura, cuja legitimidade há de ser objeto de particular enfrentamento” (Brasil, 2012). Trabalhando com o conceito de expectativa legítima, o ministro Luiz Fux questiona, já resolvendo:

É razoável a expectativa de candidatura de um indivíduo já condenado por decisão colegiada? A resposta há de ser negativa. Da exigência constitucional de moralidade para o exercício de mandatos eletivos (art. 14, § 9º) se há de inferir que uma condenação prolatada em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função, a rejeição de contas públicas, a perda de cargo público ou o impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético- ADC 29/ ADC 30/ ADI 4578 6 profissional excluíam a razoabilidade da expectativa. A rigor, há de se inverter a avaliação: é razoável entender que um indivíduo que se enquadre em

tais hipóteses qualificadas não esteja, a priori, apto a exercer mandato eletivo. (Brasil, 2012)

É justamente porque se configura uma expectativa de inelegibilidade que a presunção de inocência não pode ser invocada para afastar a validade e aplicação da Lei Complementar 135/2010. A presunção de inocência não pode ser absolutamente transportada, de forma imobilizada, à esfera eleitoral. Afigura-se plausível sua relativização, especialmente porque as causas de inelegibilidade, legalmente definidas, não se confundem de modo algum com penalidades, servindo na verdade como proteção à boa administração no manejo da coisa pública. Nessa toada, não há como sustentar uma interface penal e eleitoral irrestrita, pois sequer o espírito do princípio penal seria aproveitável, vez que a proteção do indivíduo contra a perseguição do Estado não é matéria eleitoral. A Justiça Eleitoral não faz averiguação do desacerto na decisão judicial que condenou o requerente.

Apesar de não ser objeto específico do presente artigo, pode-se observar o que Kubliskas identifica como a interpretação atuando como mecanismo de mutação constitucional (2009, 116), na medida em que o STF, que em 2008 exigiu trânsito em julgado como requisito para barrar candidaturas no que tange à análise da “vida pregressa” (art. 14, par. 9º, da Constituição) (Brasil, 2010), alterou tal posicionamento, em 2012, como visto, para concluir que a presunção de inocência possui pertinência com o direito penal e processual penal, não implicando ofensa a tal princípio a dispensa de trânsito em julgado para fins de produção de efeitos eleitorais de decisões colegiadas condenatórias (Brasil, 2012).

Por fim, importa tocar no ponto que diz respeito ao poder geral de cautela do magistrado. A qualquer tempo pode ser deferida medida liminar por órgão competente para, analisando o caso concreto, assegurar ao candidato seu prosseguimento na disputa eleitoral. Nesses casos, faz-se uso legítimo de mecanismo processual apto a corrigir eventuais atos contrários à Justiça e evitar o perecimento do direito. Com isso, a fixação de parâmetros objetivos para o contorno da condição *sub judice* não afronta qualquer direito, servindo, na verdade, à própria segurança jurídica do processo eleitoral, o qual dispõe de instrumentos idôneos à correção de iniquidades.

Conclusões

Tem-se assistido, nos últimos anos, ao crescimento de uma corrente ativista dos direitos humanos, cuja defesa pela obrigatoriedade das decisões de comitês internacionais confere interpretação elástica aos tratados ratificados. O movimento ganha força abrigado especialmente na interminável pendência jurídica sobre quais são as fontes no cenário internacional com peso obrigatório. A questão pautada na presente análise não diz respeito à adesão do Brasil ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e ao Primeiro Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional, porque certa e incontestável.

Ocorre que o modelo tradicional adotado impõe uma fase integrativa para a vigência interna do conteúdo ratificado, qual seja a promulgação por decreto presidencial – o que não se verificou até então. Além disso, ainda que se pudesse reconhecer a atuação do Comitê da ONU com efeitos imediatos na ordem jurídica interna a partir de uma integração ao sistema universal ou global de proteção aos direitos humanos, seu conteúdo normativo em momento algum permite inferir força vinculativa às suas decisões. Como se viu ao longo do trabalho, as competências do Comitê responsável por monitorar a implementação do PIDCP e seu Protocolo restringem-se a análises de relatórios e emissão de observações. Mesmo a possibilidade de comunicação individual de violação de direitos humanos não faz do referido Comitê um órgão com competência jurisdicional. Interpretação diversa corresponderia ao furto da soberania Estatal e do próprio papel que o Estado desenvolve enquanto parte do Tratado Internacional.

Quanto à execução imediata das decisões proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, coube no tempo deste artigo, até o seu término, apreciar a tese fixada em decisão proferida no dia 9 de outubro de 2018, segundo a qual “a condição de candidato *sub judice*, para fins de incidência do artigo 16-A da Lei 9.504/1997, cessa, nas eleições gerais: (i) com o trânsito em julgado da decisão de indeferimento do registro; ou (ii) com a decisão de indeferimento do registro proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral” (Brasil, 2018e). A partícula “ou” deixa bastante claro o caráter prescindível do trânsito em julgado para o cumprimento da decisão em toda sua extensão de efeitos, porque contempla a opção legislativa pelo duplo grau de jurisdição em situações de cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato

eletivo. Definem-se as arestas da condição *sub judice* em reverência aos princípios da razoável duração do processo e da segurança jurídica.

Não obstante a oportunidade de avaliar a referida tese, fixada em tempo de finalizar o artigo, a decisão que indeferiu o requerimento do registro de candidatura do ex-presidente Lula não insculpiu novidade jurisprudencial no que toca às eleições gerais, tendo em vista que a execução imediata das decisões proferidas pelo TSE já ocorria, não importando se resultado de um processo tramitado em única ou última instância.

O que se verificou, de fato, foi o realce da situação indefinida que paira sobre o cenário das eleições municipais, considerando que a restrição do conceito *sub judice* impede que o candidato à eleição municipal percorra a disputa sob o manto do artigo 16-A da Lei 9.504/1997 até decisão proferida pelo TSE, bastando aquela do respectivo Tribunal Regional.

Embora tenha sido essa a solução exposta pelo ministro relator Tarcisio Vieira no julgamento do recurso que deu origem à tese, o conteúdo referente às eleições municipais não a integrou, mantendo-se formalmente indefinida.

Referências

- BRASIL. (2000). Supremo Tribunal Federal. CR 8279 AgR. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, j. 17/06/1998, DJ 10-08-2000.
- _____. (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/1h4e8T6>>. Acesso em: 21 ago. 2019.
- _____. (2009). Decreto Legislativo nº 311, de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, p. 4, 17 jun. 2009. Disponível em: [<https://bit.ly/2zpWS8G>]. Acesso em: 21 ago. 2019.
- _____. (2010). Supremo Tribunal Federal. ADPF 144. Ministro Relator Celso de Mello, DJe 26/02/2010. Disponível em: [<https://bit.ly/2Ed1yDw>]. Acesso em: 1 out. 2018.
- _____. (2012). Supremo Tribunal Federal. ADC 29/ ADC 30/ ADI 4578. Voto Ministro Luiz Fux, DJe 29/06/2012. Disponível em: [<https://bit.ly/2FZNYoJ>]. Acesso em: 04 out. 2018.
- _____. (2016). Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão Agravo Regimental na Petição nº 530-73.2015.6.00.0000. Ministro Relator: Dias Toffoli, sessão 26/11/2015, DJe 05/02/2016.

- _____. (2018a). Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar 1.178 Paraná, j. 28/09/2018, DJe-211 03/10/2018. Disponível em: [<https://bit.ly/2EbJ0DF>]. Acesso em: 16 out. 2018.
- _____. (2018b). Tribunal Regional Eleitoral – Distrito Federal. Registro de Candidatura nº 0601072-42.2018.6.07.0000. Relator: Desembargador Telson Luis Cavalcante Ferreira, DJe 14/09/2018.
- _____. (2018c). Tribunal Superior Eleitoral. Ação Cautelar nº 0601117-41. Porto Velho-Rondônia. Relator: Ministro Jorge Mussi. 10/09/2018. Disponível em: [<https://bit.ly/2rIVsIt>]. Acesso em: 26 out. 2018.
- _____. (2018d). Tribunal Superior Eleitoral. Distrito Federal. Registro de Candidatura (11532) Nº 0600903-50.2018.6.00.0000. Relator: Ministro Roberto Barroso, j. 04/09/2018. Disponível em: [<https://bit.ly/2StVGIS>]. Acesso em: 5 out. 2018.
- _____. (2018e). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Nº 0600919-68.2018.6.12.0000, Mato Grosso do Sul. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJe 10/10/2018.
- GOMES, J. J.** (2018). *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- KUBLISCKAS, W. M.** (2009). *Emendas e mutações constitucionais: análise dos mecanismos de alteração formal e informal da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Atlas.
- MAZZUOLI, V. O.** (2018). *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Forense.
- MUNIZ, M.** (2018). ‘Não temos interesse no resultado eleitoral, apenas no direito à participação’. Disponível em: [<https://bit.ly/2MCLvT8>]. Acesso em: 25 set. 2018.
- ONU.** (2016). *Comunicação no âmbito do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (ICCPR)*. Reclamante: Luiz Inácio Lula da Silva. Disponível em: [<https://bit.ly/2RzjDP8>]. Acesso em: 1 out. 2018.
- RAMOS, A. C.** (2016). *Processo internacional de direito humanos: análise dos mecanismos de apuração de violações de direitos humanos e implementação das decisões no Brasil*. São Paulo: Saraiva.

Pagando do próprio bolso: autofinanciamento eleitoral no Rio Grande do Sul (2012-2016)

Bruno Marques Schaefer e Tiago Alexandre Leme Barbosa

Resumo

O pleito de 2016 foi marcado pela proibição de doações de empresas. Os impactos que a alteração na legislação eleitoral ocasionou na competição política ainda precisam ser examinados. Embora a literatura sobre financiamento eleitoral tenha crescido no país, as prefeituras ainda permanecem pouco exploradas pela área. O objetivo desse trabalho é analisar como funciona a estrutura de financiamento do cargo de prefeito no Rio Grande do Sul, a partir dos dados do Tribunal Superior Eleitoral que incluem: perfil social dos candidatos (profissão, escolaridade, declaração de bens), prestações de contas até dados sobre os municípios em que o pleito acontece – tamanho do município e perfil socioeconômico. A nossa hipótese é de que as mudanças na legislação impactaram no perfil do financiamento, intensificando o autofinanciamento, especialmente em pequenos municípios. Os nossos resultados indicam que o autofinanciamento tende a ser proporcionalmente mais alto nos municípios menores e com maior população rural, bem como os candidatos mais autofinanciados são aqueles com mais bens e que não recebem recursos dos partidos via Fundo Partidário. No caso do pleito de 2016, ter se declarado empresário foi também significativo estatisticamente.

Palavras-chave: autofinanciamento eleitoral; política municipal; elites políticas; Rio Grande do Sul, riqueza e política.

Abstract

The elections of 2016 was marked by the ban of corporate political donations. The impacts of this change still need to be examined. Although literature on electoral funding has grown in Brazil, the study of town hall still remains little explored by

Sobre os autores

Bruno Marques Schaefer é doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista Capes. E-mail: brunomschaefer@gmail.com

Tiago Alexandre Leme Barbosa é doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista Capes. E-mail: tiagoalexandel@gmail.com

the area. The purpose of this paper is to analyze how the financing structure of the mayor's office in Rio Grande do Sul works, based on data from the Supreme Electoral Court (TSE), which includes the social profile of the candidates (profession, schooling, asset declaration) and even data about the cities where the elections take place: cities size and socioeconomic profile. Our hypothesis is that changes in legislation affected the financing profile intensifying the self-financing, especially in small cities. Our results indicate that self-financing tends to be proportionally higher in smaller municipalities and with a larger rural population, as well as the most self-financed candidates are those with more assets and that do not receive resources from parties through the Partisan Fund. In the case of the elections of 2016, self-declaring an entrepreneur was also statistically significant.

Keywords: electoral self-financing; town politics; political elites; Rio Grande do Sul; wealth and politics.

Artigo recebido em 30 de maio de 2019 e aceito para publicação em 3 de junho de 2019.

Introdução

A discussão sobre financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos é uma das mais profícuas na Ciência Política em geral. Engloba desde trabalhos que visam propor um modelo ideal de financiamento até pesquisas empíricas que comparam modelos de países distintos, seus efeitos em termos de competição política e exercício do governo (Araújo *et al.*, 2015; Krause *et al.*, 2015; Reis *et al.*, 2015; Rowbottom, 2010; Rubio, 2005; Speck, 2015; Van Biezen e Kopeck, 2007).

No caso brasileiro, até 2015, o modelo de financiamento de campanhas eleitorais e das organizações partidárias era misto: coexistiam subsídios públicos além de doações de pessoas físicas (cidadãos) e jurídicas (empresas). No referido ano, o Supremo Tribunal Federal (STF) proibiu as doações de empresas para campanhas eleitorais. O plenário do STF julgou que as doações de pessoas jurídicas seriam prejudiciais ao regime democrático, pois desestabilizariam a competição eleitoral ao favorecer determinados grupos em detrimento de outros. O pluralismo, garantido constitucionalmente, seria prejudicado pela assimetria de condições financeiras entre empresas e pessoas físicas. O entendimento do STF teve como objetivo “corrigir” esta assimetria proibindo

que qualquer empresa, independente do seu porte, pudesse vir a contribuir com candidatos ou partidos (Carazza, 2018; Krause e Kestler, 2017).

Sem alongar o debate acerca dos princípios normativos que nortearam a decisão da Suprema Corte brasileira, é importante ressaltar que a literatura politológica brasileira já vinha apontando a importância dos recursos financeiros, de modo geral, e empresariais, de modo particular, no desempenho de candidatos aos diversos cargos eletivos no Brasil¹. A decisão do STF foi proferida em 2015, e no ano posterior foram realizadas eleições municipais. Com a nova regra em vigor, ou seja, sem importantes montas de recursos oriundos de empresas, os atores políticos poderiam reagir de várias formas: 1) o aumento do aporte de recursos públicos (Bolognesi, 2016; Krause e Kestler, 2017; Schaefer, 2018)²; e 2) a aposta em candidatos que poderiam se autofinanciar. Neste trabalho, nos centraremos na segunda estratégia, dada a ausência de estudos mais sistemáticos sobre o autofinanciamento em campanhas eleitorais, a partir de duas questões norteadoras: O autofinanciamento aumentou em termos proporcionais e absolutos de uma eleição para outra, com o novo regulamento legal? Quais as variáveis que explicam, ao nível das candidaturas, maiores valores de autofinanciamento?

Buscamos testar duas hipóteses acerca do autofinanciamento: em primeiro lugar, pontuamos que o montante de recursos próprios (proporcional e em valores absolutos), aumentou entre as eleições municipais de 2012 e 2016, dada a proibição de doações empresariais para as campanhas. Em segundo lugar, consideramos que variáveis sociais e políticas dos candidatos e dos municípios impactam no nível de autofinanciamento de uma campanha. Candidatos com profissões ligadas ao mundo empresarial e situadas em municípios de menor porte populacional tendem a tirar “do próprio bolso” mais recursos para suas campanhas proporcionalmente ao valor arrecadado.

Como unidade de análise, trabalhamos com dados das candidaturas a prefeito nos municípios do Rio Grande do Sul em 2012 e 2016. A escolha dessas eleições se deu pela justificativa

-
1. Para uma revisão mais completa desta literatura, conferir Mancuso (2015).
 2. Referências sobre o uso e a distribuição de recursos públicos, internamente, nos partidos políticos podem ser vistas em Schaefer (2018).

comparativa: podemos observar as prestações de contas em dois contextos distintos (2012 e 2016), no primeiro pleito ainda há autorização para doação de empresas às campanhas, e no segundo, existe a proibição. A escolha do estado em específico se justifica pelo caráter exploratório do trabalho, em que lançamos hipóteses com vias a construir um modelo que, posteriormente, poderá ser replicado em nível nacional, ou nos demais estados. Aliado a essas considerações está também o fato de que os estudos sobre o impacto do financiamento em eleições municipais ainda é um tema pouco explorado na Ciência Política brasileira (Sampaio e Figueiredo, 2019).

Para testar as hipóteses utilizamos dados oriundos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre candidaturas e prestações de contas das campanhas; além de dados sobre os municípios oriundos de órgãos oficiais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação de Economia e Estatística (FEE). Este trabalho está organizado da seguinte forma: na primeira seção apresentamos uma breve revisão bibliográfica sobre financiamento de campanhas no Brasil, trazendo elementos para que possamos pensar o autofinanciamento, em termos teóricos; na segunda seção apresentamos o modelo e operacionalização das variáveis dependente e independente; na terceira seção discutimos os resultados e, por fim, realizamos as considerações finais.

Revisão bibliográfica: financiamento e autofinanciamento eleitoral

A literatura sobre financiamento da política no Brasil tende a concentrar a análise, de maneira geral, na: 1) investigação de quem financia candidatos e partidos (Speck, 2015), 2) quais os determinantes do financiamento eleitoral, 3) o impacto do financiamento sobre resultados eleitorais (Marcelino, 2010), 4) e se há, no exercício do mandato, “retribuição” dos eleitos para os grupos que os financiaram (Fonseca, 2017).

A questão do autofinanciamento eleitoral ainda não foi estudada de maneira sistemática em geral. Salvo possíveis exceções, não existem trabalhos no Brasil que abordem a questão do autofinanciamento enquanto problema de pesquisa específico, e

internacionalmente, nossa revisão bibliográfica encontrou apenas o trabalho de Fuchs *et al.* (2016), que trata do caso da cidade de Worcester, Massachusetts (EUA), e o trabalho de Steen (2006), que aborda as eleições primárias³ e gerais dos Estados Unidos para os cargos de Senador e Representante⁴, de 1992 a 2000⁵. Apesar de, nos Estados Unidos, os recursos próprios dos candidatos serem mais volumosos (Speck, 2010)⁶, o desenvolvimento de pesquisas sobre a temática ainda é incipiente. Uma das possíveis explicações é o baixo nível de eleitos que aportam somente, ou em grande parte, recursos próprios para suas campanhas (Steen, 2006).

O caso do autofinanciamento propõe questionamentos para a democracia atual. Na questão teórica pode-se refletir sobre: 1) quais seriam os impactos de um candidato se autofinanciar na questão da representação política? E na questão histórica, em termos de comparação longitudinal; 2) o aumento do autofinanciamento, se constatado empiricamente, representa um processo de diminuição do papel dos partidos em detrimento dos indivíduos? Indivíduos que, à maneira dos nobres anteriores à profissionalização da política, possuíam recursos mais elevados que a média da população, e a partir desses exerciam as funções eletivas da política, como extensão desse mesmo prestígio social? (Duverger, 1992; Phélippeau, 2010; Weber, 2014). Ou os candidatos autofinanciados são uma realidade constante em determinados locais?

Quanto à questão teórica, os críticos do autofinanciamento das campanhas apontam ser prejudicial à democracia, pois, no que concerne à representação política, premia a segregação dos candidatos em relação ao eleitor: um rico não saberia as necessidades do

3. As eleições primárias são disputadas dentro dos partidos políticos. As primárias principais se dão no interior dos partidos Democrata e Republicano. Cada partido em cada estado define as regras de competição da disputa: se candidatos não filiados ao partido podem se candidatar e se os não filiados podem votar na escolha dos candidatos.

4. O equivalente ao cargo de deputado federal no Brasil

5. Como nos EUA as eleições para esses cargos tendem a ser de dois em dois anos, a autora trabalha com dados de candidatos de cinco eleições.

6. Como apontam Fuchs *et al.* (2016), o autofinanciamento estadunidense não possui limites legais, o que poderia constituir em um incentivo para os candidatos aportarem este tipo de recursos em suas campanhas. No caso brasileiro, um candidato pode financiar até 100% de sua campanha eleitoral, de acordo com resoluções publicadas pelo TSE nos anos de 2016 e 2018.

eleitorado, em geral, com renda mais baixa (Fuchs *et al.*, 2016). E, em termos da igualdade da disputa eleitoral, os mais ricos, com maiores condições de se financiar, acabariam por fazer a balança pesar de modo que decisões, como a do STF, não seriam suficientes para dirimir as assimetrias existentes no financiamento de campanhas (Carazza, 2018). Para os apoiadores, no entanto, o autofinanciamento é positivo, pois limita a influência do dinheiro de “fora” nas campanhas. O candidato estaria livre para agir de acordo com seus interesses e sua plataforma. Inclusive, na disputa eleitoral, os políticos que se autofinanciam tendem a usar este fato como mais uma de suas plataformas políticas a “pureza” em relação a influências externas (Carroll, 2016). São casos ilustrativos dessa estratégia, o do atual presidente dos EUA Donald Trump e o prefeito eleito de São Paulo em 2016, João Dória (PSDB). A construção da candidatura como alguém *outsider* em relação à política formal e sem vínculos financeiros tem obtido resultados, principalmente em contextos de forte desconfiança da população em relação às instituições políticas. O descrédito dos partidos como instrumentos de representação e conexão da sociedade para com o Estado é um fato bastante divulgado em pesquisas de opinião realizadas pelo mundo (Alcántara Sáez; Freidenberg, 2002), e no Brasil não é diferente.

É precisamente neste ponto, na relação entre candidaturas e a política formal (partidos), que se abre uma questão que deve ser ressaltada: historicamente, existe uma passagem, com o aparecimento dos partidos políticos de massa, da representação individual para a representação coletiva de interesses, principalmente no caso europeu (Duverger, 1992). Com a ampliação do eleitorado, consequente a abolição de critérios censitários de registro para o voto, o aparecimento de partidos políticos oriundos de dentro ou de fora do Parlamento marca uma era chamada por Manin (1997) de “democracia dos partidos”. Principalmente os partidos de massa, oriundos de fora do jogo político formal, acabam por adentrar ao Parlamento e integrar parcelas da população antes excluídas do governo. Há também uma mudança lentamente nos critérios de seleção das elites políticas, que passam a ser recrutadas de setores não aristocráticos da sociedade e passam a viver da política e para a política, ou seja, tornam-se profissionais. Offerlé afirma que (2004, 43, tradução nossa):

A política como profissão não apareceu de maneira espontânea. Durante muito tempo, os ocupantes dos cargos políticos eram considerados amadores ilustrados que praticavam um ócio cultivado. A visibilidade herdada e a manutenção de um circuito de clientela instituíam uma autoridade social de notáveis, que independentes economicamente e disponíveis poderiam sem especialização específica dedicar-se a tarefas representativas [...]. Os seus cargos políticos são um prolongamento do seu status social.⁷

O aumento da complexidade do processo eleitoral, com mais eleitores para serem arregimentados, a necessidade de organizações locais dos partidos, bem como o financiamento de pesquisas demandavam estruturas anteriormente inexistentes. Este processo descrito por Offerlé não é unívoco nem linear. Em distintos países, ou mesmo em regiões específicas dentro de um país, a política enquanto extensão do capital social anterior ainda é presente, ainda que os partidos acabem por se tornar as organizações que detêm o monopólio legal da representação via eleições (Panebianco, 2005), principalmente quando se comparam a socialização e o recrutamento de elites políticas nos partidos de esquerda e direita (Marengo dos Santos e Serna, 2007). Para estes, o recrutamento lateral ou horizontal de elites é mais recorrente do que o recrutamento vertical. Ou seja, os políticos da direita tendem a converter capitais anteriormente conquistados em capital político, tendo vínculos muito menos orgânicos para com as legendas partidárias, enquanto os políticos de esquerda tendem a ter uma carreira mais sólida no interior de sua organização, e não migram de uma legenda a outra.

No caso brasileiro, estudos clássicos sobre poder local, como *Coronelismo, enxada e voto*, de Victor Nunes Leal [1948] (1975), apontavam para a existência de fenômenos de sobreposição simultânea entre mudanças legais: aumento do sufrágio e adoção de um

7. No original: “La política como profesión no aparece espontáneamente. Durante largo tiempo, los ocupantes de los cargos políticos se consagran como aficionados ilustrados practicando un reposo cultivado. La notoriedad heredada y el mantenimiento de un circuito de clientela fundan la autoridad social de notables quienes, económicamente independientes y disponibles, pueden, sin especialización particular consagrarse a tareas de representación [...]. Sus cargos políticos no son más que la prolongación de su estatus social.”

sistema eleitoral “moderno” e manutenção de estruturas econômicas arcaicas, o que vincularia e tornaria indiferenciada a representação de interesses privados e públicos. Isso seria evidência da política tradicional, em contraposição à política dita moderna, pluralista ou poliárquica. Como boa parte da literatura destaca, em municípios, estados ou regiões com menor desenvolvimento econômico, menores níveis de urbanização e/ou maior concentração de renda (e terra), determina-se que, mesmo com a alteração formal dos regimes políticos, as regras de disputa se mantenham as mesmas, ou venham a se alterar em ritmo mais lento (Avelar; Walter, 2008; Marengo dos Santos, 2013). No contexto descrito por Leal (1975, 46), o aspecto do autofinanciamento de campanhas, perdoado o anacronismo, é ressaltado quando este escreve: “[...] é de praxe que os candidatos também contribuam, assumindo, alguns, pesadas responsabilidades financeiras para disputar a cadeira desejada”. Tal qual o caso francês analisado por Phélippeau (2010), em que a política constituiria, em meados do século XIX, uma atividade de extensão do prestígio social dos atores que a praticavam:

[...] No campo político os notáveis são, por excelência, “amadores”. Ocupam-se de negócios públicos porque sua situação de fortuna e sua profissão dão tempo e porque, em virtude do caráter cumulativo das escalas de prestígio, sua superioridade social faz deles representantes “de fato” de sua comuna ou de seu cantão, os auxiliares “naturais” dos ministros e dos príncipes. (Phélippeau, 2010, 192)

Como não existia a necessidade de arregimentar eleitores, ou pedir votos para extratos sociais inferiores, as campanhas tendiam a ser mais baratas. O aporte de valores poderia sair do próprio bolso dos notáveis. Alterações na composição do eleitorado, porém, mudam o jogo, ao menos em termos estratégicos. Enquanto novas elites emergem, os notáveis têm de se adaptar a uma disputa eleitoral mais “competitiva”. Não eram mais os auxiliares naturais do Estado, e agora deveriam fazer valer seu poder econômico no distrito ao qual buscariam representar. No caso brasileiro, a literatura tem encontrado conclusões distintas acerca do controle que os partidos teriam sobre a seleção de candidatos, e como esses estariam se financiando (Campos, 2009). De um lado, pesquisas têm apontado que os partidos são canais de financiamento político, construindo listas informais de preferências (Freitas

e Guarnieri, 2018; Schaefer e Barbosa, 2017), de outro há maior ceticismo quanto a esse controle (Kinzo, 2004; Mainwaring, 1991).

Podemos testar, como apontaremos na próxima seção, em quais cidades é maior a incidência de candidatos que se apresentam às eleições com maior capacidade ou interesse de se autofinanciar, e a partir de quais partidos: se existe, nesse caso, maior incidência de candidatos dispostos a tirar dinheiro do próprio bolso em campanhas de pequenos municípios do que em grandes; e se outras variáveis possuem impacto no nível proporcional de autofinanciamento. Como apontado pela literatura anteriormente citada, o aspecto ocupacional do político tende a incidir sobre a capacidade de se autofinanciar. Profissionais liberais e empresários possuem maior capital econômico do que professores e operários, por exemplo. Esse teste, porém, não seria conclusivo no que se refere ao “dia após as eleições”, ou seja, se dado candidato, que se autofinancia, governa de forma diferente de outro, com vínculos financeiros mais permeabilizados na sociedade: com o seu próprio partido, ou partidos da coligação, outras pessoas físicas e/ou empresas. Nesse sentido, a partir dessa inferência, não se pode testar como se governa, mas como se selecionam as elites políticas, e observar as diferenças entre essas elites de acordo com a situação socioeconômica dos municípios em que competem.

Fatores como a urbanização e a industrialização estão correlacionados à erosão de estruturas de dominação tradicional na política (Avelar e Walter, 2008; Hagopian, 1986). Não há, no entanto, um consenso sobre o que seria a “dominação” tradicional. Enquanto para alguns poderia ser operacionalizada a partir da ideia de dominação política não estruturada pelo Mercado (Hagopian, 1986, 26), ou seja, por regras claras e testificadas em lei; para outros poderia ser operacionalizada pela perpetuação eleitoral de partidos ditos tradicionais e/ou conservadores (Avelar e Walter, 2008), ou mesmo a partir do cálculo do estoque de cargos políticos distribuíveis pelo chefe político local (Marengo dos Santos, 2013)⁸. A manutenção

8. Marengo dos Santos (2013) também utiliza dados acerca da administração municipal como proxy para a medida da profissionalização da gestão pública, bem como informações acerca da legislação municipal, como Plano Diretor, Lei do Solo e outros. Os municípios com muitos cargos de confiança disponíveis, ou seja, sem grande profissionalização da máquina burocrática, bem como sem

do poder político por parte de uma elite tradicional, que pode até circular em termos ocupacionais (“o fazendeiro que se torna bacharel”, nas palavras de Leal), é um sinal de existência de clivagens do tipo interior/capital, ou urbano/rural. Nas palavras de Avelar e Walter (2008, 98):

Configurações regionais relacionadas com localização (capital/interior), porte e qualidade de vida nos municípios nos informam sobre a natureza da competição política sobre continuidades e mudanças, sobre valores políticos, etc.

O autofinanciamento eleitoral pode ser considerado uma variável de análise da política vista enquanto tradicional, no que se refere à seleção das elites políticas. Os candidatos que possuem recursos próprios para financiar suas próprias campanhas não têm, via de regra, obrigações para com grupos sociais específicos e/ou partidos. Este tipo de representação nobiliárquica, ou plutocrática, em termos de financiamento seria – por hipótese – mais comum em municípios pequenos, com maiores taxas de pessoas vivendo em áreas rurais, e onde o dinheiro dos partidos não chegaria. Em outras palavras, aliado a questões das características e capitais mobilizados pelos candidatos, há também que se considerar a estrutura socioeconômica do município onde concorrem os candidatos. Na próxima seção, trataremos de descrever o modelo de análise.

Modelo de análise

O Rio Grande do Sul possui 497 municípios. A variação em termos populacionais desses municípios é grande, sendo que o menor, André da Rocha, possui 1.216 habitantes e o maior, a capital Porto Alegre, possui quase 1,5 milhão de habitantes, segundo dados do Censo de 2010. Em termos de formas de ocupação dos municípios, também os valores são dispersos, com municípios com alta concentração da população em áreas rurais, e outros que nem as possuem, como Cachoeirinha, Alvorada e

legislações importantes, seriam mais permeáveis à dominação política de tipo tradicional.

Canoas, todas cidades da região metropolitana de Porto Alegre. Quinto maior colégio eleitoral do país, o estado possui pouco mais de oito milhões de eleitores. Em 2012, esses eleitores escolheram entre 1.167 candidatos ao cargo de prefeito e, em 2016, entre 1.258 (Brasil, 2016). Trabalhamos com os dados referentes às prestações de contas desses candidatos que estavam disponíveis no sítio eletrônico do TSE. Estas, no repositório de dados, discriminam as fontes de recursos que alimentam as candidaturas. Os tipos de receita são classificados como provenientes de pessoas físicas, jurídicas, doações de partidos políticos, repasses de outros comitês e/ou candidatos, além dos recursos próprios⁹. Os valores de recursos próprios constituem nossa variável dependente (Y). Enquanto o teste da primeira hipótese considera o volume geral de recursos de um pleito e de outro, para testarmos a segunda rodamos os dados tendo como unidade de análise as candidaturas em 2012 e 2016.

Para efeitos de normalização dos testes, consideramos o percentual de recursos próprio em relação ao total da campanha arrecadado na campanha. Ou seja, se determinado candidato arrecadou R\$ 10.000,00, sendo que deste montante R\$ 2.000,00 saíram de seu próprio bolso, o valor do autofinanciamento foi de 20%. Optamos por considerar esta medida em vez dos valores absolutos, dada a discrepância de gastos em campanhas segundo o tamanho dos municípios.

As variáveis independentes de nosso modelo se referem a dois conjuntos de informação: dos candidatos e dos municípios. Em relação às informações dos candidatos, analisamos profissão, partido ao qual está filiado, gênero e escolaridade. No que toca aos dados sobre os municípios, são observadas as taxas de população rural nos municípios, desigualdade de renda, renda média, nível de competição política e porte do município.

No Quadro 1, representamos o modelo de análise, com os atributos, características e variáveis, com seus indicadores e natureza.

9. Existem também os valores provenientes de doações pela internet, rendimentos de aplicações financeiras e recursos de origens não identificadas, que, em nível estatístico, são insignificantes, por isso os desconsideramos para a análise.

Quadro I – Modelo de análise (teste de hipóteses)

Atributos	Características	Variáveis	Indicadores	Natureza
Candidaturas	Sociais	Profissão	Empresário	Dicotômica
			Político	Dicotômica
		Gênero	Mulher	Dicotômica
		Escolaridade	Superior completo	Dicotômica
	Bens	Valores	Contínua ¹⁰	
	Políticas	Partido	Esquerda	Dicotômica
		Coligação	Sim	Dicotômica
Recursos do fundo partidário		Sim	Dicotômica	
Municípios	Sociais	População rural	% População rural	Contínua
		Desigualdade social	% da Renda apropriada pelos 10% mais ricos e índice de Gini	Contínua – Fator
		Renda média	Taxa de ocupação de pessoas com 18 anos ou mais e IDH municipal	Contínua – Fator
		Porte	Micro	Dicotômica
	Políticas	Competição política	NEP Eleição anterior	Contínua

Fonte: dados de Avelar e Walter (2008), Codato *et al.* (2013), Hagopian (1986) e Offerlé (2004).

10. Todas as variáveis contínuas foram “dicotomizadas” para o teste de regressão linear. O critério adotado foi dividir os valores a partir de quartis, sendo que o quartil superior foi classificado como 1 e os demais como 0. No caso dos bens, por exemplo, consideramos que os candidatos com mais bens são aqueles que estão no quartil superior da distribuição da amostra.

Profissão: Em termos da profissão dividimos a amostra dos dados em dez categorias de ocupação, segmentadas de maneira indutiva; uma das estratégias possíveis de classificação, conforme apontado por Codato *et al.* (2014). Consideramos que os candidatos que se autodeclararam empresários (rurais ou urbanos) têm maior probabilidade de bancar suas campanhas em detrimento de ocupantes de outras profissões (Fuchs *et al.* 2016; Steen, 2006). Ao contrário, os candidatos que se autodeclararam políticos terão menor aporte de recursos próprios em suas campanhas. Como diversas pesquisas apontam, agentes já inseridos no campo político têm acesso a recursos oriundos de outras fontes – empresas, pessoas físicas e partidos –, o que torna o autofinanciamento menor (Carazza, 2018). Segundo Araújo *et al.* (2015), quanto maior capital político, maior a probabilidade de o candidato acessar recursos oriundos de empresas. No caso de transferências de partidos, um estudo anterior demonstrou que as organizações partidárias tendem a alocar recursos em incumbentes e não desafiantes no caso brasileiro (Schaefer e Barbosa, 2017).

Gênero e Escolaridade: A vasta literatura aponta que a representação política não é um espelho fidedigno da sociedade em termos de gênero, sexualidade, raça/etnia, ocupação profissional, escolaridade e/ou classe social (Campos, 2015; Dahl, 1997; Mitchell, 2009). Usando os termos de Gaxie (2012), a representação política seria, na realidade, uma pirâmide invertida da sociedade. Em nosso caso, consideramos que as variáveis gênero e escolaridade possuem efeitos negativo e positivo, respectivamente, no autofinanciamento eleitoral. Em outras palavras, as candidatas à prefeitura no Rio Grande do Sul tendem a ter menor capacidade de utilizar recursos próprios, bem como os candidatos (e candidatas) com ensino superior possuem a tendência contrária.

Bens: Nossa hipótese é que candidatos com maior patrimônio tendem a financiar proporcionalmente suas campanhas mais do que candidatos com patrimônios menores. Esses dados, no entanto, são polêmicos e utilizados em raras exceções em pesquisas da Ciência Política (Codato *et al.*, 2013), porque, como autodeclarados, podem ser subestimados. Estudo recente que trata dessas autodeclarações como objeto de pesquisa (Souto-Maior e Borba, 2019) aponta que, de modo geral, os bens declarados pelos candidatos tendem a ser verídicos quando se referem a moradias e veículos,

mas subestimados quando se referem a ativos bancários. Em nosso caso, tratamos de utilizar o valor absoluto dos bens autodeclarados, não discriminando o tipo de bem, de modo que mesmo que possam existir informações subestimadas, os resultados finais, dado o volume de dados, não sejam alterados.

Esquerda: Consideramos que os candidatos filiados a partidos de esquerda tendem a ter um aporte menor de recursos próprios. Dadas as distintas formas de recrutamento no espectro ideológico (Marengo dos Santos e Serna, 2007), pontuamos que os candidatos “esquerdistas” são mais dependentes de doações partidárias e/ou contribuições de pessoas físicas. Os partidos de esquerda, afinal de contas, tendem a ter menos empresários e profissionais liberais, ocupações com maiores rendimentos e maior disponibilidade de aporte de recursos.

Coligação: Os candidatos que competem eleitoralmente dentro de uma coligação têm menos incentivos a investir dinheiro do próprio bolso na campanha.

Dinheiro do Fundo Partidário: Consideramos que os candidatos que receberam recursos dos partidos políticos via Fundo Partidário têm menor tendência de se autofinanciar. Essa hipótese está vinculada à ideia de que os candidatos com menores níveis de autofinanciamento são aqueles mais “atendidos” financeiramente por seus partidos.

Em termos dos atributos relativos aos municípios, tal como conceituamos, a ideia é que em locais com maior porcentagem da população rural, com maior desigualdade social, com menor renda média, com menores populações e competição política tenha maiores percentuais de doações próprias às candidaturas. A ideia que subsidia estas hipóteses foi abordada por alguns dos trabalhos já citados (Avelar e Walter, 2008; Hagopian, 1986). Em termos de operacionalização dos indicadores, tratamos de tornar dicotômicas as variáveis contínuas. Dessa forma, consideramos os valores gerais de nossa população no que concerne às taxas de ruralidade, de desigualdade social, de renda média e de competição política, rodamos as frequências estatísticas e dividimos as variáveis a partir do quartil superior, como destacado. Assim, os municípios foram divididos em: 0 – menor taxa de ruralidade, menor desigualdade social, maior renda média e maior competição política; e 1 – maior taxa de ruralidade, maior desigualdade social, menor renda média e menor competição política (menor número efetivo de partidos

na Câmara de Vereadores)¹¹. Em termos do porte dos municípios, adotamos o critério de Avelar e Walter (2008, 101)¹², dividindo os municípios em quatro categorias: “[...] micromunicípios (até 10 mil habitantes), pequenos (de 10 mil a 19,9 mil), médios (de 20 mil a 99,9 mil) e grandes (100 mil habitantes ou mais)”. Por hipótese, consideramos que, nos micromunicípios, os valores percentuais de autofinanciamento tendem a ser maiores do que nos demais municípios¹³. Na próxima seção trataremos da análise dos resultados.

Análise de resultados

Primeiro tratamos de apresentar os dados de maneira descritiva, para observar algumas tendências e comparações entre os pleitos de 2012 e 2016. A campanha de 2012 custou o total de R\$ 102.014.767,09¹⁴ entre 1.167 candidaturas (média de R\$ 87.416,25). A campanha de 2016 custou R\$ 62.874.578,37 entre 1.225 candidaturas (média de R\$ 50.219,31). Ou seja, houve uma queda geral de mais de 38% dos recursos envolvidos nas campanhas para prefeitura, fruto do estabelecimento de teto financeiro para as candidaturas, bem como a proibição de doações de pessoas jurídicas. Os recursos próprios somaram em 2012 o valor de R\$ 17.551.655,02, enquanto em 2016 o valor foi de R\$ 19.882.326,32, crescimento real de mais de 13,27% em termos absolutos. Em termos relativos, considerando somente cada pleito, os recursos próprios representaram nesse mesmo período 14,12% do total gasto, enquanto em 2016 foram mais de 30,89% do total. O crescimento em termos proporcionais foi mais elevado. Os dados do Gráfico 1 indicam também maior aporte nas campanhas de recursos oriundos de pessoas físicas.

11. Os valores de desigualdade social e renda média foram construídos a partir de quatro indicadores: percentual de renda apropriada pelos 10% mais ricos da população do município, índice de Gini, Taxa de ocupação da população com mais de 18 anos e IDH renda municipal, todos dados colhidos do Censo de 2010 do IBGE e da FEE. A partir dessas informações realizamos um teste de análise fatorial para reduzir os quatro indicadores em dois fatores, conforme dados na Tabela 1.

12. Por sua vez, foi retirado do IBGE.

13. Os dados descritivos da distribuição de valores das variáveis estão disponíveis na Tabela 1.

14. Valor corrigido pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor), disponível no sítio eletrônico da Receita Federal, no período entre 2012 e 2016.

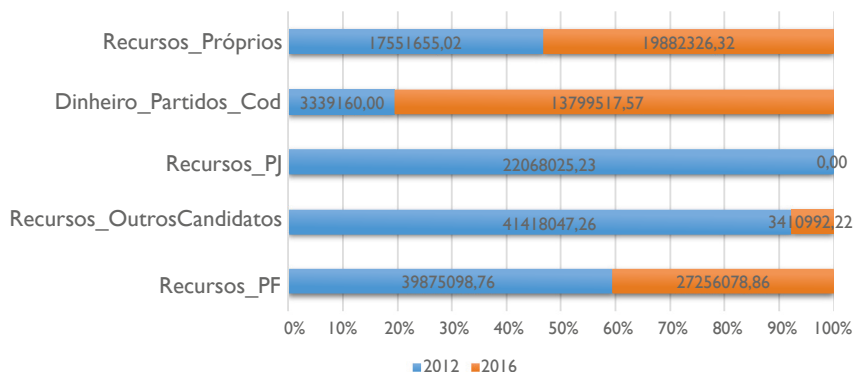


Gráfico I – Financiamento das eleições municipais (2012-2016)

Fonte: TSE (2018).

Convém neste momento comparar os casos entre os partidos políticos, de modo a observar quais que passam a se tornar mais dependentes desses recursos. Há um padrão de aumento da dependência dos partidos em relação aos recursos próprios e doações oriundas de pessoas físicas¹⁵. No entanto, o grau desta dependência é variável se analisamos os dados de maneira sincrônica –entre partidos– e diacrônica – entre pleitos. É quase geral o aumento proporcional de recursos, ou seja, o percentual específico de cada forma de doação considerando o total das campanhas. No que concerne aos recursos próprios, não houve aumento absoluto de recursos próprios entre os pleitos nos casos de DEM, PPS, PSC, PSOL, PT, PTB e PV. Sete dos 29 partidos. Esta diminuição parece ter sido compensada pelo acréscimo na doação de pessoas físicas. É importante observar que houve partidos que não competiram em uma ou outra eleição, como PROS, REDE, Solidariedade, PEN, PMN, PRP, PSDC e PSL. O aumento proporcional de recursos próprios foi quase geral: apenas PPL, PRB e PSOL não tiveram maior incidência de recursos próprios em termos proporcional. Ou seja, em quase todos os partidos o percentual de recursos próprios sobre o total arrecadado na campanha subiu de um pleito para outro (Tabela 1).

15. Na Tabela 1 deste texto há informações por partido.

Tabela I – Recursos próprios dos partidos para o cargo de prefeito no RS (2012-2016)

Partido	2012		2016		Crescimento absoluto (%)	Crescimento proporcional (%)
	Recursos próprios	% Recursos próprios	Recursos próprios	% Recursos próprios		
DEM	308472,31	15,58	286517,48	40,31	-7,12	158,69
PC do B	39567,50	0,57	100400,00	32,08	153,74	5525,94
PDT	2801137,95	8,83	2872969,80	33,60	2,56	280,41
PEN	0,00		2853,00	42,56		
PHS	70224,00	67,75	0,00		-100,00	
PMDB	4163525,86	27,07	4946629,39	40,00	18,81	47,77
PMN	0,00		7591,00	20,84		
PP	3193869,93	18,52	4126692,50	36,18	29,21	95,41
PPL	15950,82	89,56	35263,00	82,75	121,07	-7,60
PPS	324115,56	27,50	269125,81	60,33	-16,97	119,42
PR	4788,00	1,90	14783,85	4,70	208,77	147,41
PRB	21806,53	7,80	107043,38	3,57	390,88	-54,26
PRP	3726,66	100,00				
PROS	0,00		6150,00	19,01		
PSB	728794,91	13,03	1200208,67	32,48	64,68	149,27
PSC	72783,44	60,52	5450,00	77,86	-92,51	28,65
PSD	113872,35	27,80	410094,66	55,09	260,14	98,16
PSDB	1180723,79	19,38	1755127,26	21,64	48,65	11,65
PSDC	0,00		0,00	0,00		
PSL	0,00		0,00	0,00		
PSOL	110507,39	28,97	38960,22	7,34	-64,74	-74,67
PSTU	3261,16	2,06	7137,00	10,14	118,85	392,45
PT	3000271,67	9,97	2175480,55	27,57	-27,49	176,64
PTdoB	0,00		3220,00	100,00		
PTB	1342064,80	22,18	1286587,63	23,52	-4,13	6,06
PTN	11108,27	6,09				
PV	41082,12	64,36	34188,83	88,52	-16,78	37,54
REDE	0,00		49780,00	42,56		
SD	0,00		140072,29	65,81		

Fonte: TSE (2018).

No Gráfico 1 expomos os dados gerais dos pleitos de 2012 e 2016. Agora tratamos do teste do modelo descrito na seção anterior. Optamos por realizar um teste de regressão linear múltipla para perceber o efeito das variáveis independentes sobre as variáveis dependentes, sendo estas últimas contínuas e as primeiras dicotômicas. Na Tabela 2, mostramos os dados tendo em vista a variável dependente como percentual do valor arrecadado via autofinanciamento.

Os dados expostos no modelo de 2012 na Tabela 2 demonstram que 5 das 13 variáveis testadas possuíam significância estatística, enquanto 7 das 13 variáveis testadas no modelo de 2016 possuíam efeito estatisticamente significativo. Quatro variáveis são significativas nos dois modelos: Bens, Recursos do Fundo Partidário, População Rural elevada e Candidatura realizada em micromunicípio. Ou seja, os valores percentuais de recursos próprios despendidos na campanha eleitoral variaram conforme a presença ou ausência desses atributos nos dois pleitos. Em 2012, os recursos de autofinanciamento foram proporcionalmente menores para os partidos de esquerda, o que não é significativo para o caso de 2016. Nesse caso, o fato de ser mulher e concorrer em municípios mais desiguais impactou negativamente no percentual de recursos próprios, enquanto a autodeclaração de ocupação empresarial impactou positivamente.

Nos micromunicípios, os candidatos tendem a aportar mais 18,16% e 16,72%, respectivamente, de recursos próprios do que os candidatos de outros municípios. Os candidatos já inseridos no campo político aportaram, em média, uma quantia estatisticamente insignificante em suas campanhas quando comparados com as demais ocupações. A direção do efeito não é a esperada para o pleito de 2016.

No Gráfico 2, expomos os dados das médias de autofinanciamento dos candidatos eleitos de 2012 e de 2016, tendo como comparação o porte do município. A média tende a aumentar na medida em que diminui a população. No caso de 2012, as médias são 0,55% de autofinanciamento para os candidatos eleitos em grandes municípios; 11,17% em médios municípios; 23,69% nos pequenos municípios; e 48,19% nos micromunicípios. No caso de 2016, os valores são 9,89%, 26,38%, 48,98% e 63,07%, respectivamente. Ou seja, há um aumento proporcional da dependência de recursos próprios dos candidatos eleitos entre os dois pleitos.

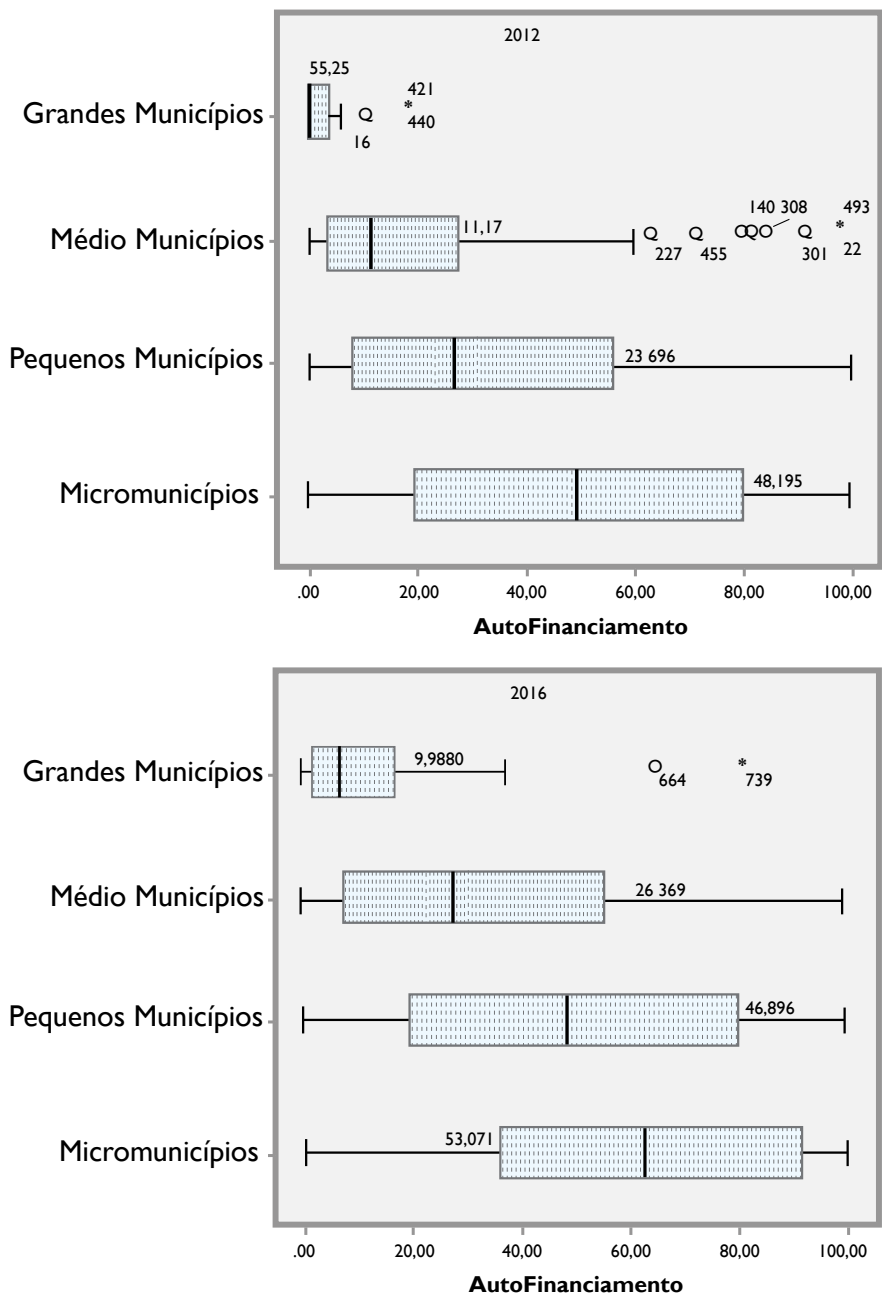
Tabela 2 – Regressão linear percentual de autofinanciamento¹⁶

		2012		2016	
		B	Sig	B	Sig
Atributos das candidaturas	(Constante)	29,395	,000	42,073	,000
	Empresário	3,837	,111	5,551	,017
	Político	-,563	,817	1,326	,577
	Gênero	-5,030	,118	-13,001	,000
	Escolaridade	-3,497	,081	2,509	,199
	Bens	10,328	,000	12,569	,000
	Esquerda	-3,869	,045	-1,521	,433
	Coligação (Sim)	-,838	,748	-,999	,667
	Recursos FP	-8,812	,000	-10,509	,000
	Atributos dos municípios	População rural	5,710	,013	4,492
Desigualdade		,702	,748	-5,769	,006
Renda média		-2,747	,186	1,215	,550
Micromunicípio		18,165	,000	16,727	,000
NEP		3,470	,097	-,998	,630

Fonte: TSE, IBGE, FEE (2018).

16. Modelo 2012. Valor de R²: 0,417; Valor de R² ajustado: 0,171; Modelo 2016. Valor de R²: 0,419; Valor de R² ajustado: 0,176.

Gráfico 2 – Média de recursos próprios (%) entre todos os candidatos eleitos (de 2012 e 2016)



Fonte: TSE, IBGE, FEE (2018).

Discussão

A análise dos dados confirma nossa primeira hipótese e deixa questões em aberto no caso da segunda. De fato, o aporte de recursos próprios aumentou de forma absoluta e proporcional das eleições de 2012 para 2016. A decisão do STF de proibir doações empresariais acarretou mudanças nas formas de financiamento das campanhas no caso do Rio Grande do Sul, mas não seria arriscado afirmar que esse panorama se repete em outros estados e mesmo em nível nacional (Krause *et al.*, 2019). No caso da segunda hipótese, por mais que possamos observar que as variáveis testadas, em sua maioria, tiveram o efeito esperado, mesmo que em alguns casos não foi significativo estatisticamente, os valores merecem maior análise.

Como ressaltado anteriormente, duas características da seleção de elites políticas podem explicar o fenômeno do autofinanciamento: De forma endógena, as características dos candidatos; e de forma exógena, as características dos municípios onde competem eleitoralmente. Candidatos – homens – com ocupações empresariais e/ou com alto patrimônio acumulado tendem a gastar mais do próprio bolso proporcionalmente para financiar suas campanhas, mas esse resultado é mediado pelo local no qual estão inseridos. Ou seja, o fenômeno parece não ser marcado por maior empreendedorismo na política, com candidatos muito ricos disputando eleições em grandes municípios, mas é um traço característico da competição em municípios de pequeno e micro porte. A política nesse nível, mesmo que se alterem os partidos vencedores (Avelar e Walter, 2008; Borges, 2008; Marengo dos Santos, 2013), tende a ser disputada entre elites com alto poder de se autofinanciar, ou seja, converter capital econômico em político (Bourdieu, 2011; Offerlé, 2004). Esse alto poder é proporcional às condições estruturais do município em que se disputa o pleito. O capital proveniente de outras fontes pareceu não chegar até esses locais, sendo que os partidos concentraram seu dinheiro em disputas localizadas em grandes cidades, onde o peso do capital político por si próprio parece influir mais – proporcionalmente – nos orçamentos das campanhas (Araújo *et al.*, 2015). Em 2016, os políticos de profissão, nesses contextos, receberam recursos dos seus partidos, partidos das coligações e pessoas físicas, o que parece explicar o menor nível de engajamento financeiro do próprio bolso.

Em suma, essa passagem histórica ressaltada pela literatura entre uma política baseada na extensão do prestígio social e econômico para uma diversificação das formas de financiamento e recrutamento social não é homogênea ao longo do território mesmo de um estado, nosso caso o Rio Grande do Sul.

Considerações finais

O objetivo do trabalho foi observar o padrão de financiamento das campanhas à prefeitura do Rio Grande do Sul, em dois contextos distintos. No pleito de 2012, a legislação partidária não proibia doações de empresas. Por sua vez, em 2016 a disputa é marcada pela ausência das empresas enquanto financiadoras. Os achados da pesquisa, ainda que preliminares, sugerem pistas para o funcionamento da competição eleitoral no estado.

Primeiro, observamos que aumentou o número de candidatos que se autofinanciaram. Esse tipo de recurso representou 30,89% dos gastos em 2016. O fenômeno é mais recorrente em micromunicípios. Candidatos que eram empresários também têm mais chances de financiarem as próprias campanhas, ao passo que candidatos políticos conseguem mais recursos de outras fontes. Em termos teóricos, isso pode sinalizar que os agentes já inseridos no campo político tendem a dominar os recursos desse campo (Offerlé, 2004).

Historicamente, o Brasil é lembrado pela dependência dos partidos políticos ao Estado (Souza, 1976). Esses resultados sinalizam outro sentido da competição política, na qual candidatos com mais recursos financeiros tiram do próprio bolso para participar da competição. Esse fenômeno era encontrado tradicionalmente nos inícios da competição política, dominada por nobres e notáveis (Phélippeau, 2010; Weber, 2014), mas que vêm se tornando um fenômeno recente, como nos casos do presidente dos EUA, Donald Trump, e do então prefeito de São Paulo, João Dória (PSDB). É muito cedo para afirmar quais são as consequências do ponto de vista da representação política e do funcionamento de governos de políticos notáveis.

As nossas conclusões nesse trabalho servem como um ponto de partida para investigações futuras em outros contextos regionais ou ainda em outros cargos: deputados federais, estaduais, etc. Uma análise que contemple todas as dimensões da competição eleitoral (nos três níveis da Federação) pode lançar pistas sobre o

funcionamento dos partidos políticos, e de quais são as possíveis alterações em marcha na disputa eleitoral. Isto é, se podemos estar caminhando para a “volta” do notável em detrimento da figura do político profissional (se é que algum momento desapareceu), ou mesmo se a tão criticada dependência dos partidos do Estado estaria se enfraquecendo.

Referências

- ALCÁNTARA SÁEZ, M.; FREIDENBERG, F. (2002). Partidos políticos na América Latina. *Opinião Pública*, vol. 8, n. 2, p. 137-157.
- ARAÚJO, V. et al. (2015). Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de campanha. *Teoria e sociedade*, vol. 2, n. 23, vol. 2, p. 126-157.
- AVELAR, L.; WALTER, M. I. M. T. (2008). Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. *Opinião Pública*, vol. 14, n. 1, p. 96-122.
- BOLOGNESI, B. (2016). Dentro do estado, longe da sociedade: a distribuição do fundo partidário em 2016. *Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*, vol. 3, n. 11, p. 1-15.
- BORGES, A. (2010). Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros. *Revista de Sociologia Política*, vol. 18, n. 35, p. 167-188.
- BOURDIEU, P. (2011). O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 5, p. 193-216.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2016). *Candidaturas*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais?busca=2016>]. Acesso em 16 set. 2018.
- CAMPOS, M. M. (2009). *Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- CAMPOS, L. A. (2015). Socialismo moreno, conservadorismo pálido? Raça e recrutamento político nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro (2012). *Dados*, vol. 57, n. 2, p. 689-719.
- CARAZZA, B. (2018). Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras.
- CARROLL, L. (2016). *Is Donald Trump self-funding his campaign? Sort of*. Disponível em: [<http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2016/feb/10/donald-trump/donald-trump-self-funding-his-campaign-sort/>]. Acesso em 20 maio 2018.

- CODATO, A. *et al.* (2014). Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico. *Opinião Pública*, vol. 20, n. 3, p. 346-362.
- CODATO, A. *et al.* (2013). Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. *Cadernos Adenauer XIV*, n. 2.
- DAHL, R. (1997). Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.
- DUVERGER, M. (1992). *Los partidos políticos*. Cidade do México: Fondo de Cultura Econômica.
- FONSECA, T. do N. (2017). Doações de campanha implicam em retornos contratuais futuros? Uma análise dos valores recebidos por empresas antes e após as eleições. *Revista de Sociologia Política*, vol. 25, n. 61, p. 31-49.
- FREITAS, A.; GUARNIERI, F. (2018). Neoinstitucionalismo na pós-Constituição de 1988 e as duas visões sobre os partidos políticos no Brasil. In: HOLLANDA, C. *et al.* *A Constituição de 88 trinta anos depois*. Curitiba: Editora UFPR.
- FUCHS, J. *et al.* (2016). Self-Financing in Worcester, Massachusetts. *PSCI, Money and US Politics*, v. 235.
- GAXIE, D. (2012). As lógicas do recrutamento político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 8, p. 165-208.
- HAGOPIAN, F. (1986). *The politics of oligarchy: the persistence of traditional elites in contemporary Brazil*. Ph.D (Thesis) – Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts.
- KINZO, M. D. (2004). Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n. 54, p. 23-40.
- KRAUSE, S. *et al.* (2015). Gonçalves. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16, p. 247-272.
- KRAUSE, S.; KESTLER, T. (2017). Sistemas eleitorais: um diálogo comparado Brasil e Alemanha. *Cadernos Adenauer XVIII*, n. 4.
- KRAUSE, S. *et al.* (2019). Die brasilianische Präsidentschaftswahl 2018: Ein neues Paradigm der Finanzierung Anti-Politik und Soziale Netzwerke. *Zeitschrift für Parteienwissenschaft*, v. 25, p. 94-110.
- LEAL, V. N. (1975). *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Forense.
- MAINWARING, S. (1991). Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 29.
- MANCUSO, W. P. (2015). Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia Política*, vol. 23, n. 54, p. 155-183.

- MANIN, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARCELINO, D. (2010). *Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília.
- MARENCO DOS SANTOS, A.; SERNA, M. (2007). Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, n. 64, p. 93-113.
- MARENCO DOS SANTOS, A. (2013). Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, vol. 19, n. 1, p. 1-20.
- MITCHELL, G. (2009). Identidade coletiva negra e escolha eleitoral no Brasil. *Opinião Pública*, vol. 15, n. 2, p. 273-305.
- OFFERLÉ, M. (2004). *Los partidos políticos*. Santiago: LOM Ediciones.
- PANEBIANCO, A. (2005). *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- PHÉLIPPEAU, E. (2010). Sociogênese da profissão política. In: GARRIGOU, A.; LACROIX, B. *Norbert Elias: a política e a história*. São Paulo: Perspectiva.
- REIS, B. P. W. *et al.* (2015). Modelos de financiamento de sistemas eleitorais e partidários: notas de pesquisa para o desenvolvimento de estudos comparados. *Teoria & Sociedade*, n. 23.2, p. 193-227.
- ROWBOTTOM, J. (2010). *Democracy distorted: wealth, influence and democratic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RUBIO, D. F. (2005). Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos vs. fundos privados. *Novos Estudos*, n. 73, p. 6-16.
- SAMPAIO, D.; FIGUEIREDO, D. (2019). Como o dinheiro influencia as eleições municipais no Brasil: uma revisão sistemática. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 88, p. 1-25.
- SOUZA, M. do C. C. (1976). *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega.
- SCHAEFER, B. (2018). *As lógicas de distribuição do fundo partidário: centralização e nacionalização nos partidos brasileiros (2011-2015)*. Dissertação (Mestre em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- SCHAEFER, B.; BARBOSA, T. A. L. (2017). A opção pelos insiders: o financiamento como variável para o entendimento do campo político. *Revista Conversas e Controvérsias*, vol. 4, n. 1, p. 28-48.
- SOUTO-MAIOR, C. D.; BORBA, J. A. (2019). Consistência na declaração de bens dos candidatos nas eleições brasileiras: ficção ou realidade? *Revista de Administração Pública*, vol. 53, n. 1, p. 195-213.

- SPECK, B. W. (2010). O financiamento da política nos Estados Unidos. Uma aproximação descritiva. *Estudos e Análises de Conjuntura*, n. 2, Observatório dos Estados Unidos.
- _____. (2015). Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp.
- STEEN, J. (2006). *Self-financed candidates in congressional elections*. Ann Arbor: University of Michigan.
- VAN BIEZEN, I.; KOPECK, P. (2007). The State and the parties: public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies. *Party Politics*, n. 13, p. 235-54.
- WEBER, M. (2014). *Escritos políticos*. São Paulo: Editora Martins Fontes.

O uso do Facebook após a flexibilização da legislação eleitoral no período de pré-campanha: o caso dos candidatos ao governo do Paraná, Cida Borghetti e Ratinho Junior

Daniela Neves, Kelwin Cardoso Silvestrini e Juliane Lima

Resumo

Este trabalho analisa o comportamento dos candidatos ao governo do Paraná Cida Borghetti, do Partido Progressista (PP), e Ratinho Jr., do Partido Social Democrático (PSD), na rede social Facebook durante o período pré-eleitoral de 2018, quando a legislação eleitoral flexibilizou a possibilidade de uso da internet nos meses anteriores aos da campanha. A escolha dos dois se deu por estarem em vantagem nas pesquisas de intenção de voto e apresentarem-se como pré-candidatos declarados no período estudado. A análise é feita separando variáveis temáticas e comportamento de engajamento das postagens durante os meses de março a julho. O trabalho parte da hipótese de que os dois candidatos devem fortalecer as *fanpages* já em período pré-eleitoral e, com isso, melhorar a performance de engajamento necessária para os meses de campanha. A segunda hipótese é de que aproveitaram o Facebook para fazer campanha mesmo antes do período oficial. Conclui-se que Ratinho Jr., por ter vantagem inicial muito maior em número de seguidores, consegue engajamento médio melhor, apesar de perder quando aumenta as postagens de campanha. Cida Borghetti faz grande esforço para fortalecer sua presença no Facebook durante os meses estudados, porém, por não ter um relacionamento forte anterior com os internautas, não consegue alcançar o engajamento de Ratinho. A pesquisa desse período de

Sobre os autores

Daniela Neves é Mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisadora do grupo Comunicação Política e Opinião Pública (CPOP) da UFPR. E-mail: dneves1505@gmail.com

Kelwin Cardoso Silvestrini é graduando em Ciência Política pelo Uninter; bolsista do programa de iniciação científica do Uninter. E-mail: kelwincardoso@hotmail.com

Juliane Lima é graduanda em Jornalismo pelo Uninter; bolsista do programa de iniciação científica do Uninter. E-mail: julianeveiradelima@outlook.com

pré-campanha mostra que os trabalhos nas mídias sociais foram fundamentais para a comunicação com os eleitores.

Palavras-chave: eleições; comunicação política; mídias sociais; campanha eleitoral; pré-campanha.

Abstract

This paper analyzes the behavior of the candidates for the Parana government Cida Borghetti Progressive Party (PP) and Ratinho Jr. Social Democratic Party (PSD) on the social network Facebook in the 2018 pre-electoral period. The electoral legislation, that before prohibited the use of Social Media for promoting future candidates, on 2018 allowed politicians to use it prior to the campaign. The choice for these two candidates occurred because they had an advantage during the survey researches and presented themselves as declared pre-candidates in the period analyzed. The analysis is conducted by separating thematic variables and engagement behavior of the posts during the months of March to July. The study is grounded on the hypothesis that the two candidates have already strengthened their fanpages in the pre-election period and thereby improved the engagement performance required for the campaign months. The second hypothesis is that they took advantage of Facebook for campaign disclosure, even before the official period. It concludes that Ratinho Jr, by having a much greater initial advantage in number of followers, with a higher average engagement, although subsequently losing this when he increases the amount of campaign posts. Cida Borghetti makes a big effort to strengthen her Facebook presence during the months studied, however, by not having a strong previous relationship with the voters, it cannot reach Ratinho's engagement. The research from this pre-campaign period shows that prior contact with voters should be important for campaigns where Social Media was essential to political communication.

Keywords: election; political communication; social media; election campaign; pre-campaign.

Artigo recebido em 19 de novembro de 2018; aceito para publicação em 26 de novembro de 2018.

Introdução

O uso de redes sociais para a comunicação política é objeto bem explorado em pesquisas tanto do campo da Comunicação como da Ciência Política (Aggio, 2016; Cervi e Massuchin, 2011; Gomes *et al.*, 2009; Marques e Sampaio, 2011; Norris, 2001; Stromer-Galley, 2013). O que se discute neste trabalho é como pré-candidatos a cargos majoritários se comportaram na rede

social Facebook no período pré-eleitoral de 2018, visto que a legislação flexibilizou o uso de tais plataformas neste período, colocando menos restrições. Observamos as quantidades de *posts*, temas e comportamento do engajamento, que é a quantidade de curtidas, comentários e compartilhamentos de cada *post*. Apesar da importância de outra rede social para esta campanha, o WhatsApp, optou-se pelo estudo do comportamento no Facebook por este disponibilizar um aplicativo (Netvizz) que gera dados das postagens, enquanto o WhatsApp tem seu conteúdo fechado para aqueles que não pertencem aos grupos da rede.

Este trabalho parte da hipótese de que os dois candidatos devem fortalecer as *fanpages* já em período pré-eleitoral e com isso melhorar a performance de engajamento necessária para os meses de campanha. A segunda hipótese é de que aproveitaram o Facebook para fazer campanha, mesmo antes de período oficial.

Os casos foram escolhidos por serem os dois pré-candidatos declarados ao governo do estado do Paraná e estarem em vantagem nas pesquisas de opinião realizadas no período estudado. De acordo com a plataforma Ibope Inteligência (Eleições, 2018) em pesquisa divulgada em abril, Ratinho Jr. tinha 34% das intenções de voto; Osmar Dias, 28%; e Cida Borghetti, 5%. Em maio, Ratinho Jr. apareceu com 30%; Osmar, com 26%; e Cida, com 10% das intenções de voto. Cabe aqui explicar que o então pré-candidato Osmar Dias (Partido Democrático Trabalhista – PDT) também era objeto da pesquisa, porém com sua desistência os levantamentos foram desconsiderados, visto que é intenção dos pesquisadores fazer uma comparação dos períodos pré e eleitoral das mesmas candidaturas.

Cida Borguetti era vice-governadora na chapa com Beto Richa (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) e assumiu o posto de governadora quando este se licenciou do cargo, em abril, para disputar as eleições ao Senado em 2018. Ratinho Jr. é deputado federal e estava licenciado para ser secretário do governo Beto Richa na pasta de Desenvolvimento Urbano desde o início da gestão. Saiu em novembro de 2017 anunciado pré-candidatura. Apesar de serem do mesmo governo, os dois são de grupos adversários na política paranaense. Eles iniciaram campanha dentro de um novo modelo de comunicação eleitoral, imposto pelas normas de 2015 e 2017.

As regras das campanhas eleitorais têm diminuído o espaço dos meios tradicionais de comunicação política e aumentado as

possibilidades na internet (Cervi e Neves, 2018). Neste ano de 2018, as campanhas eleitorais federais e estaduais do Brasil trazem, além da novidade da possibilidade de impulsionamento de postagens nas redes sociais – ação prevista pela Lei 13.488, de 6 de outubro de 2017 –, uma diminuição considerável da campanha de rua.¹ O horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) teve seu tempo diminuído a partir das eleições municipais de 2016, assim como modificações de distribuição e veiculação (Neves e Santos, 2017).

Desta forma, se em eleições anteriores existia o início da campanha marcado pela propaganda de rua e o HGPE – o que muitos pesquisadores chamam de hora da política (Palmeira e Goldman, 1996; Veiga, 2001) –, tanto a legislação anterior quanto a aplicada para 2018 tendem a diminuir visualmente esse tipo de propaganda, que fornece ao cidadão comum e fortalecido o período pré-eleitoral.

Tudo isso levou ao fortalecimento das redes sociais dentro das estratégias de marketing eleitoral em 2018 que, assim como ocorre com empresas e organizações, percebem nessas plataformas uma forma eficaz de se aproximar do seu público (Recuero *et al.*, 2017).

As possibilidades presentes nas regras de propaganda na internet aumentaram muito desde 2010. Nem toda a população tem acesso à rede de computadores, porém, houve grande elevação de uso nos últimos anos com os *smartphones*: de acordo com a Pesquisa Brasileira de Mídia (Brasil, 2016), dois em cada três brasileiros acessam a internet. Isso não quer dizer que todos acessam conteúdos de política, a literatura nos mostra que o candidato fala com os mais jovens e com os que têm mais condições socioeconômicas nas redes sociais (Norris, 2003; Resende e Chagas, 2013). Além disso,

1. De acordo com a Lei 13.488/2017 não será mais possível usar faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições para propaganda eleitoral. Agora são permitidos somente bandeiras na rua e adesivos plásticos em automóveis e casas, desde que não ultrapassem meio metro quadrado. Até a lei anterior, além do número maior de peças, elas poderiam ter até quatro metros quadrados. Em 1996 eram permitidas faixas, placas, cartazes, pinturas, inscrições, murais de qualquer dimensão, distribuição de folhetos e a propaganda utilitária (como bonés, canetas, réguas e camisetas). Doze anos depois, a campanha de rua praticamente desapareceu, criando uma disputa longe dos olhos da população. Outra mudança é a proibição da circulação de carros de som que não acompanhem carreatas, caminhadas, passeatas, reuniões e comícios.

a condição do algoritmo seleciona as mensagens de acordo com escolhas e interesses do próprio cidadão, o que será aprofundado mais posteriormente.

A possibilidade aberta pela nova regra pode permitir ultrapassar a barreira do algoritmo com a prática do impulsionamento pago de *posts* em mídias sociais. Quando se impulsiona uma publicação, é possível escolher o público-alvo dela, chegando a filtros de idade e bairros específicos. Até a campanha passada eram punidas práticas como essa, que eram feitas em boa parte de maneira mais escondida e não perceptível para o eleitor sem conhecimento no assunto. Um dos motivos da escolha do Facebook para esta análise é o fato de ele ter mecanismo próprio de impulsionamento, o que será relevante para o estudo do período de campanha. Outro motivo é a força dessa rede social no Brasil, alcançando 127 milhões de usuários no país (Oliveira, 2018).

De acordo com a nova lei, é permitido impulsionar publicação (menos no dia da eleição), desde que seja por meio de ferramentas disponibilizadas pelo provedor de aplicação de internet e que esteja bem claro para o eleitor que se trata de uma publicidade. A mesma lei, porém, veda a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet que não seja o impulsionamento de conteúdos por partidos, coligações e candidatos e seus representantes.

Mecanismos de otimização e impulsionamento que não sejam do próprio Facebook, por exemplo, não podem ser usados, com previsão de multa. Também não é permitido utilizar ferramentas de visualização para alterar o teor ou a repercussão de propaganda eleitoral, tanto próprias quanto de terceiros.

Regras para a internet

No Brasil, a possibilidade de propaganda pela internet surge em 2000, ainda não na Lei Eleitoral propriamente dita, mas por meio da Resolução 20.684, de 7 de julho de 2000, que especificava o uso do domínio on-line de registro de sites de candidatos, nas eleições municipais daquele ano (Neves e Santos, 2017). Em 2002, a Resolução 20.988, de 21 de fevereiro impõe para a propaganda feita pela internet as mesmas permissões e normas da campanha em geral, como período, proibição de propaganda antecipada, normas para transmissão de debates e realização ou divulgação de consultas populares.

A utilização mais efetiva da internet em campanhas brasileiras ocorreu nos pleitos de 2002 e 2006: “verifica-se que uma parte dos concorrentes já oferecia acesso a websites incrementados, com informações diversas sobre novidades, propostas, biografias, possibilidade de escutar jingles e assistir vídeos das campanhas” (Marques e Sampaio, 2011).

Nas eleições de 2006 a palavra internet surge na lei eleitoral – Lei 11.300, de 10 de maio –, porém regulamentando as prestações de conta de campanha, que devem ser realizadas pelos partidos políticos, coligações e os candidatos por meio da internet, nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, em sites criados para esse fim. É a única menção à rede na lei eleitoral. Dessa forma, até as eleições de 2010, a propaganda on-line era restrita a sites oficiais de candidaturas ou partidos, que deveriam estar devidamente autorizados pela Justiça Eleitoral.

A partir de 2009, com a Lei 12.034, de 29 de setembro, o uso da internet passa a ter relativa importância na legislação, aplicada em 2010, permite propaganda por meio de *blogs*, redes sociais e aplicativos de mensagens. Considerando que o Facebook foi criado em 2004 e as plataformas YouTube e Twitter em 2006, pode-se dizer que houve implementação tardia das ferramentas web já existentes. Também a partir de 2009 foi dada às coordenações de campanha a possibilidade de enviar mensagens por e-mail com propaganda, ressaltado que o cadastro de endereços eletrônicos precisa ser gratuito. A comercialização de cadastros com endereços eletrônicos é expressamente proibida.

A Lei 12.891, de 11 de dezembro de 2013, intensifica o combate à propaganda negativa, obrigando a retirada – não apenas o direito de resposta – do conteúdo ofensivo, bem como a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação – deixando explícita uma prática dos comitês de campanha.

A Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015 – chamada de minirreforma eleitoral – amplia as possibilidades de campanha, flexibilizando o uso da rede para divulgação de candidatura antes do período de propaganda oficial. Desta forma, não considera propaganda antecipada na internet a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, desde que não haja pedido explícito de voto.

Campanha mediada pela rede

As discussões na literatura sobre campanha na internet buscam compreender se, e até que ponto, o meio digital facilita o debate e a democracia. Ou ainda, como podem contribuir para horizontalizar a participação do eleitor, com interatividade entre ele e os candidatos.

Alguns desses estudos indicam que a tecnologia por si só não é capaz de modificar em alta dimensão o debate. Os candidatos e usuários é que conferem a ela uso diverso (Braga, 2011; Marques, 2016; Marques e Sampaio, 2011; Norris, 2001; Stromer-Galley, 2013).

Como defende Norris (2001), mesmo que o acesso à internet se torne generalizado entre todos os principais grupos sociais, ainda haverá crescente divisão democrática entre a minoria que utiliza os múltiplos recursos da internet para o envolvimento cívico e a maioria que opta por não se envolver em qualquer atividade política on-line. A autora diz que, ainda que a internet aumente canais de informação e tenha potencial para transformação de opinião pública e por mais que facilitem a realização de campanhas, os eleitores ainda são os responsáveis por escolher os filtros de informação que desejam receber. A internet é, assim, muito mais capaz de produzir reforço do que conversão de ideias e valores. Ela ativa pessoas já pré motivadas a usá-la como meio de informação política e, assim como as plataformas tradicionais, a política na internet serve principalmente para reforçar o envolvimento cívico (Norris, 2003).

A internet é instrumento de informações para os mais jovens e com mais condições econômicas, se aproximando da TV como principal fone para este público (Resende e Chagas, 2013). Nesse sentido, Marques (2016) considera que o perfil do público a ser alcançado é uma das principais razões que levam os agentes do campo político a adotarem as ferramentas digitais de comunicação com maior ou menor grau de intensidade. Como existe um público a ser atingido, não é recomendável subestimar a repercussão na internet: “perde-se a dimensão de que uma bobagem escrita (mesmo que seja para poucos seguidores) pode ganhar repercussão negativa e comprometer todo o esforço de construção de imagem pública” (Marques, 2016, 51).

Campanhas brasileiras têm mobilizado meios digitais para estratégias de comunicação, utilizando, desde 2014, o WhatsApp para distribuição de material humorísticos – os *memes* – e terceirizando campanhas negativas em perfis falsos no Facebook (Marques, 2016).

Nos últimos dois pleitos, as campanhas em internet no Brasil passaram a utilizar todas as plataformas digitais, sejam sites ou redes sociais como Facebook, Twitter e WhatsApp.

O Facebook contribuiu para distribuir mensagens por meio das ferramentas de “curtir”, “compartilhar” ou “comentar”. Dessa forma, candidatos brasileiros em busca de crescimento nas intenções de voto se mostram dispostos a arriscar uma comunicação pelo meio digital, o que não necessariamente se converte em votos. Como mostraram Marques e Sampaio (2011), nas eleições brasileiras de 2010, candidatos que melhor utilizaram redes sociais foram os mesmos que não alcançaram sucesso relevante nas urnas.

Mesmo com as limitações de alcance, as redes sociais são um bom meio para se aproximar dos eleitores, criar laços, e por esses motivos são importantes para a política, (Gomes *et al.*, 2009; Marques e Sampaio, 2011). Da mesma forma que uma organização ou empresa, os estrategistas de campanha precisam compreender como funciona a rede social, precisam ser mais do que meros usuários. Não é à toa que “a equipe do então senador Barack Obama contratou Chris Hughes, um dos fundadores da rede social on-line Facebook, para chefiar sua campanha on-line ainda nas primárias” (Gomes *et al.*, 2009, 33). Foi um investimento pesado realizado em marketing digital nessa campanha de 2008, considerada pioneira não exatamente por utilizar o marketing digital, mas pela amplitude de ações promocionais na web.

A campanha democrata gastou mais de US\$ 16 milhões em publicidade on-line. O candidato republicano gastou cerca de US\$ 3,6 milhões. De todo o dinheiro investido por Obama no meio on-line, o Google faturou a maior fatia de bolo, US\$ 7,5 milhões, ou seja, por volta de 45% do total – parte disso pelos anúncios e *links* patrocinados em sua rede de afiliados e outra parte pelos anúncios que apareciam nas páginas de resultados do buscador. O Yahoo!, em segundo lugar, ficou com apenas US\$ 1,5 milhão (Gomes *et al.*, 2009, 36). A campanha do republicano Donald Trump deu um passo a mais em 2014, e utilizou ferramentas do marketing digital capazes de traçar um perfil psicológico dos eleitores, conseguidas por meio de *big datas*, ou seja, algumas “pegadas” que deixamos cada vez que entramos na *web*, como nossos gostos e abertura para novas experiências (Campello, 2017). Pasquale (2017, 18) chama atenção para o poder concentrado nas mãos das empresas de internet por meio do *big data*, ou seja,

a capacidade das megaempresas digitais de armazenar e analisar dados comportamentais cada vez mais íntimos dos usuários, traçando perfis que são de grande valor para entidades comerciais, campanhas políticas, governos ou qualquer um que deseje monitorar, monetizar, controlar e prever o comportamento humano.

Diante dessa complexidade de ferramentas das redes sociais, assim como em marketing de produto, é importante conhecer o público-alvo (eleitor) para saber como atingi-lo. Neste caso, o produto a ser divulgado é o candidato (Cervellini, 2000). Quando se fala em marketing digital dessa forma, deve-se pensar em ferramentas para aumentar o alcance das publicações. No caso do impulsionamento, liberado para as eleições de 2018 e proibido até então, trata-se de pagar para que as postagens aumentem o alcance de publicação de forma artificial, ou seja, “alcançar um público além dos seguidores/amigos que não seriam atingidos se a página não fosse impulsionada” (Campello, 2017). Por meio dessa ferramenta é possível determinar, a depender do valor pago, a quantidade de pessoas a serem atingidas, bem como definir o público-alvo que será alcançado pela publicação de acordo com sua residência, sexo, idade e interesses, aumentando de forma significativa a eficiência da publicação que se pretende divulgar (Campello, 2017, 58). A eficiência desse tipo de publicidade se dá também pela forma natural com que essas postagens são mostradas ao usuário, misturadas às demais, mesmo que apareçam como patrocinadas (Souza, 2016).

O impulsionamento é uma ferramenta capaz de “driblar” a barreira do algoritmo do Facebook, comandos de programação que criam filtros nas *timelines*, ou perfis, dos usuários. Com esses filtros criam-se bolhas, ou seja, o usuário acaba vivendo em uma sociedade virtual fechada, comunicando-se sempre com as mesmas pessoas, ou perfis, e não tendo acesso a pensamentos divergentes. Bittencourt (2016, 127) chama atenção para o efeito de “jardim fechado do Facebook”, referindo-se à expressão usada por Pariser (2012), pois esses algoritmos selecionam um conjunto de relações e interações do usuário, fazendo com que alguns conteúdos apareçam para alguns usuários e outros não, sem avisar às pessoas dessa seleção. “Ideais de conectividade cívica, democracia e transparência, anunciadas no início da popularização da internet e da web são fortemente tolhidos por algoritmos como o Edgerank, do Facebook” (Bittencourt, 2016, 127).

Eli Pariser (2012) explica que essa é uma estratégia de negócios das grandes empresas da internet que tem uma fórmula simples: “quanto mais pessoalmente relevantes forem as informações ofertadas, mais anúncios elas poderão vender e maior a probabilidade de você comprar os produtos que elas oferecem. E a fórmula funciona” (Pariser, 2012, 13). O autor chama essa customização das páginas de filtro bolha, que gera problemas sociais, como o fato de não possibilitar acesso a diferentes ideias. Para ele, “no filtro, há menos espaço para os encontros fortuitos, que nos trazem novas percepções e aprendizados. A criatividade é muitas vezes atijada pela colisão de ideias surgidas em disciplinas e culturas diferentes” (Pariser, 2012, 19). Como resultado, o autor chama atenção para a menor flexibilidade de ideias e de abertura para contato com as diferenças. Essa falta de troca afeta a maneira desse usuário conhecer e aprender sobre pensamentos diferentes, prejudicando inclusive o equilíbrio necessário para a tomada de decisões. Fava (2013, 14) diz que, dessa forma, os filtros fazem “o usuário acreditar que está em um processo livre de escolhas, enquanto age de forma opaca. Isso indica um retrocesso frente ao avanço que a rede trouxe quando tornou os receptores mais ativos”.

Na mesma linha, Pasquale (2014) diz que, sem regulamentação que limite o poder do uso do *big data*, as megaempresas definem o que é conteúdo relevante para o usuário, submetendo o pluralismo de ideias e a função democrática do debate à lógica do mercado.

Além do algoritmo, outra ferramenta que o anunciante ou pessoa que pretende melhorar sua performance precisa conhecer é a diferença entre alcance e engajamento. Não necessariamente uma postagem tem bom alcance naturalmente, ou seja, orgânico. Dessa forma, o impulsionamento é capaz de gerar maior alcance, com o pagamento dessa publicidade. Assim, a propaganda aparecerá nas *timelines* de eleitores, mas não necessariamente os engajará. É considerado engajamento orgânico quando o usuário reage a uma publicação (curte, compartilha, comenta) que chegou a ele de forma gratuita. Comentários, nesse caso, têm poder maior do que curtidas. De acordo com Wesler (2018), não é o volume de publicações que alavanca uma página (e, dessa forma, o produto que ela pretende vender), e sim o melhor conteúdo, aquele que atrai leitura e reação. Vídeos são uma boa forma de engajar, mas também não podem ser longos ou chatos (Wesler, 2018). *Lives* – transmissões ao vivo – são bem-vindas, assim como segmentação de público. É preciso conhecer dia e hora em que seu público mais olha

a rede social. Assim, o marketing digital fornece uma série de detalhes para quem quer investir nesse tipo de publicidade por meio de experiências vividas pelos anunciantes.

Para as interações pela internet, é preciso compreender que “em termos estruturais, uma rede social possui algumas características próprias como a tendência à grupabilidade e os buracos estruturais” (Recuero *et al.*, 2017, 5). É em função dessa característica de grupabilidade que a informação compartilhada acaba sendo homogênea e até redundante, de acordo com as autoras. Dessa forma, a rede social depende das conexões para dar visibilidade ou relevância de determinado tema (Recuero *et al.*, 2017).

Estudo de caso: pré-campanha de Ratinho Jr. e Cida Borghetti

Na tentativa de compreender como se dá o comportamento de pré-candidatos na rede social Facebook no período pré-eleitoral, acompanhamos as postagens dos pré-candidatos ao governo do Paraná, Ratinho Jr. (Partido Social Democrático – PSD) e Cida Borghetti (Partido Progressista – PP). A hipótese do trabalho é de que os dois candidatos devem fortalecer as *fanpages* já em período pré-eleitoral e com isso melhorar a performance de engajamento necessária para os meses de campanha. A segunda hipótese é de que aproveitaram o Facebook para fazer campanha mesmo antes de período oficial. A intenção dos pesquisadores é comparar o comportamento de pré-campanha com o de campanha dos mesmos candidatos.

Com o suporte do aplicativo Netvizz, disponibilizado pelo Facebook, foram coletados os conteúdos das postagens dos dois candidatos, assim como seus alcances, com curtidas, comentários e compartilhamentos, o que permite quantificar o engajamento de cada *post*.

Após análise geral, os pesquisadores definiram variáveis de acordo com o perfil da maior parte das postagens, ou seja, conjuntos de tipos de postagens mais comuns. Com isso, foram definidas as seguintes categorias para dividir as postagens:

- a) **campanha:** quando claramente tinha um tom de proposta eleitoral, sem ser crítica ou sugestão de políticas públicas. Agendas políticas também entram nesta categoria, por entender que compromissos políticos em período pré-eleitoral já têm tom de campanha;

- b) **assuntos pessoais:** entram nesta categoria *posts* com fotos, mensagens de família ou outro conteúdo meramente pessoal;
- c) **políticas públicas:** quando o pré-candidato se posiciona em relação ao futuro de um setor da gestão, como segurança pública, agricultura, infraestrutura, sem tom de promessa eleitoral;
- d) **apoio:** quando anuncia no Facebook o apoio de uma liderança política;
- e) **ético/moral:** quando cita temas como combate à corrupção, malfeitos pelo Estado de cunho ético e moral ou, ainda, conteúdo religioso;
- f) **mídia:** quando cita algum programa de rádio, TV ou outra mídia, seja por ter concedido entrevista ou comentado sobre algum programa;
- g) **conversas e agradecimentos:** cita algum encontro que não tenha característica de evento de campanha ou agradece publicamente a alguém;
- h) **outros:** alguns que não se enquadram em outras categorias, como aniversário de uma cidade, bom dia ou dica de música.

Essas variáveis serão utilizadas para análise de conteúdo. De acordo com Krippendorff (2004, 18), a análise de conteúdo é uma ferramenta científica que envolve procedimentos especializados e permite “inferências replicáveis e válidas para textos ou outras questões relevantes para os contextos de seu uso”. Sendo aplicada, essa análise permite o acesso a diversos conteúdos, sejam explícitos ou não, encontrados em um texto. Para Bardin (2009), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas utilizado para obter, por procedimentos específicos e objetivos, a descrição de mensagens, com indicadores que podem ser quantitativos.

Neste estudo, a análise será aplicada de forma quantitativa, de acordo com as variáveis apresentadas.

O período de coleta se iniciou com Ratinho Jr. tendo 630.613 seguidores e Cida Borghetti, 53.879, ou seja, o número de seguidores de Ratinho é mais de dez vezes superior ao da governadora.

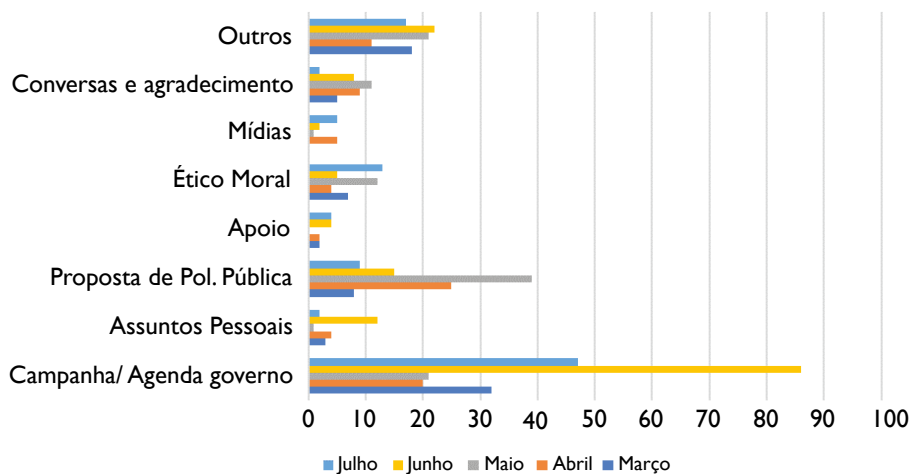
No momento da elaboração deste artigo, em agosto, Ratinho alcança 661.687 seguidores e Cida, 75.149.

Após a coleta feita com ajuda do Netvizz, foram coletados os apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Postagens do Facebook de Cida Borghetti

Mês	Total post	Campanha/ agenda governo	Assuntos pessoais	Propostas pol. públicas	Apoio	Ético-moral	Mídias	CONVERSAS e agradecimentos	outros
março	75	32	3	8	2	7	0	5	18
abril	80	20	4	25	2	4	5	9	11
maio	106	21	1	39	0	12	1	11	21
junho	154	86	12	15	4	5	2	8	22
julho	99	47	2	9	4	13	5	2	17

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Netvizz.

Gráfico I – Facebook de Cida Borghetti

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Netvizz.

Ainda como vice-governadora, em março a pré-candidata já tinha um volume considerável de postagens, de duas a três por dia, que foi se intensificando, até chegar em junho com quatro a cinco postagens diárias, já com tema de agenda como governadora. O tema, a campanha e a agenda de governadora foram tomando mais espaço no número de postagens, além de propostas de políticas públicas, assim como apresentado na Figura 1.

As questões ético-morais, em parte, são comentários sobre combate à corrupção e em parte comentários de cunho religioso. Exemplo do *post* de 31 de maio, que tinha como texto: “Bom dia a todos! Que neste feriado santo, a paz, a união e a proteção estejam presentes em seus lares. Jesus Cristo vivo na eucaristia. #CorpusChristi” (Borghetti, 2018).

No caso de Cida, na categoria “outros” entram muitas parabenizações por aniversários de cidades paranaenses.

Neste período estudado, Cida conseguiu o resultado apresentado na Tabela 2.

Figura 1 – Post de Cida Borghetti

Fonte: Perfil de Facebook da candidata.

Tabela 2 – Engajamento na *fanpage* de Cida Borghetti

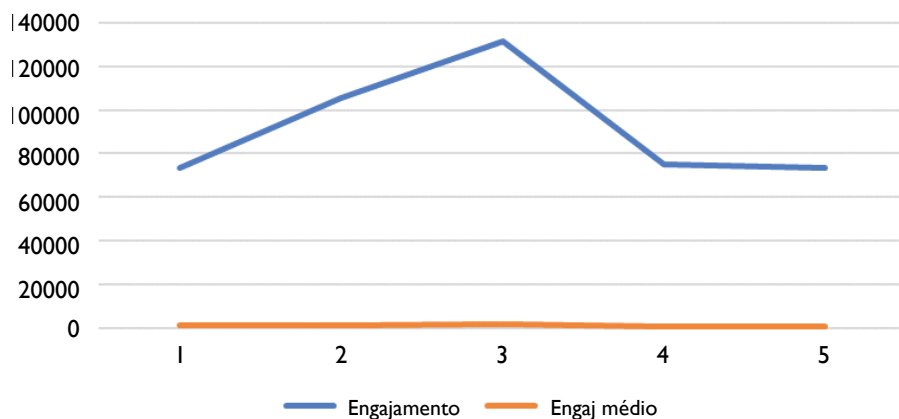
Mês	Total posts	Engajamento	Engaj. médio
março	74	73.514	993
abril	84	105.706	1.258
maio	122	131.454	1.077
junho	154	74.973	490
julho	99	73.434	798

Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 2 mostra que o engajamento total aumenta nos meses seguintes à posse como governadora, porém em junho, mesmo com o grande aumento no número de *posts*, não consegue aumento de curtidas, comentários ou compartilhamentos. O engajamento médio, que é o número total dividido pelo número de *posts* naquele mês, cresce de acordo com o aumento de postagens.

A Tabela 3 apresenta o caso da fanpage do candidato Ratinho Jr.

Gráfico 2 – Engajamento na fanpage de Cida Borghetti



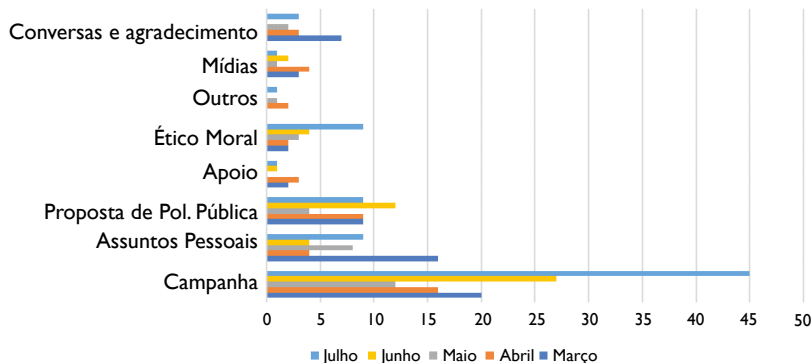
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Netvizz.

Tabela 3 – Postagens do Facebook de Ratinho Jr.

Mês	Total posts	Campanha	Assuntos pessoais	Propostas pol. públicas	Apoio	Ético moral	Outros	Mídias	Conversas e agradecimentos
março	59	20	16	9	2	2	0	3	7
abril	43	16	4	9	3	2	2	4	3
maio	31	12	8	4	0	3	1	1	2
junho	50	27	4	12	1	4	0	2	0
julho	78	45	9	9	1	9	1	1	3

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Netvizz.

Gráfico 3 – Postagens do Facebook de Ratinho Jr.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Netvizz.

O pré-candidato Ratinho Jr. manteve a média de postagens, aumentando um pouco no último mês analisados. Ele publica bastante sobre campanha e também sobre assuntos pessoais, como uma foto com os filhos na emissora de sua propriedade (Figura 2).

Figura 2 – Post de Ratinho Jr.



Fonte: Perfil de Facebook do candidato.

Também opina sobre políticas públicas, em tom mais de discussão do que de promessas de campanha. No início do período estudado, publicou bastante sobre conversas em torno de apoio para sua candidatura e, com o tempo, a campanha foi tomando corpo no perfil. Mas o que chama atenção é o engajamento dos *posts*:

Quadro 4 – Engajamento na *fanpage* de Ratinho Jr.

Mês	Total <i>posts</i>	Engajamento	Eng. médio
março	57	105.825	1.856
abril	42	89.121	2.121
maio	31	78.951	2.546
junho	51	40.091	786
julho	78	48.168	617

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do netvizz.

Com uma quantidade menor de *posts*, Ratinho Jr. conquista engajamento médio muito maior por postagens, principalmente no mês de maio, quando publica menos que a metade do número de *posts* da governadora. Em março, a quantidade de engajamento total de Ratinho começa alta. Porém, termina esse período estudado com o engajamento médio menor do que o de Cida.

Conclusão

A literatura mostra que, ao mesmo tempo em que as mídias sociais não têm a capacidade de, sozinhas, modificar o resultado de uma eleição, são no Brasil instrumento de informação para eleitores mais jovens e com mais condições socioeconômicas, aproximando-se da TV como principal fonte para esse público. De forma geral, são importantes para criar vínculo com eleitores. Nestas eleições estudadas, porém, houve um reforço do uso das mídias sociais, principalmente WhatsApp e Facebook, o que merece atenção maior por parte das pesquisas da área de comunicação política.

A legislação permitiu, em 2018, maior flexibilização no discurso eleitoral na internet, abrindo espaço para que os pré-candidatos apresentassem propostas, desde que não pedissem voto diretamente.

Dessa forma, pré-candidaturas estruturadas investiram em conteúdos próprios para mídias sociais.

No caso dos pré-candidatos estudados, é claro e presente o uso do Facebook como estratégia de campanha em período pré-eleitoral. A maior parte dos *posts* gira em torno de discursos eleitorais e propostas de políticas públicas, que são intensificadas com a proximidade do período eleitoral e com os mesmos temas que serão assunto na campanha.

De acordo com os dados levantados, há uma grande vantagem inicial de Ratinho Jr. em número de seguidores, o que dá mais força para seu perfil, com grande engajamento médio de cada postagem. Esse volume de seguidores em parte se dá pela atuação como deputado, secretário de Estado e pela campanha anterior a prefeito de Curitiba (em 2012), mas em grande parte pelo trabalho como radialista. Porém, chama atenção como em julho ele baixa esse engajamento inicial, mesmo em grande vantagem na rede em número de seguidores. Essa queda coincide com o aumento de postagens com o tema campanha. A análise abrangeu o tema pré-eleitoral, por isso esta pesquisa não verificou se o candidato mudou de estratégia durante a campanha.

Cida Borghetti fez grande esforço de aumento da movimentação da *fanpage* e com isso cresceu o engajamento da página. Essas postagens foram se intensificando após a posse dela como governadora e a licença de Beto Richa do posto para concorrer nas eleições do mesmo ano. Ela alia o conteúdo dos *posts* e sua agenda como governadora a um discurso claramente eleitoral, de um futuro melhor para o Paraná e ao mesmo tempo reforça sua imagem como boa administradora. Mesmo assim não consegue aumentar muito o engajamento, se comparado a Ratinho Jr.

Quem já se relaciona com internautas fora do período eleitoral deve ter mais vantagem de alcance nas mídias sociais em época de campanha. Nesse sentido, o impulsionamento pode agregar alcance, o que deve ser observado agora no período eleitoral.

Referências

- AGGIO, C. (2016). Campanhas online e twitter: a interação entre campanhas e eleitores nas eleições presidenciais brasileiras de 2010. *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, vol. 23, n. 1, p. 1-27.

- BARDIN, L.** (2009). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BITTENCOURT, M. C. A.** (2016). Mídiação do ativismo e jornalismo digital: o impacto dos filtros do Facebook nos processos de produção e circulação de conteúdos de coletivos midiáticos. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, São Paulo, vol. 12, n. 22, p. 122-133.
- BORGHETTI, C.** *Bom dia a todos!* Curitiba, 31 maio 2018. Facebook: Cida Borghetti. Disponível em: [<http://bit.ly/2BV2xWn>]. Acesso em: 6 dez. 2018.
- BRAGA, S. Soares.** (2011). O uso da internet nas campanhas eleitorais: o balanço do debate e algumas evidências sobre o Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n. 90, p. 58-73.
- BRASIL.** Presidência da República. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia de 2016: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira**. Brasília, DF: Secom, 2016.
- _____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 21801, 1 out. 1997. Disponível em: [<https://bit.ly/1h4e8T6>]. Acesso em: 6 dez. 2018.
- _____. Resolução TSE nº 20.684, de 7 de julho de em 2000. Relator: ministro Néri da Silveira. Dispõe sobre a utilização de domínio especial para a campanha eleitoral na internet. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 12 jul. 2000.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 20.988, de 21 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre a propaganda eleitoral e as condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral nas eleições de 2002. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, seção 1, p. 141-145, 12 mar. 2002. Disponível em: [<https://bit.ly/2KYABUt>]. Acesso em: 6 dez. 2018.
- _____. Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 11 maio 2006. Disponível em: [<https://bit.ly/2q7PWIR>]. Acesso em: 6 dez. 2018.
- _____. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 30 set. 2009. Disponível em: [<https://bit.ly/2AaT1O7>]. Acesso em: 6 dez. 2018.
- _____. Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013. Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1 ed. extra, 12 dez. 2013. Disponível em: [<https://bit.ly/2QA5jZq>]. Acesso em: 6 dez. 2018.
- _____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de

- 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1 ed. extra, 29 set. 2015. Disponível em: [<https://bit.ly/1G8qgR7>]. Acesso em: 6 dez. 2018.
- CAMPELLO, C. C. B. (2017). A propaganda eleitoral antecipada após a Lei 13.165/2015 e a ferramenta de impulsionamento de publicações nas redes sociais. *Revistas de Estudos eleitorais*, Recife, n. 1, p. 55-64.
- CERVELLINI, S. (2000). Marketing político e marketing comercial: uma reflexão. In: FIGUEIREDO, R. *Marketing político e persuasão eleitoral*. São Paulo: Fundação Konrad Adnauer.
- CERVI, E. U.; MASSUCHIN, M. G. (2011). O uso do Twitter nas eleições de 2010: o microblog nas campanhas dos principais candidatos ao governo do Paraná. *Contemporanea – revista de comunicação e cultura*, Salvador, vol. 9, p. 174-189.
- CERVI, E. U.; NEVES, D. S. (2018). Estrutura de comunicação e democratização eleitoral em disputas para prefeito no Brasil em 2008 e 2016. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 11., Curitiba: ABCP. *Anais...* Rio de Janeiro: ABPC.
- ELEIÇÕES. (2016). *IBOPE Inteligência*, São Paulo, 11 ago. 2016. Disponível em: [<https://bit.ly/2EcOe21>]. Acesso em: 1 out. 2018.
- FAVA, Gihana Proba. (2013). Filtro bolha: desafio para propagação de informação no meio digital. In: Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste, 18., Bauru. *Anais...* São Paulo: Intercom.
- GOMES, W. *et al.* (2009). “Politics 2.0”: a campanha online de Barack Obama em 2008. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 17, n. 34, p. 29-43.
- KRIPPENDORFF, K. (2004). *Content analysis: an introduction to its methodology*. Thousand Oaks: Sage.
- MARQUES, F. P. (2016). *Ciberpolítica: conceitos e experiências*. Salvador: Edufba.
- MARQUES, F. P.; SAMPAIO, R. (2011). Internet e eleições 2010 no Brasil: rupturas e continuidades nos padrões midiáticos das campanhas políticas online. *Revista Galáxia*, São Paulo, n. 22, p. 208-221.
- NEVES, D.; SANTOS, S. A. (2017). Propaganda de rua, televisão e internet: governança eleitoral e o impacto para a comunicação política brasileira. In: Congresso Latino-americano de Ciência Política, 9., Montevideu. *Anais...* Rio de Janeiro: Alacip.
- NORRIS, P. (2001). *Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2003). Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites. *Party Politics*, Thousand Oaks, vol. 9, n. 1, p. 21-45.
- OLIVEIRA, F. (2018). Facebook chega a 127 milhões de usuários mensais no Brasil. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 jul. 2018. Disponível em: [<https://bit.ly/2vMjK0H>]. Acesso em: 9 ago. 2018.

- PALMEIRA, M.; GOLDMAN, M.** (1996). *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contracapa livraria.
- PARISER, E.** (2012). *O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você*. Rio de Janeiro: Zahar.
- PASQUALE, F.** (2017). A esfera pública automatizada. *LÍBERO*, ano XX, n. 39, p. 16-35.
- RECUERO, R. et al.** (2015). *Análise de redes para mídia social*. Porto Alegre: Sulina.
- _____. (2017). Mídia social e filtros-bolha nas conversações políticas no Twitter. In: Encontro Anual da Compós, 16., São Paulo. *Anais...* Belo Horizonte: Compós.
- RESENDE, J. F.; CHAGAS, J. S. C.** (2013). Eleições no Brasil em 2010: comparando indicadores político-eleitorais em surveys e na internet. In: **MARQUES, Francisco Paulo; SAMPAIO, R. C. et al.** (orgs.). *Do clique à urna: internet, redes sociais e eleições no Brasil*. Salvador: Edufba. p. 124-150.
- SOUZA, A. Z. M. A.** (2016). *O uso de mídias sociais como instrumento de marketing digital: uso do Facebook por uma instituição financeira em 2016*. 23 f. Monografia (Especialização em Gestão Empresarial) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF.
- STROMER-GALLEY, J.** (2013). Interação online e por que os candidatos a evitam. In: **MARQUES, F. P.; SAMPAIO, R. C. et al.** (orgs.). *Do clique à urna: internet, redes sociais e eleições no Brasil*. Salvador: Edufba. p. 29-62.
- VEIGA, L.** (2001). *Em busca de razões para o voto: o uso que o homem comum faz do horário eleitoral*. 246 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- WESLLER, I.** (2018). 300 dicas de marketing para mídias sociais. E-book.

Análise da importância ou proeminência da propaganda eleitoral para presidente por rádio e televisão e pelas redes sociais nas eleições de 2018

Vladimir Belmino de Almeida

Resumo

O artigo aborda a importância da propaganda eleitoral na televisão, nos conglomerados de imprensa e nas redes sociais. Conclusivamente, avalia que há uma migração da discussão política para as redes sociais, ainda que sem conteúdo próprio específico, mas com capacidade de alterar o resultado de eleições. Esse artigo revela o estudo sobre a temática apresentada para colher o diálogo da literatura com os fatos, ambos da realidade próxima passada e da atual, levando em consideração o resultado das eleições 2018 ante o ambiente de pesquisa.

Palavras-chave: direito eleitoral; propaganda eleitoral; horário de propaganda eleitoral gratuita; redes sociais, eleições 2018.

Abstract

The article discusses the importance of electoral propaganda on television, on press conglomerates and on social networks. Conclusively, it estimates that there is a migration from political discussion to social networks, even without specific content, but with the capacity to change elections results. This article reveals the study on this theme to gather the literature dialogue with the facts, both from the past and current reality, considering the results of the 2018 elections in the research environment.

Keywords: electoral law; electoral propaganda; free election campaign hours; social networks, 2018 elections.

Artigo recebido em 31 de janeiro de 2019; aprovado para publicação em 4 de fevereiro de 2019.

Sobre o autor

Vladimir Belmino de Almeida é pós-graduado em Direito Eleitoral pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE); pós-graduado em Gestão dos Processos Empresariais para Qualidade pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV); pós-graduado em Sistemas de Gestão pelo Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios e Meio Ambiente da Universidade Federal Fluminense (Latec-UFF); fundador e primeiro tesoureiro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep); e membro da Academia de Letras Jurídicas do Amapá (ALJAP). E-mail: vebeah@gmail.com

Introdução

O interesse pelo tema do artigo surgiu no decorrer de uma discussão sobre o que seria mais importante para a eleição presidencial de 2018, o horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) ou as redes sociais? Essa discussão entre amigos que apreciam o momento eleitoral se desenvolveu até o ponto do dissenso e da pergunta “baseado em que você acha isso? Qual é a sua fonte?”, para, depois, ser tema de trabalho de conclusão de curso de pós-graduação.

Eu advogava pela proeminência do HGPE, enquanto meu amigo defendia a importância majoritária das redes sociais. Eu fui o alvo da pergunta e, como estudioso, resolvi encerrar o debate momentaneamente, dizendo que iria pesquisar para apresentar fontes confiáveis e continuarmos o diálogo.

Este tema se mostrou interessante e momentoso, chamando extrema atenção em todas as rodas de conversa, técnicas ou informais, e sempre levando todos os interlocutores ao debate. Porém, era corriqueiramente fundamentado mais em “achismos” e argumentos instáveis do que em sólidos fundamentos de pesquisa e estudo, os quais nunca eram citados durante as discussões.

Este artigo revela o estudo sobre a temática apresentada para colher o debate sobre o tema na literatura e uni-lo aos fatos, tanto da realidade próxima passada quanto da atual, levando em consideração, sob o ponto de vista acadêmico, o resultado das eleições de 2018.

O problema sugerido, que deu início a este estudo ainda na forma de diálogo, é: o HGPE seria mais relevante do que as redes sociais na eleição de 2018? As possíveis respostas deviam variar entre a proeminência do HGPE e da utilização das redes sociais para as eleições presidências de 2018, levando em consideração os conglomerados de imprensa.

Espera-se, no decorrer do artigo, ou como fruto futuro, identificar possibilidades de melhoria na utilização de ambos, HGPE e redes sociais, para a ampliação do debate democrático e da formação da opinião do público em geral.

O artigo se desenvolve com a ajuda especial do colega e professor Rodrigo Martiniano que, atendendo à minha solicitação pública de indicação de literatura sobre o tema no grupo oficial da Academia

Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep), me encaminhou extenso material bibliográfico, em português e inglês, do qual foi aproveitado o que segue no tópico da bibliografia, dentre outros materiais colhidos durante a pesquisa.

Análise da bibliografia levantada e estabelecimento de conceitos específicos para a abordagem neste artigo

Na bibliografia levantada observou-se algumas características merecedoras de destaque, dentre elas as assertivas de Macnamara (2004) em seu estudo sobre quem mais estaria influenciando a agenda atual, se a mídia de massa ou as redes sociais.

Eis os textos originais, pelo seu resumo constante no artigo, em tradução livre (Macnamara, 2004, 9-10):

Contrariamente às asserções da mídia e pesquisas anteriores, os bloggers mais queridos do público local não acreditam nos jornais para a maioria de suas fontes.¹

As mídias sociais são particularmente bem aceitas/alimentadas por organizações ativistas.²

Os jornalistas usam excessivamente o Twitter [...] para saber sobre desenvolvimentos e trocar informações com cidadãos [...] e checar fatos.³

Crescentemente, a mídia de massa e a mídia social são interdependentes e as novas agendas são mutualmente construídas. Como John Clare escreveu em livro de 2012, “a mídia tradicional se alimenta da mídia social, que em retorno reembala, recicla e comenta os artigos da mídia tradicional”.⁴

-
1. No original: “Contrary to media assertions and prior research, local public affairs bloggers do not rely on newspapers for a majority of their sources”.
 2. No original: “Social media are particularly well-suited to ‘underdogs’”.
 3. No original: “Journalists extensively used Twitter [...] to find out about developments, exchange information with citizens [...] and check facts”.
 4. No original: “Increasingly, mass media and social media are interdependent and news agendas are mutually constitutive. As John Clare wrote in a 2012 book, ‘mainstream media feed off social media which in turn repackages, recycles and comments in articles in the mainstream media’”.

É interessante notar que o autor divide seu objeto de estudo em duas grandes áreas, a mídia de massa e as mídias sociais, que neste artigo serão chamadas de redes sociais. Sobre isso cabe atentar para alguns aspectos da definição que devemos considerar para o desenvolvimento deste artigo.

Nosso objeto de estudo é uma comparação entre o HGPE e a propaganda na internet de um modo geral. Portanto, confrontando o tema desse estudo com os apontamentos de Macnamara (2004), podemos indicar que há certa expansão de conceitos que deve ser considerada.

Temos, de início, a propaganda eleitoral em televisão e rádio na modalidade oficial, o HGPE, e outra forma de propaganda que acontece nos demais ambientes, de forma direta ou indireta. A propaganda nas mídias sociais não pode ser considerada como uma única vertente, sob um único viés, ante o que Macnamara nos revela. Existem as mídias de massa, os conglomerados de imprensa, que englobam jornais, revistas, emissoras de rádio e de sinal de televisão, e que também estão na rede mundial de computadores, reproduzindo suas matérias e opiniões no Facebook, Instagram, Twitter e outras redes sociais.

Assim, no ambiente da rede mundial temos que fazer a distinção entre o que nela está sendo reproduzido do conteúdo oficial dos conglomerados, que se autonutrem em todos os seus canais impressos, radiofônicos e digitais, e o que nela há de independente, que, para fins deste trabalho, será considerado como o emissor de conteúdo que não está vinculado aos conglomerados.

Mais adiante, no mesmo texto, Macnamara (2004, 24, tradução nossa) faz, timidamente, esta distinção:

O predomínio e o potencial de quebra de notícias dos meios de comunicação de massa e mídias sociais variam de acordo com vários fatores, incluindo:

- A escala de notícias – ou seja, as grandes notícias, como renúncias de líderes políticos e catástrofes, costumam ter bons recursos de mídia de massa e ser foco de atenção (= alta cobertura da mídia de massa);
- Relação com o funcionalismo – isto é, histórias originadas pelo governo, por instituições e corporações, como anúncios, compromissos etc., são geralmente “alimentadas com colher” para os meios de comunicação de massa (= alta cobertura da mídia de massa);

- A proximidade de eventos noticiosos a centros de mídia de massa e “rodadas” (isto é, repórteres especializados, como em negócios, finanças, TI etc.) (= alta cobertura da mídia de massa);
- O grau de impacto direto nos cidadãos (= alto comentário nas mídias sociais);
- Questões “adormecidas” que não têm um “evento” específico, como aumento da preocupação com extração de gás, questões ambientais, tendências emergentes etc. (= baixa cobertura da mídia de massa até que um evento ocorra, como um protesto, ou que um porta-voz de alto perfil surja, potencial = alto uso das mídias sociais).

O último ponto requer pesquisa adicional, mas há fortes indícios de que, enquanto a mídia de massa continua a dominar a maioria das notícias, as mídias sociais refletem uma série de preocupações e pontos de vista que não são considerados “noticiáveis” pelos meios de comunicação até que eles aumentem ou entrem em erupção. Em suma, a mídia de massa e as mídias sociais podem ser eficazes em contar diferentes tipos de histórias em diferentes contextos.⁵

Vê-se que há duas vertentes a serem observadas nas redes sociais, ou mídias sociais. Uma é aquela produzida livremente por usuários independentes dos conglomerados, ainda que se utilizem às vezes dos conteúdos por eles produzidos. A outra é a mídia social que pertence aos conglomerados de imprensa. Assim, usaremos as seguintes terminologias com as respectivas definições: a denominação “rede social”, para este estudo, deve ser entendida como tudo o que não é “imprensa”, enquanto este termo designa qualquer tipo de veiculação de comunicação de massa e os conglomerados (ou conglomerados de imprensa).

-
5. No original: “The predominance and news breaking potential of mass media and social media vary according to a number of factors including:
- The scale of news – i.e., big news stories such as resignations of political leaders and catastrophes are typically well-resourced by mass media and a focus of attention (= high mass media coverage);
 - Relationship to officialdom – i.e., stories originated by government, institutions and corporations such as announcements, appointments etc. are usually ‘spoon-fed’ to mass media (= high mass media coverage);
 - The proximity of news events to mass media centres and ‘rounds’ (i.e., specialist reporters such as business, finance, IT, etc.) (= high mass media coverage);

Desta forma, com a massa crítica de conhecimento que vem logo no capítulo seguinte, iremos analisar e tecer considerações para ao final apresentar uma conclusão, tendo em vista três meios de propaganda eleitoral – o HGPE, a rede social e a imprensa –, na forma dos conceitos anteriormente tracejados.

Estudo do tema proposto quanto às eleições pretéritas

A academia, no Brasil e no exterior, já se dedica ao estudo do tema proposto neste artigo. Dentre estes estudos, dos que se adequam ao escopo deste trabalho destaca-se artigo de Oliveira et al., “Disputa Eleitoral de 2014: da tela da televisão para as redes sociais” (2014), em especial os tópicos 4 (35-36) e 5.2 (38-40).

No tópico 4 do referido estudo, intitulado “Mídia, propaganda política e eleitoral: da telinha para as redes sociais”, os autores reconhecem que “a comunicação tornou-se um importante meio para que os atores políticos ganhem visibilidade” (Oliveira *et al.*, 35) e apontam para a nossa segmentação sobre as perspectivas de avaliação dos campos de incidência da propaganda eleitoral nos meios de comunicação. Esta é a conclusão encontrada em suas pesquisas:

Rodrigues (1990) [...] ainda comenta que o rádio, a televisão, a internet, o jornal impresso constituem diferentes mídias, compondo o campo midiático. É um campo próprio, mas que está em constante ligação e/ou tensão com outros campos sociais. (Oliveira *et al.*, 2014, 35)

De fato, cada meio de comunicação tem sua linguagem própria, mas há de se reforçar que o conteúdo eleitoral da mensagem, embora se renda à forma do veículo de difusão, se mantém íntegro.

-
- The degree of direct impact on citizens (= high social media comment);
 - ‘ Sleeper’ issues that do not have a specific news ‘event’, such as rising concern about coal seam gas extraction, environmental issues, emergent trends etc. (= low mass media coverage until an event occurs such as a protest or a high profile spokesperson emerges; can = high use of social media). The final point above requires further research, but there are strong indications that, while mass media continue to dominate most news breaking overall, social media reflect a range of concerns and views that are not considered ‘newsworthy’ by mass media until they escalate or erupt. In short, mass media and social might be effective at telling different kinds of stories in different contexts”.

Vale dizer que, seja qual for o meio de divulgação – conglomerado, HGPE ou rede social –, o conteúdo pode ser invariável em relação ao seu meio emissor, podendo ser utilizado em qualquer um deles.

O mesmo artigo destaca que há uma centralidade da mídia para a política (Lima, 2006 apud Oliveira *et al.*, 2014, 35), o que é justificado à guisa de sete teses:

1) a mídia ocupa uma posição de centralidade nas sociedades contemporâneas, permeando diferentes processos e esferas da atividade humana, em particular; 2) não há política nacional sem mídia; 3) a mídia está exercendo várias das funções tradicionais dos partidos políticos, como, por exemplo, construir a agenda pública, transmitir informações políticas e fiscalizar as ações do governo; 4) a mídia alterou radicalmente as campanhas eleitorais; 5) a mídia transformou-se em importante ator político; 6) o fato de a mídia ser concentrada potencializa o seu poder no processo político; 7) as características da população brasileira potencializam o poder da mídia no processo político: a maioria da população não dominava leitura e escrita, mas convivia com imagens e informações da TV quando ela foi criada.

É importante delinear que há uma diferença ontológica entre política e mídia. Enquanto a primeira é racional e imprevisível, a segunda, embora seja racional e previsível, necessita da espetacularização. Isso condicionaria a política a se adaptar à lógica da mídia (Gomes, 2004 apud Oliveira *et al.*, 2014, 35), seja porque a política necessita se comunicar com os eleitores e isso passa pela mídia, seja porque a mídia é o veículo pelo qual a população se informa sobre o mundo e a política.

Essa espetacularização da política para seu uso pela mídia passa por três adequações: “(a) dramatização que tem a ver com o personalismo, ou seja, a criação de personagens, enredo, trama etc.; (b) ruptura das regularidades, com a ideia do novo, do surpreendente; (c) diversão, que torna o discurso mais lúdico e apela para o entretenimento” (Gomes, 2004 apud Oliveira *et al.*, 2014, 35).

A este paradigma acorrem os demais ajustes, em especial dos serviços que ficam a meio de caminho entre o político e seu discurso eleitoral e a mídia, a exemplo dos profissionais de marketing. Neste campo, entre o detentor do discurso e o meio pelo qual o discurso em si vai ao público (HGPE, conglomerado ou rede social), ocorre a

dramatização do discurso, que se adequa ao meio utilizado, muitas vezes com a nuance do propagador.

Vale destacar que nem sempre o emissor do discurso – o agente político, seja um candidato, partido, coligação etc. – é o propagador do discurso. Ele é o usuário do meio de divulgação e mesmo que por vezes se utilize da imagem, da voz ou do texto do emissor, o faz com nuances, cortes de edição e/ou comentários, que refletem, se não sua posição preferencial, seu direcionamento intencional pelo qual vai entregar o trabalho para o qual foi contratado.

No que tange à imprensa, McCombs *et al.* (2004, 223, tradução nossa) afirmam que o “jornalismo desempenha um papel importante no funcionamento da democracia, influenciando a quais questões, pessoas e objetos prestamos atenção, como pensamos sobre esses objetos e como nos sentimos sobre eles. Assim como os holofotes da imprensa influenciam o funcionamento da democracia, os holofotes sobre o conhecimento expandido de nossa compreensão explicita esse papel de redação da agenda da imprensa”.

Nessa toada, há um processo de “venda” da notícia eleitoral, da mensagem política, conforme seja do interesse dos conglomerados de imprensa ou da linguagem utilizada no meio de propagação da informação que, somada à necessária espetacularização, se torna um fator de interferência na cena política. Interferência esta que é provocada pela distorção da notícia para servir como objeto de venda dos meios de comunicação, adequada à sua linguagem própria e ao oportunismo e conveniência para divulgação em seu modo peculiar, sempre com fim traçado, nunca pela simples, pura e desinteressada notícia:

Paralelo à propaganda política, mas com grande interferência sobre o jogo político, há um papel da imprensa como ator político. Distante da suposta objetividade jornalística, os conglomerados de mídia utilizam os seus veículos (principalmente os noticiosos) para um engajamento nas disputas políticas e eleitorais. Atuam na construção dos cenários políticos e eleitorais, impõem uma agenda de campanha e constroem ou derrubam imagens e candidatos. Os veículos também criam factoides com o intuito de interferir no jogo eleitoral. Autores utilizam o conceito de enquadramento justamente para apontar como a imprensa faz uma seleção dos acontecimentos e procura dar sentido a tais fatos a partir da linha editorial dos veículos noticiosos e do impacto que pretendem criar na disputa política. Isso pode ser

evidenciado na divulgação das pesquisas de opinião pública, na escolha das temáticas a serem mais abordadas e, principalmente, no tratamento favorável ou contrário dado aos candidatos. (Oliveira *et al.*, 2014, 36)

Cumpre relembrar que ao mesmo tempo em que vemos o fenômeno da democratização da informação, ou ao menos do acesso ao que se diz – tema que não é tratado neste estudo – é de se observar que foi diminuindo o espaço antigo de propaganda, material. Simultaneamente às alterações legais que vedaram os *outdoors*, as faixas e os cartazes e diminuíram o uso de bandeiras, cresceu a utilização dos espaços virtuais para a propaganda eleitoral.

Uma dúvida pertinente é se o espaço que se utiliza hoje no ambiente virtual, na rede social e nos conglomerados de imprensa, em conjunto com o HGPE, atinge maior número de pessoas e presta um melhor serviço de entrega da discussão democrática do que a forma mais antiga de apresentação de candidatos e propostas, o que pode ser bem explorado em outro momento, em artigo próprio.

Lembremos que o banimento daquelas formas de propaganda física se deu por diversos motivos, como o argumento da limpeza e ordenamento das vias públicas e o da diminuição da influência econômica na propaganda eleitoral, mas nunca com a perspectiva de levar para outro espaço essa discussão política, o que veio a ocorrer por razões e consequências da própria existência do ambiente virtual.

Ainda no artigo publicado por Oliveira *et al.* (2014) algumas observações nesse sentido se fazem sobremaneira interessantes:

Com a internet e as redes sociais, o investimento foi bem maior nos programas do HGPE e em estratégias focadas no mundo virtual [...]

A propaganda política no rádio e na TV no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) manteve a sua importância, mas sofreu alterações face à propaganda paralela que acontecia nas redes sociais [...]

Pesquisas do Datafolha revelaram que mais de 50% dos eleitores assistiam aos programas do HGPE na televisão. Trata-se de uma audiência superior aos programas da TV aberta como o Jornal Nacional e as novelas da Globo. No segundo turno, quando a disputa ficou centrada nos candidatos majoritários com tempo igualitário, os programas do HGPE tiveram um impacto ainda maior. [...]

Quanto à propaganda na internet (redes sociais, fanpages, Facebook e Twitter, entre outros), teve uma influência considerável, principalmente em duas frentes. Primeiramente, serviu como forma de mobilizar os eleitores e criar grupos de pertencimento de determinados candidatos, com alto grau de adesão e de participação. [...]

Em segundo lugar, por não ser um espaço ainda bem regulamentado e pela facilidade de postar, compartilhar e curtir mensagens, a internet contribuiu para intensificar a campanha negativa, serviu como estratégia de desconstrução dos adversários.

Vemos que, ante a imprevisibilidade do crescimento da utilização do ambiente virtual e da dimensão que este tomava especificamente em relação ao tema político, o legislador deixou para tratá-lo com mais atenção somente na eleição de 2018, com especial destaque para as *fake news*.

De fato, mais do que ampliar o debate de ideias e levar ao conhecimento público os candidatos e as propostas, o ambiente virtual se demonstrou propício para desconstruir a tudo e a todos. Talvez como uma analogia à janela onde se postavam os vizinhos fofoqueiros de outrora, o ambiente virtual se prestou, com grande eficiência, a representar a natureza humana e seus baixos atributos.

Assim é que os conglomerados de imprensa saltam como proeminentes nesse campo virtual e, portanto, devem ser objeto de maior atenção pelo legislador, bem como no seu mister, pois alimentam as redes sociais com conteúdo que se presta a toda forma de utilização e comentários, sendo o caminho inverso mais raro, o da rede social alimentar e/ou pautar o conglomerado.

Nesse ponto, com relevo se apontou esse assunto no estudo que se empresta a esta revisão de Oliveira *et al.* (2014, 40-1):

Do ponto de vista midiático, pode-se afirmar que, apesar das mídias digitais, o Brasil mantém um sistema de mídia concentrado nas mãos de poucos grupos, que controlam emissoras de rádio, de televisão, jornais, revistas, portais e inclusive onde estão hospedados os principais blogs noticiosos. Isso permite que a mídia assuma posições tão engajadas nas disputas eleitorais. [...]

Observa-se que a propaganda política tornou-se mais difusa, fragmentada em função da internet, das redes sociais. Com isso, as

estratégias eleitorais tiveram que ser mais dinâmicas, procurando se adaptar rapidamente a cada contexto numa eleição marcada por fatos imprevisíveis. Além disso, as redes sociais podem ter contribuído para facilitar a disseminação do discurso do ódio e da intolerância, tendo em vista a facilidade em postar, em se manifestar e uma suposta garantia de que na internet pode se falar ou postar o que quiser (ofensas, agressões) e não haverá punição, porque há um fluxo muito grande de informações e ainda não há mecanismos eficazes de controle dos abusos cometidos.

O que se tem como grande constatação é que há uma “gama variada de suportes midiáticos – televisão, internet, jornais, revistas, em que os discursos circulam de uma forma muito mais veloz e criam uma interlocução entre as mídias” (Oliveira *et al.*, 2014, 41), e de que nestes espaços há a presença dos conglomerados, em concorrência às pessoas livres nas redes sociais, e de que o discurso da desconstrução, até o ano de 2018, tem sido a principal forma de utilização desses meios virtuais.

Situações relevantes em relação ao tema nas eleições de 2018

Nas eleições de 2018 ocorreram muitos debates interessantes sobre os participantes da disputa eleitoral presidencial. Foi uma eleição de toda atípica, seja pela ausência definitiva e estável do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva na disputa, dada a sua prisão e incerteza de participação, seja pela peculiaridade dos demais concorrentes. Então, é de se esperar que todas as ferramentas e meios disponíveis para que um candidato se tornasse conhecido pelos eleitores fossem utilizados farta e exageradamente. Assim é que trazemos as notícias a seguir em destaque, com a sua análise crítica e/ou contextualização logo em seguida.

O jornalista Felipe Moura Brasil, em 30/07/2018, publicou, no sítio eletrônico em que escreve, um calendário de debates e entrevistas com os presidenciáveis das eleições de 2018, como se segue:

O Antagonista fez um levantamento preliminar da maratona de participações dos candidatos de 2018 à presidência da República em debates e entrevistas de rádio, TV, jornais e portais, além de outros acontecimentos do período eleitoral.

Confira:

30/7 a 3/8 – Globonews – Entrevistas – 22h30

9/8 – Band – Debate – 22h15

15/8 – Registro das candidaturas no TSE – até 19h

17/8 – RedeTV! – Debate – 22h

27/8 – Jovem Pan – Debate – 19h

27 a 31/8 – Jornal Nacional – Entrevistas

31/8 – Começa o horário eleitoral gratuito em rádio e TV

9/9 – TV Gazeta/Estadão – Debate – 19h30

17 a 21/9 – Jornal da Globo – Entrevistas

19/9 – Veja – Debate – 9h

20/9 – TV Aparecida – Debate – 10h

26/9 – SBT – Debate – 18h20

30/9 – Record – Debate – 22h

4/10 – Globo – Debate – 21h30; Fim do horário eleitoral gratuito em rádio e TV

7/10 – Primeiro turno das eleições

11 ou 12/10 – Band – Debate – 22h15

12/10 – Volta do horário eleitoral gratuito

14/10 – TV Gazeta/Estadão – Debate – 19h30

15/10 – RedeTV! – Debate – 22h

17/10 – SBT – Debate – 18h20

21/10 – Record – Debate – 22h

25 ou 26/10 – Globo – Debate – 21h30

28/10 – Segundo turno das eleições

É de se observar que embora o meio de divulgação do calendário seja um site (ambiente eletrônico) e tenha havido bastante repercussão nas redes sociais, em especial na rede social Twitter⁶, ele não trouxe nenhuma previsão ou agenda de debate ou entrevista em meio virtual.

É fato que os principais eventos, senão todos os debates e entrevistas, foram transmitidos pelo serviço de *streaming* do YouTube, ou ao vivo (*lives*) nas redes sociais Facebook e Instagram. Entretanto, não se verificou evento e agenda específicos desenvolvidos para os meios virtuais em si. Eventos que ocorram, por exemplo, com cada candidato em seu comitê de campanha – ou onde se bem

6. No Twitter, o post da notícia no perfil @BlogDoPim (<https://twitter.com/BlogDoPim>) colheu, até 31/07/2018, 7 comentários, 31 *retweets* e 108 curtidas.

entenda –, e que nesse local ele interaja com um entrevistador ou com o público virtual em geral.

A possível interpretação disto é que as mídias definidas como conglomerado já têm um *know-how* desenvolvido e habituado com essas interações (debates e entrevistas), enquanto que as redes sociais, que ainda não contam com esse *know-how*, não se firmaram neste aspecto, sendo mais utilizadas para levar o “recado” dos agentes e participantes do que gerar esse tipo de conteúdo específico.

Mesmo assim, já é sobremaneira grande e relevante a atuação das redes sociais durante os eventos em si, servindo para transmiti-los e comentá-los, sendo motivo de louvação pelos organizadores dos eventos e seus debatedores/entrevistados quando os medidores específicos (número de curtidas, visualizações, *trending topics* e afins) apontam a preferência do público.

Podemos observar, em pesquisa realizada em julho de 2018 no Recife e divulgada em 29 de julho do mesmo ano⁷ que mais da metade dos recifenses acessam diariamente as redes sociais e que, dentre estes, 79% (quase quatro quintos) não se informam sobre política nesse ambiente. E isso deve ser observado junto ao fato de que 93% dessas pessoas não participam de grupos de discussão política no aplicativo WhatsApp e que, das que recebem propaganda eleitoral, 80% não gostam de recebê-la.

Em outro giro, espantosamente somente 34% dos entrevistados sabem o que é *fake news*. Dentre estes, quase a totalidade não as repassa, embora 2% desse contingente afirmou que repassaria caso fosse notícia falsa de político de seu desagrado, e outros 2% declararam que talvez o fizessem.

7. A pesquisa foi realizada pelo Instituto de Pesquisas Uninassau, em Recife, e registrada sob o número PE-00515/2018 no Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE).

meios lícitos e ilícitos, ocorrendo em diversos meios virtuais, nos conglomerados de mídia e na rede social.

Levantamento feito pelo Estadão Dados (Toledo e Lago, 2018) apurou que 145 grupos alcançaram 79,8 milhões de interações em três meses de atividade somente no Facebook. Esse levantamento tem especial relevância porque procurou evidenciar mais do que meros números sem significado; ao contrário, buscou identificar as interações e as curtidas, ou seja, a intensidade de reprodução e o interesse dos visitantes das páginas.

Neste mesmo levantamento, analisando dados do Facebook, o Estadão Dados apontou que o candidato à Presidência da República Ciro Gomes (PDT) alcançava em sua página oficial 283 mil curtidas e 790 mil interações, ao passo que em 18 páginas “satélites” esse número saltava para 1,81 milhão de curtidas e 12,8 milhões de interações.

Figura 2 – Reportagem de 29/07/2018 do jornal O Estado de S. Paulo sobre levantamento realizado pelo Estadão Dados



Fonte: Toledo e Lago (2018).

Parece muito, e é. Mas nem de perto chegava ao potencial do campeão de curtidas e interações, o também candidato à Presidência da República Jair Bolsonaro (PSL) que em sua página oficial tinha 5,38 milhões de curtidas e 14,1 milhões de interações, enquanto que em 83 páginas “satélites” contava com 10,14 milhões de curtidas e 52,63 milhões de interações. Era o candidato Jair Bolsonaro que detinha o maior número de engagements registrados, que é a forma de envolvimento de uma pessoa com uma postagem.

Entretanto, o levantamento do Estadão Dados trouxe à baila o que, pouco depois, veio a ser uma preocupação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que por meio de Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições discutiu sobre *fake news* (Conselho..., 2018; Fake..., 2018), verificando, como destacado na imprensa (PT..., 2018; Rodrigues, 2018), que a utilização de perfis falsos – que, por meios transversos, tornavam possível tanto as *fake news* quanto o pagamento ilícito de influenciadores de opinião no ambiente virtual – foi detectada em ambas as campanhas que disputaram o segundo turno das eleições de 2018.

Não se pode definir se a página sustentada por um anônimo tem ou não legitimidade, eis um grande problema. Sem que se saiba quem sustenta a página, seja com conteúdo, seja com aporte financeiro, torna-se inviável a reposição dos danos causados. E mais: ao se evidenciar o pagamento de valores ao anônimo, na forma de um serviço prestado, ocorre afronta à legislação.

Mas a legislação não tem dado conta da realidade, já que as formas de comunicação e interação vão além do que pode ser previsto pela lei, como se vê na Figura 3.

A pré-campanha eleitoral trouxe perspectivas especiais de campanha e propaganda eleitoral. Como se verifica, estamos a aprender como se faz pré-campanha e, ao mesmo tempo, como se faz propaganda legal e regular nesta nova cena política de liberdade e realidade do ambiente virtual.

Além destes significativos textos, duas campanhas de candidatos à Presidência da República se destacaram nas redes sociais, tendo ambas chegado a mim por meio do aplicativo WhatsApp.

Figura 3 – Reportagem de 30/07/2018 do jornal *Folha de S.Paulo*

Bolsonaro aproveita limbo jurídico e se beneficia com outdoors pelo país

Conflito em decisões judiciais abre brecha legal para que placas fossem inauguradas nos estados

Rubens Valente
e Ranier Bragon

BRASÍLIA Um conflito de decisões da Justiça Eleitoral e uma interpretação sobre limbo concedida em janeiro pelo ministro do TSE Luiz Fux abriu brecha legal para que pelo menos 200 outdoors fossem inaugurados em todas as 27 unidades federativas do país em benefício do candidato Jair Bolsonaro (PSL, R). Embora não existam indícios de que o comando da pré-campanha de Bolsonaro financiou ou controlou as inaugurações dos outdoors, ele fez amplo uso dessa arma de propaganda na batalha eleitoral.

Há alguns dias, depois que a Prefeitura de Ilha Solteira (SP), comandada pelo DEM, ordenou a demolição de um outdoor que fora erguido ilegalmente num espaço público, o então pré-candidato usou uma rede social para explorar o assunto: "Prefeito de Ilha Solteira, DEM, manda derrubar outdoor de Jair Bolsonaro. O TSE não considera campanha antecipada o uso de outdoor", escreveu.

Um levantamento feito pela *Folha* em redes sociais localizou registros de vídeo e imagens de outdoors em benefício de Bolsonaro espalhados por mais de 200 cidades de todos os estados, de novembro de 2017 a julho de 2018.

O número total pode ser bem maior. Um militante de Bolsonaro que inaugurou a



Outdoor a favor de Bolsonaro inaugurado em período pré-eleitoral na cidade de Garanhuns (PE) Imagem: Assis - 10 de maio de 2018 / Folhapress

propaganda em Glória Grande (PE) disse em entrevista a uma televisão local que só tomou uma decisão unificada para todo o país, deixando que impere a análise de caso a caso, quando a Justiça deve ser provocada pelo Ministério Público.

APCR (Procuradoria-Geral da República) fez isso, em janeiro, para pedir a derrubada de outdoors pró-Bolsonaro na Bahia. A decisão de Luiz Fux, em janeiro, acabou tendo efeito contrário ao buscado pelo PGR. Em vez de determinar a ilegalidade dessa modalidade de propaganda, Fux

TSE e juízes consultados pela reportagem, o tribunal não tomou uma decisão unificada para todo o país, deixando que impere a análise de caso a caso, quando a Justiça deve ser provocada pelo Ministério Público.

mandou que os outdoors fossem mantidos nos seus lugares. Citando jurisprudência, ele afirmou que o tribunal definiu "o pedido de voto como um dos requisitos necessários à caracterização da propaganda antecipada". Em suma, se o outdoor não traz um pedido explícito de voto, estará liberado. Decisão nesse mesmo sentido foi reafirmada pelo TSE em uma sessão no último dia 26 de junho. Para o Ministério Público, a mera existência do outdoor já é um pedido de voto. Além disso, o uso de outdoor é

proibido durante a campanha. A decisão de Fux abriu espaço para interpretações das mais diversas em todo o país. Os militantes de Bolsonaro passaram a dizer que estavam autorizados a erguer os outdoors. Na prática, quando provocados pelo Ministério Público, os juízes estão tendo que observar se os outdoors são ou não "um pedido explícito de voto". Ocorreu que, do pedido do Ministério Público à análise do Judiciário, muitos dias se passam e o outdoor já foi visto por cen-

tenas ou talvez milhares de pessoas, não há um seu objetivo de propaganda eleitoral. Em pelo menos cinco casos, a Justiça Eleitoral já mandou destruir as propagandas, com decisões em Mato Grosso, São Paulo, Paraíba, Bahia e Rio Grande do Sul. Em Curitiba, o juiz eleitoral Paulo César Alves Sodré determinou no começo deste mês a retirada de outdoors em Pontes e Lacerda (MT).

A *Folha* o juiz afirmou que a propaganda trazia expressões que configuravam o pedido de voto. Um dos cartazes dizia: "Contra corrupção, Bolsonaro é a solução". O magistrado disse que sua decisão vai na mesma linha do que ficou estabelecido pelo TSE em 26 de junho.

Em Capela do Alto Alegre (BA), a Justiça Eleitoral mandou que um outdoor pró-Bolsonaro com a inscrição "Bea, Pítria e Família" fosse desmontado. A juíza Ana Paula Fernandes Teixeira escreveu que o "direito de manifestar-se sobre a pessoa que anseia a participação no processo eleitoral é livre e tal não poderá ser cerceado", porém o uso de uma ampla imagem, "de forma a configurar-se como possível propaganda eleitoral cuja intenção seja angariar votos em período que fora ao estipulado na lei, não pode ser acolhido pelo Judiciário".

Indagado pelo *Folha*, o TSE informou que o que vale é o que está numa resolução determinada do tribunal e também pontuou que "eventuais interpretações sobre a norma serão dadas oportunamente pelos ministros do TSE".

Ou seja, não há uma decisão uniforme para todo o país, e vai depender a análise caso a caso, na mesma linha do que decidiu Luiz Fux em janeiro. A campanha de Jair Bolsonaro não comentou.

Fonte: Valente e Bragon (2018).

A primeira dessas propagandas que vieram pelo WhatsApp, ainda na pré-campanha, foi a do candidato João Amoêdo (NOVO). Trata-se de um vídeo no qual Amoêdo ([2018?]), pessoalmente, de própria voz, faz críticas a Michel Temer e Geraldo Alckmin:

em troca de alguns minutos no horário eleitoral, o Alckmin se alia a ex-presidiários como Waldemar da Costa Neto e Roberto Jefferson, e figuras conhecidas como Paulinho da Força e Kassab. Nós já sabemos o que interessa a essa turma, mordomia, jatinhos, assessores, imposto sindical, negociatas, vida fácil, enfim, uma farra com nosso dinheiro. Mas eles não vão vencer. Vamos mostrar que quem vai determinar o valor do tempo de TV somos nós. Durante o horário eleitoral desligue a sua televisão. E vamos nas urnas renovar tudo.

A segunda propaganda trata-se de um *meme*⁸ do candidato Jair Bolsonaro, cuja origem não pode ser apurada, mas que igualmente recebi pelo aplicativo WhatsApp em outro grupo privado. Eis a imagem divulgada:

Figura 4 – Meme distribuído em WhatsApp



Fonte: Material obtido pelo autor.

Ambas as propagandas políticas pregam duas ideias semelhantes, complementares e simultâneas em geral, para além do seu conteúdo

-
8. Meme é um termo criado em 1976 por Richard Dawkins no seu *bestseller* *O Gene Egoísta* e é para a memória o análogo do gene na genética, a sua unidade mínima. É considerado como uma unidade de informação que se multiplica de cérebro em cérebro ou entre locais onde a informação é armazenada (como livros). Os memes podem ser ideias ou partes de ideias, línguas, sons, desenhos, capacidades, valores estéticos e morais, ou qualquer outra coisa que possa ser aprendida facilmente e transmitida como unidade autônoma. O estudo dos modelos evolutivos da transferência de informação é conhecido como memética. Quando usado num contexto coloquial e não especializado, o termo *meme* pode significar apenas a transmissão de informação de uma mente para outra. Este uso aproxima o termo da analogia da “linguagem como vírus”, afastando-o do propósito original de Dawkins, que procurava definir os memes como replicadores de comportamentos (Meme, 2018).

de ataque. A primeira, de Amoêdo, afirma que o tempo do HGPE é realmente importante, posto que a mensagem prega o desligamento dos aparelhos neste momento e que os eleitores se dediquem às redes sociais – logicamente às redes sociais do candidato.

A segunda ideia comum às mensagens é a de indução ao alienamento, ao menor debate. Poderiam, ambos, terem pregado diretamente que, após o HGPE, os eleitores fossem às redes sociais para que escutassem seus complementos pessoais e a desconstrução dos programas dos adversários, mas não foi essa a opção escolhida.

Assim, fica claro que as redes sociais não substituiriam nas eleições de 2018 o alcance do HGPE, ao menos nos dizeres dos candidatos João Amoêdo e Jair Bolsonaro, sendo que o primeiro prefere ser a única voz da campanha.

Outra informação interessante vem encartada em pesquisa realizada em Minas Gerais pela MDA Pesquisa, por encomenda da Confederação Nacional do Transporte (CNT) (2018)⁹. No quadro 15, em resposta à questão “Meios de comunicação nos quais os entrevistados mais viram notícias e informações sobre política nos últimos dias – respostas múltiplas”, verifica-se que a televisão lidera o percentual com 61,1%; em segundo lugar aparece sites/blogs de internet com 25,9%, sem se especificar se estes incluem os que classificamos como conglomerados de imprensa; o Facebook, com 14,7%, vem em terceiro. Mais adiante, em quinto lugar, figura o WhatsApp com 9,2%, seguido pelo rádio, na sexta colocação, com 7,9%. Veja o quadro 15 na Figura 5.

Num primeiro olhar, vê-se que TV e rádio somam 69%, sendo este um fator relevante que pode ser reproduzido no HGPE. Por outro lado, considerando-se a somatória de sites/blogs, Facebook e WhatsApp, o que engloba estratégia de internet e redes sociais, alcança-se 49,8%, ocupando o segundo lugar – mas veja que não há diferenciação dos sites e blogs, com a informação de que são mantidos ou não pelos conglomerados da imprensa, o que alteraria o percentual, pois muitos reproduzem notícias por *streaming*. Isso, em tese, deslocaria o percentual da soma dos meios de internet para baixo e aumentaria a diferença para a TV e o rádio.

9. A pesquisa foi realizada entre os dias 26/07/2018 e 29/07/2018 e registrada no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sob o n° MG-04357/2018.

Figura 5 – Quadro 15 da pesquisa CNT/MDA nº MG-04357/2018


Quadro 15 – MEIOS DE COMUNICAÇÃO NOS QUAIS OS ENTREVISTADOS MAIS VIRAM NOTÍCIAS E INFORMAÇÕES SOBRE POLÍTICA NOS ÚLTIMOS DIAS – RESPOSTAS MÚLTIPLAS

RESPOSTA	PERCENTUAL
Televisão	61,1
Sites / Blogs na Internet	25,9
Facebook	14,7
Conversa com amigos, colegas e parentes	11,0
WhatsApp	9,2
Rádio	7,9
Jornal impresso	4,3
Outros	1,4
Nenhum deles / Não me informo	8,6
NS / NR	0,4

Fonte: MDA PESQUISA – MINAS GERAIS, 26 a 29 de julho de 2018.

Fonte: Confederação Nacional do Transporte e MDA Pesquisa (2018).

Figura 6 – Nota publicada no *Jornal do Commercio* em 31/08/2018

Internacional

Rápidas

Twitter reforça controle de anúncios

O Twitter começou a exigir que sejam examinados os usuários responsáveis pela publicação de anúncios de temas sensíveis nos Estados Unidos, como parte de um esforço para frustrar campanhas clandestinas destinadas a influenciar a política. O reforço da política de anúncios inclui a exigência de fotos e informação de contato válida e proíbe que os meios de comunicação dos estados ou as autoridades nacionais comprem anúncios políticos exibidos no Twitter fora de seus países de origem. Quem colocar estes anúncios no Twitter deverá ser certificado pela empresa e cumprir com certas diretrizes, e os anúncios serão etiquetados como mensagens de temas políticos. “O objetivo desta política é proporcionar ao público uma maior transparência nos anúncios que buscam influenciar na postura das pessoas sobre temas que possam incidir nos resultados eleitorais”, disseram os executivos do Twitter Del Harvey e Bruce Falck em um blog.

Fonte: *Jornal do Commercio* (Twitter..., 2018).

A questão que se impõe e que deve ser posta a debate é: quem controla o fluxo de informações políticas no WhatsApp? A pergunta é retórica e a resposta, óbvia: não há controle do conteúdo do que se vê (do que se recebe e se repassa) no WhatsApp.

A pesquisa da CNT/MDA apurou que menos de 10% dos mineiros “viram notícias e informações sobre política” (Confederação Nacional do Transporte e MDA Pesquisa, 2018). Isso pode ser irrelevante hoje – o momento da pesquisa ainda é atual – ou não? Aqui é necessário resgatar a informação de que o segundo turno das eleições presidenciais de 2014 no Brasil teve como resultado, entre os votos válidos, Dilma Rousseff (PT) 51,64% × 48,36% Aécio Neves (PSDB) (Apuração..., 2014). Já nas eleições de 2018, o resultado do segundo turno foi de Jair Bolsonaro (PSL) 55,13% × 44,87% Fernando Haddad (PT) (Jair..., 2018a).

Vale refletir ainda que no primeiro turno das eleições presidenciais de 2018 Jair Bolsonaro obteve 46,03% dos votos válidos tendo somente 8 segundos de HGPE, contra 4,76% dos votos válidos dos candidatos Geraldo Alkmin (PSDB) e 12,47% de Ciro Gomes (PDT) (D’Agostino, 2018; Jair..., 2018b), que contavam com tempo de HPGE de 5 minutos e 32 segundos e 38 segundos, respectivamente, conforme a distribuição de tempo feita pelo TSE de acordo com a legislação eleitoral (TSE..., 2018).

Ou seja, rompeu-se incontestavelmente o modelo de arranjos partidários para candidaturas majoritárias que até então dominava o cenário eleitoral. Lembrando que o dito arranjo partidário em forma de coligações deixa de existir para as candidaturas proporcionais a partir de 2020, se outra reforma normativa não revisitar o tema (artigo 17, § 1º, da Constituição Federal de 1988, alterado pela Emenda Complementar 97/2017¹⁰) (Brasil, 1988, 2017).

Ângelo Castilhos (2018) entende que ocorreu perda de proeminência do HGPE e que sua obsolescência é questão de tempo,

10. “§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária” (Brasil, 2017).

o tempo da renovação da população que ainda não se digitalizou, a exemplo dos idosos. Os jovens e adultos, e mesmo os idosos não resistentes às mudanças de paradigmas na área de tecnologia e comunicação, já utilizam o período de tempo das propagandas em bloco do HGPE para navegar em aparelhos eletrônicos e usar aplicativos (embora o autor não apresente dados que corroborem essa afirmativa).

Castilhos (2018) considera como vantagens dos ambientes virtuais o baixo custo e a sensação de pertencimento em relação ao processo eleitoral que os usuários experimentam. De fato, o mecanismo das redes sociais, muito mais que o mero “curtir” e “compartilhar”, propicia a adequação do texto por diversas formas ou mesmo comentários.

Estamos diante da “imediatização” da propaganda política. Tal como no passado próximo em que se dizia haver no Brasil tantos técnicos de futebol quanto ouvintes de rádio, agora temos tantos analistas políticos quanto eleitores engajados (ou mesmo nem tão engajados assim).

No cotejo do levantamento realizado pelo Estadão Dados com as pesquisas do Instituto Uninassau e da CNT/MDA fica evidente que o caminho das eleições de 2018 apontava para a virtualização da campanha. Se isso era mera hipótese diante do confronto desses dados, o resultado do pleito estampou a certeza.

É de todo inegável o proeminente papel do mundo virtual, que colaborou decisivamente para o resultado das eleições de 2018, dentro dos limites da divulgação, promoção, degradação, antipropaganda, *fake news*, “curtidas e compartilhamentos”, robôs, embates ideológicos e políticos, e toda sorte de meio possível de se expressar. Toda essa dinâmica dentro dos vieses das características humanas que “pilotavam” seus aparelhos e aplicativos, um reflexo virtual da discussão do botequim, da mesa de bar, do estádio de futebol e da janela da vizinhança.

André Miceli, professor e coordenador do MBA em Marketing Digital da Fundação Getúlio Vargas (FGV), ao analisar a atuação de campanha de Jair Bolsonaro no ambiente virtual nos três anos que antecederam as eleições de 2018, afirmou “que a importância desses influenciadores, contratados ou voluntários, cresceu de modo acentuado em 2018, ante a queda do peso da comunicação

direta de políticos com o eleitorado via horário eleitoral e campanha nas ruas” (Miceli, 2018 apud Magenta, 2018).

Para Maurício Moura, pesquisador da Universidade George Washington, nos Estados Unidos, e fundador da empresa Ideia Big Data, o WhatsApp não sofre a influência do *big data*¹¹ devido à “inexistência de um algoritmo no WhatsApp, que cria bolhas informacionais a partir das preferências do usuário, facilita a troca democrática de informações e opiniões e eleva a credibilidade mesmo das notícias falsas porque ‘as mensagens vêm do círculo de pessoas mais próximas’” (Moura, 2018 apud Magenta, 2018).

Para os demais canais de redes sociais atingidos pelos algoritmos desenvolvidos para utilização do *big data*, a campanha de Jair Bolsonaro chegou a anunciar um aplicativo que prometia “driblar os algoritmos das redes sociais” (Bolsonaro..., 2018).

Destaca-se que durante a entrevista ao vivo concedida ao programa Roda Viva, da TV Cultura, em 30/07/2018, Bolsonaro esteve entre os assuntos mais comentados do Twitter, embora a maior parte dos comentários tenha sido negativa, reforçando o ponto de que as redes sociais cumprem com prominência esta finalidade. Pelos dados, fruto da análise do centro de pesquisas InternetLab (Bolsonaro..., 2018), 35,1% das manifestações foram contra o pré-candidato, enquanto 32,8% foram a favor. De acordo com o levantamento da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da FGV (FGV-DAAP), “das 717.308 publicações no Twitter em 12h motivadas pela entrevista no Roda Viva”, nos dois principais grupos de discussão foram “54,2% contra o pré-candidato e 26% a favor” (Bolsonaro..., 2018).

11. O termo *big data*, em tecnologia da informação, refere-se a um grande conjunto de dados gerados e armazenados com os quais os aplicativos de processamento de dados tradicionais ainda não conseguem lidar em um tempo tolerável. Seu surgimento está relacionado com o aumento exponencial da quantidade de dados gerados a cada minuto no mundo. O *big data* representou uma nova era na sociedade moderna, em que os dados se tornaram cada vez mais valiosos, mudando a forma como a economia e a ciência observam os processos, extraem e geram valor desse caos de dados. No que tange à ciência, o surgimento do *big data* representou a criação de um novo paradigma, sendo concebido um novo método de avançar as fronteiras do conhecimento, por meio de novas tecnologias para coletar, manipular, analisar e exibir dados, construindo valor agregado com as análises geradas (Big data, 2018).

Considerações finais

É necessário reconhecer o fenômeno da virtualização da propaganda eleitoral e, em especial, de seus canais e mecanismos de acontecimento. Assim, a terminologia rede social, para este estudo, foi reconhecida como tudo que não é imprensa. O termo imprensa foi considerado em seu sentido mais amplo, definindo um conglomerado de mídia, sabendo que este se autonutre em todos os seus canais impressos, radiofônicos e digitais de toda ordem, reconhecendo-se que “a mídia tradicional se alimenta da mídia social que, em retorno, reembala, recicla e comenta os artigos da mídia tradicional” (Macnamara, 2004, 10, tradução nossa).

Verificou-se, ainda, que o HGPE apresenta as propostas dos candidatos e as redes sociais servem, prioritariamente, para desconstruir, maldizer, ser o “vizinho que fica na janela”. O conglomerado de imprensa, sempre adequando o conteúdo para a venda da notícia por meio de espetacularização, se utiliza dos conteúdos da rede social quando lhe convém, além de produzir o próprio, para reproduzir e comentar, mas com ênfase no HGPE.

É possível dizer que a rede social se utiliza em maior proporção do conteúdo do conglomerado de mídia e o reproduz com edições e comentários, adequando-o para a finalidade que deseja, mas não se contrapõe à proeminência dos canais virtuais para consecução da campanha eleitoral enquanto propaganda.

Vê-se que a rede social serve mais para maldizer pela quantidade de compartilhamentos, que é muito superior nas notícias e comentários desse jaez, sendo que se compartilha menos das notícias e comentários positivos – “o mal, a fofoca, vende mais”, segundo os dados das pesquisas divulgadas (Confederação Nacional do Transporte e MDA Pesquisa, 2018; Redes..., 2018), lembrando que dos 34% dos recifenses que sabem o que é *fake news*, 2% as repassam se for em desfavor de seu desafeto político.

Constatou-se que quem participa das redes sociais já tem opinião formada, sendo que elas pouco servem para o convencimento de quem as utiliza, pois as redes (Instagram, Facebook, Twitter) tem proprietários – são pessoas jurídicas privadas – que podem controlar (e controlam) seus conteúdos na forma de seu interesse, e 90% dos usuários do aplicativo WhatsApp em Recife não se interessam por conteúdo político (Redes..., 2018). Serve mais o WhatsApp e seus assemelhados

chats de conversa, quando não para “atacar/desmontar”, para reproduzir a opinião formada do emissor e/ou dar a “voz de comando” do escolhido do emissor/participante da rede social.

Ainda há muito o que refletir e evoluir, mormente pela realidade de uma campanha de primeiro turno com metade do tempo inteiro de horário oficial e com todo tipo de recurso disponível sendo suplantada por uma com poucos recursos e tempo de HGPE de apenas oito segundos. Sem embargos de se perscrutar a contribuição da pré-campanha para o período eleitoral, é inquestionável que o engajamento e a utilização do ambiente virtual foi um divisor de águas. De fato, se havia existência de contemporaneidade psicológica social, desgosto de ordem política ou outros contribuintes fenomenológicos, todos esses componentes migraram e criaram vida no ambiente virtual.

Afora a possível interferência de utilização do *big data* – possibilidade não descartada – foi no ambiente virtual que ocorreu a vitória desta eleição. Em verdade, a própria existência do *big data* demonstra a atenção que se deve dar ao ambiente virtual, em especial nas próximas eleições.

Referências

- AMOÊDO, J. ([2018?]). [São Paulo: Áudio de WhatsApp]. Acesso em: 31 jul. 2018.
- APURAÇÃO de votos para presidente. (2014). *G1*, Rio de Janeiro, ano 16. Disponível em: [<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/apuracao-votos-presidente.html>]. Acesso em: 31 jan. 2019.
- BIG data. (2018). In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. [San Francisco, CA: Wikipedia Foundation]. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Big_data]. Acesso em: 28 dez. 2018.
- BOLSONARO lança aplicativo para driblar algoritmos de redes sociais. (2018). *Gazeta Online*, Vitória, ano 13. Disponível em: [https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/eleicoes_2018/2018/08/bolsonaro-lanca-aplicativo-para-driblar-algoritmos-de-redes-sociais-1014142263.html]. Acesso em: 28 dez. 2018.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Congresso Nacional.
- _____. (2017). Emenda Complementar nº 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 192, p. 1.

- BRASIL**, F. M. (2018). Calendário de debates e entrevistas com presidentiáveis de 2018. *O Antagonista*, São Paulo, ano 3. Disponível em: [<https://www.ontagonista.com/brasil/calendario-de-debates-e-entrevistas-com-presidenciaveis-de-2018>]. Acesso em: 31 jul. 2018.
- CASTILHOS**, Â. S. (2018). *Breve análise das Eleições de 2018*: o horário eleitoral gratuito em xeque. Disponível em: [<https://www.linkedin.com/pulse/breve-an%C3%A1lise-das-elei%C3%A7%C3%B5es-de-2018-o-hor%C3%A1rio-gratuito-%C3%A2ngelo/?published=t>]. Acesso em: 12 dez. 2018.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE; MDA PESQUISA**. (2018). *Pesquisa CNT/MDA*: relatório síntese: Minas Gerais, rodada 1, 26 a 29 de julho de 2018, registro TSE: MG-04357/2018. Brasília, DF: Confederação Nacional do Transporte; Lavras: MDA Pesquisa. Disponível em: [http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20CNT%20MDA/Estados/cnt_mda_eleitoral_mg_2018_julho.pdf]. Acesso em: 31 set. 2018.
- CONSELHO Consultivo sobre Internet e Eleições discute impacto das fake news**. (2018). *Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/conselho-consultivo-sobre-internet-e-eleicoes-discute-impacto-das-fake-news>]. Acesso em: 20 fev. 2019.
- CORREIA**, J. C., et al. (orgs.). (2010). *Conceitos de comunicação política*. Covilhã: Livros LabCom. *E-book*.
- D'AGOSTINO**, R. (2018). TSE aprova resolução com tempos de propaganda dos candidatos a presidente. *G1*, Rio de Janeiro. Disponível em: [<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/28/tse-aprova-resolucao-com-tempos-de-propaganda-dos-candidatos-a-presidente.ghtml>]. Acesso em: 31 set. 2018.
- FAKE news: TSE lança página para esclarecer eleitores**. (2018). *Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/fake-news-tse-lanca-pagina-para-esclarecer-eleitores-sobre-a-verdade>]. Acesso em: 20 fev. 2019.
- JAIR** Bolsonaro é eleito presidente com 57,8 milhões de votos. (2018a). *G1*, Rio de Janeiro, ano 16. Disponível em: [<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/apuracao/presidente.ghtml>]. Acesso em: 12 dez. 2018.
- JAIR** Bolsonaro e Fernando Haddad decidirão eleição para presidente no segundo turno. (2018b). *G1*, Rio de Janeiro, ano 16. Disponível em: [<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/07/jair-bolsonaro-e-fernando-haddad-decidirao-eleicao-para-presidente-no-segundo-turno.ghtml>]. Acesso em: 12 dez. 2018.
- MACNAMARA**, J. (2004). *Which media set the news agenda*: Mass media or/and social media?: An independent research report sponsored by iSentia. Disponível em: [<https://pt.slideshare.net/JohnCroll/isentia-which-media-whitepaper-may-2014-43683673>]. Acesso em: 31 ago. 2018.

- MAGENTA, M.** (2018). Eleições 2018: como Bolsonaro superou a bolha radical na internet e terminou o 1º turno na liderança. *BBC Brasil*, Londres, ano 80. Disponível em: [<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45768006>]. Acesso em: 28 dez. 2018.
- MARCHIORI, M.** (2012). O desenvolvimento dos estudos da Comunicação em meio às mudanças tecnológicas: da TV à Internet. Entrevistado: Larry Gross. *Intercom-RBCC*, São Paulo, vol. 35, n. 2, p. 433-42.
- MEME.** (2018). In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. [San Francisco, CA: Wikipedia Foundation]. Disponível em: [<https://pt.wikipedia.org/wiki/Meme>]. Acesso em: 28 dez. 2018.
- MCCOMBS, M., et al.** (2004). How the news media set the agenda. *Doxa Comunicación*, Madrid, ano 1, n. 2, p. 217-223.
- MHAMDI, C.** (2016). Transgressing media boundaries: news creation and dissemination in a globalized world. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Roma, vol. 7, n. 5, p. 272-277.
- MOREIRA, A., et al.** (eds.). (2017). *Comunicação e política: tempos, contexto e desafios*. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. Disponível em: [http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/issue/view/214]. Acesso em: 31 ago. 2018.
- MUNDIM, P. S.** (2014). Cobertura da imprensa e eleições presidenciais de 2006: efeitos realmente limitados? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 29, n. 86, p. 91-107.
- OLIVEIRA, L. A., et al.** (2015). Disputa eleitoral de 2014: da tela da televisão para as redes sociais. *Comunicação & Mercado*, Dourados, vol. 4, n. 11, p. 29-42.
- PT pagou influenciadores digitais para difamar Bolsonaro.** (2018). *República de Curitiba*, Curitiba, ano 1, 22 dez. 2018. Disponível em: [<https://republicadecuritiba.net/2018/12/22/pt-pagou-influenciadores-digitais-para-difamar-bolsonaro>]. Acesso em: 20 fev. 2019.
- REDES sociais sem mensagens políticas.** (2018). *Jornal do Commercio*, Recife, ano 99, 31 jul. 2018.
- RODRIGUES, A.** (2018). Influenciadores burlam lei ao usar posts pagos para divulgar Bolsonaro no Facebook. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, ano 97, 19 out. 2018. Disponível em: [<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/influenciadores-burlam-lei-ao-usar-posts-pagos-para-divulgar-bolsonaro-no-facebook.shtml>]. Acesso em: 20 fev. 2019.
- SILVA, J. R. C.** (2011). Cobertura jornalística das eleições presidenciais em 2010: Folha, Estadão e o dilema da explicação de apoio. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 34., 2011, Recife. São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2011.

p. 1-15. Disponível em: [<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-2986-1.pdf>]. Acesso em: 31 ago. 2018.

TOLEDO, L. F.; LAGO, C. (2018). Páginas pedem voto e analistas veem irregularidades. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, ano 144. Disponível em: [<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,paginas-pedem-voto-e-analistas-veem-irregularidades,70002421455>]. Acesso em: 20 fev. 2019.

TWITTER reforça controle de anúncios. (2018). *Jornal do Commercio*, Recife, ano 99.

VALENTE, R; BRAGON, R. (2018). Bolsonaro aproveita limbo jurídico e se beneficia com outdoors pelo país. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, ano 97. Disponível em: [<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/bolsonaro-aproveita-limbo-juridico-e-se-beneficia-com-outdoors-pelo-pais.shtml>]. Acesso em: 20 fev. 2019.

Inelegibilidades por condenação criminal: do limite ao prazo de oito anos, independentemente de previsão de detração*

Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes Teixeira e Rafael Antônio Costa

Resumo

Este artigo tem como objeto de pesquisa analisar a questão do limite do prazo de oito anos de inelegibilidade decorrente de condenação criminal, considerando tanto os efeitos da condenação não transitada em julgada em órgão colegiado de segundo grau quanto os da inelegibilidade que sucede a suspensão dos direitos políticos. O objetivo é demonstrar que a inelegibilidade decorrente da condenação por órgão

* Este trabalho toma como base parcial investigações e enunciados constantes no artigo de Teixeira (2014), que também serviram de base parcial para o artigo de Teixeira, Costa e Pereira Junior (2018).

Sobre os autores

Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes Teixeira é bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); especialista em Direito Eleitoral pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali); especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (Ibet); coeditor executivo da revista *Resenha Eleitoral* – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina; secretário executivo da Escola Judiciária Eleitoral de Santa Catarina; coautor do livro *Reforma política: diálogos e reflexões*; coorganizador e coautor do livro *Participação política: balanços e perspectivas*; coordenador e coautor dos livros *Direito eleitoral e ciência política* e *Aspectos modernos do direito eleitoral brasileiro*. E-mail: ayrton@tre-sc.jus.br

Rafael Antônio Costa é bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Joinville; especialista em Direito Eleitoral pelo Centro Universitário Clateriano; especialista em Direito Constitucional pela Universidade Estácio de Sá; mestrando em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); chefe de cartório da 167ª Zona Eleitoral – Ortigueira/PR; coordenador e coautor dos livros *Reforma política: diálogos e reflexões*, *Participação política: balanços e perspectivas*, *Aspectos modernos do direito eleitoral brasileiro*; coautor dos livros *Direito Eleitoral e ciência política*, *Propaganda eleitoral* e *Registro de candidaturas*. E-mail: rafael.costa@tre-pr.jus.br

colegiado não transitada em julgado ou esta considerada conjuntamente com a inelegibilidade superveniente à suspensão de direitos políticos por eventual condenação transitada em julgada não podem ultrapassar 8 (oito) anos, independentemente da atual inexistência de previsão normativa (expressa) estipulando tal limite, ao qual a doutrina eleitoral atecnicamente denomina detração. Quanto à metodologia empregada, registra-se que: na fase de investigação foi utilizado o método indutivo; na fase de tratamento de dados, o método cartesiano; e o relatório dos resultados expresso no presente artigo é composto na base lógica indutiva.

Palavras-chave: direitos políticos; condenação criminal; inelegibilidade processual; prazo.

Abstract

The objective of this paper is to analyze the eight-year period limit of ineligibility resulting from a criminal conviction, considering both the effects of the unappealable conviction on a second-level collegiate body and those of the ineligibility which succeeds the suspension of political rights. The objective is to demonstrate that the ineligibility resulting from conviction by a collegiate body that has not yet become final, or the first considered together with the ineligibility of the suspension of political rights for a final conviction cannot exceed eight (8) years, regardless of the current non-existence of (expressed) normative forecast stipulating such limit, to which the electoral doctrine non-technically calls detraction. As for the methodology used, it was found that: during the investigation phase, the inductive method was used; in the data processing phase, the Cartesian method was used; and the results report expressed in this article is based on inductive logic.

Keywords: political rights; criminal conviction; ineligibility; term.

Artigo recebido em 17 de junho de 2019; aceito para publicação em 24 de junho de 2019.

Introdução

Este artigo tem como objeto a limitação temporal das inelegibilidades decorrentes de condenação criminal, considerada aquela decorrente da condenação por órgão colegiado não transitada em julgado, ou esta em conjunto à inelegibilidade superveniente à suspensão de direitos políticos por eventual condenação transitada em julgada.

O seu objetivo é demonstrar que tais inelegibilidades – individualmente ou consideradas em conjunto – não podem ultrapassar oito anos, independentemente da atual inexistência de previsão

normativa (expressa) estipulando tal limite, fenômeno que a doutrina eleitoral atecnicamente denomina detração.

Para tanto, o artigo está dividido em três seções. A primeira trata da definição de conceitos afetos ao direito eleitoral e de suas interrelações com o tema central deste trabalho.

A segunda trata de breve exposição do tratamento *jurisprudencial* – em controle concentrado efetuado pelo Supremo Tribunal *Federal* – acerca da validade da Lei da Ficha Limpa; em sequência, evidencia a incorreção de uma interpretação literal acerca da novel redação da alínea e do inciso I, do art. 1º da Lei Complementar (LC) 64/1990, no que se refere ao fenômeno da inelegibilidade, desde quando ocorrida condenação criminal por órgão colegiado não transitada em julgado.

Na terceira seção, trata-se da interpretação que entendemos fenomenologicamente correta (a análise que melhor descreve a fenomenologia jurídica) quanto à interação nos casos em que a inelegibilidade decorrente de condenação por órgão colegiado não transitada em julgado é sucedida pelo advento do trânsito em julgado, para – ao final – concluir.

O presente relatório de pesquisa se encerra com as “Considerações finais”, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o limite do prazo das inelegibilidades por condenação criminal, considerada a não transitada em julgado por órgão colegiado ou este em conjunto com a transitada em julgado.

Quanto à metodologia empregada, e baseando-se em *Pasold (2007)*, registra-se que, na “fase de Investigação” foi utilizado o método indutivo; na “fase de tratamento de dados”, o método cartesiano. O relatório dos resultados, expresso no presente artigo, é composto na base lógica indutiva.

Propedêutica conceptual

O *sufrágio*, do latim *sufragium* (aprovação, apoio), constitui – ao lado do seu corolário *eleição*¹ – conceito² fundamental³ do direito

1. De acordo com o Glossário Eleitoral Brasileiro, desenvolvido pelo Tribunal Superior Eleitoral: “Como o verbo *eleger*, o substantivo *eleição* provém do verbo latino *eligere*, ‘escolher’, pelo substantivo *electione*, ‘escolha’. Nas formas

eleitoral, por configurar, de acordo com Silva (2014, p. 38-9), o núcleo essencial dos direitos políticos, nas suas duas dimensões: a capacidade eleitoral ativa (*jus suffragii*), que consiste no direito do cidadão de votar e eleger seu representante, e a capacidade eleitoral passiva (*jus honorum*), que é o direito do cidadão de se candidatar a cargos eletivos, disputar eleições e exercer mandatos representativos.

Os *direitos políticos*, por sua vez, podem ser vistos sob a óptica do direito internacional ou dos direitos estatais. Na primeira acepção, os direitos políticos são relacionados aos *direitos humanos*⁴; na segunda, aos *direitos fundamentais*⁵.

e sistemas democráticos de governo, eleição é o modo pelo qual se escolhem os legisladores [vereadores, deputados e senadores], o chefe do Poder Executivo [prefeitos, governadores e presidente da República] e, em alguns países, também outras autoridades públicas [...]” (Brasil, 2011).

2. Gomes (1997, 9) ensina que “o conceito é uma abstração, esquematizada para simplificar, que permite, pelo processo da generalização, as construções ou teorias”. Jardim (1999, 5) assevera que “sob o ponto de vista linguístico, o direito encontra-se edificado sobre conceitos e definições, no caso conceitos e definições de fisionomia jurídica” e que “definir é exprimir a essência de uma coisa pelo seu gênero e diferença. A tarefa definitória, pois, consistiria na determinação do conteúdo do conceito, mediante a decomposição dos seus elementos constitutivos”.
3. De acordo com escólio de Vilanova (2003a, 11): “Em torno do conceito fundamental se agrupa toda uma classe de conceitos, que, se bem subordinados àquele, gozam, contudo, de uma função categorial. Toda espécie de conhecimento científico particular dispõe de um conjunto de conceitos com esse caráter lógico. O conceito fundamental demarca logicamente um setor definido da objetividade; é um esquema abstrato dentro do qual se enquadra uma região ontológica”.
4. No que toca aos direitos políticos no plano internacional, Ferreira (2015, 68) assim elenca os principais documentos internacionais: “No plano internacional, os direitos políticos constam e estão assegurados na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (art. XX), na Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 21), no Protocolo 1 ao Convênio Europeu para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (art. 3º), no Pacto Internacional dos Direitos Políticos (art. 25), na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 23) e na Carta Democrática Interamericana (arts. 2º e 3º), dentre outros documentos internacionais”.
5. *Direitos fundamentais* podem ser conceituados como “todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal)” (Sarlet, 2007, 91).

No âmbito estatal, os direitos políticos são conceituados como:

direitos fundamentais que autorizam e instrumentalizam a participação do cidadão na organização e funcionamento do Estado. Além disso, disciplinam a aquisição e o exercício da cidadania – *status civitatis* –, atributo político decorrente do direito de participação política. Possuem os direitos políticos natureza jurídica de *direitos fundamentais*, não apenas por estarem dispostos no Título II da Constituição Federal (*fundamentalidade formal*), mas também por carregarem decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade (*fundamentalidade material*). (Almeida e Costa, 2016, 17)

Parte da doutrina, como Silva (2014), considera que a Constituição (arts. 14 a 16) emprega a expressão *direitos políticos* em seu sentido estrito, como um “conjunto de regras que regula os problemas eleitorais, quase como sinônima de direito eleitoral” (Silva, 2014, 348-9). Grande parte dos autores, contudo, adota uma concepção mais ampla, como a de Mendes e Branco (2012), que definem os direitos políticos como o “direito de participação no processo político como um todo, ao direito ao sufrágio universal e ao voto periódico, livre, secreto e igual, autonomia de organização do sistema partidário, a igualdade de oportunidade dos partidos” (Mendes e Branco, 2012, 607).

Além disso, as normas garantidoras de direitos fundamentais de participação política são também chamadas de *direitos políticos positivos*, a fim de diferenciá-las do grupo de normas que se destinam a privar o cidadão daqueles direitos: *direitos políticos negativos*.⁶ São direitos políticos negativos as hipóteses de perda e suspensão dos direitos políticos, previstas no art. 15 da Constituição Federal, e a *inelegibilidade*⁷.

6. *Direitos políticos negativos* compõem-se “das regras que privam o cidadão, pela perda definitiva ou temporária (suspensão), da totalidade dos direitos políticos de votar e ser votado, bem como daquelas regras que determinam restrições à elegibilidade do cidadão, em certas circunstâncias: as inelegibilidades” (Silva, 2014, 384).

7. A *inelegibilidade* “consiste no obstáculo posto pela Constituição Federal ou por lei complementar ao exercício da cidadania passiva, por certas pessoas, em razão de sua condição ou em face de certas circunstâncias. É a negação do direito de ser representante do povo no Poder” (Niess, 2000, 23).

Ainda, os direitos políticos são considerados a base do regime democrático, uma vez que é por seu intermédio que é exercida a *soberania popular*, insculpida no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, segundo o qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

Soberania popular é ligada, portanto, à noção de participação política e, ainda, à ideia de *cidadania*. E, neste ponto, antes de tratarmos dos direitos políticos, que são corolários da cidadania, os convidamos a estabelecer a qual espécie de cidadania estamos nos referindo, quando falamos da Carta de 1988 e de um estado signatário dos mais relevantes tratados internacionais sobre direitos humanos.

Relacionando democracia e participação política, assim se manifesta Faria (2012) acerca dos direitos políticos, sob a óptica da cidadania:

A democracia, como forma de estado e de sociedade em que a ordem social (ou a vontade geral) é realizada pelo povo, requer identidade entre governantes e governados, o “governo do povo sobre o povo”, conforme ensina Kelsen.

[...]

Vale lembrar que a cidadania, segundo o senso comum, tem sido confundida, apenas, como o direito de votar e ser votado. Bem se sabe, todavia, que a cidadania vai muito além desse aspecto meramente representativo.

A propósito, em estudo que homenageia Friedrich Müller, Ana Maria D’Ávila Lopes esclarece que:

A concepção da cidadania, como participação política ativa e direta do indivíduo na vida da sua sociedade – e não apenas como exercício do direito político de eleger e ser eleito –, está ainda mais contundentemente declarada no inciso II do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, onde a cidadania é prevista como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro. Sendo assim, o cidadão deixou de ser simples espectador para tornar-se o protagonista da construção da sua própria história.

Importante lembrar também das propostas para a reconstrução do conceito de cidadania, elaboradas por Vera Regina Pereira de Andrade, que, em síntese, apregoa: a participação política, a pedagogia da cidadania com respeito aos direitos e deveres humanos,

bem como as construções coletivas e plurais de classes, grupos e movimentos sociais (realização das diferenças e respeito às minorias) como forma de se repensar e aprimorar a cidadania, que, assim, deixa de ser uma categoria estática, que engloba unicamente os direitos políticos e é entendida apenas no plano individual. (Faria, 2012, 13-5)

Nesse ponto, impende aludir ao *caput* do artigo 1º da Carta pelo qual a República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito, tem como fundamentos – dentre outros especificados no dispositivo – a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Aproximando-se do Estado Democrático de Direito e de sua constituição pela cidadania, aponta Fernando de Castro Faria que:

[b]em por isso, Canotilho e Moreira, citados pelo professor Orides Mezzaroba, referem que o Estado Democrático de Direito deve ser concebido como um “Estado antropológicamente amigo”. Equivale a dizer, explica Mezzaroba, a “um Estado respeitador da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e empenhado em defender e garantir a *cidadania* (art. 1º, II, da CF), a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança (art. 5º, *caput*, da CF) e, fundamentalmente, preocupado em construir uma sociedade livre, justa, solidária e sem qualquer tipo de preconceito (art. 3º, II e III, da CF)” (Faria, 2010, grifo nosso).

Cidadania, em um Estado Democrático de Direito, pauta-se pela dignidade da pessoa humana; um efetivo respeito dos direitos fundamentais, que só existem na *democracia*. Nesse sentido, Rocha (2014) expressa que:

[...] os princípios da cidadania e do respeito à dignidade da pessoa humana irmanados revelam que não há Estado Democrático de Direito sem direitos fundamentais, assim como não existem direitos fundamentais sem democracia; em que sejam assegurados não só os direitos civis e políticos guiados pelo princípio básico da liberdade, mas também os chamados direitos sociais, fundados no postulado da igualdade, sem os quais a dignidade da pessoa humana não passaria de mera retórica. (Rocha, 2014, 138)

Acercando-se sobre o assunto, assim pontifica Costa (2016):

No contexto da Constituição brasileira, deve-se entender os termos cidadania e soberania popular como sinônimos, como vínculo jurídico-político do cidadão com o Estado, pelo qual exsurge o direito à participação política (direito de votar e ser votado), bem como deveres políticos para com o Estado (fidelidade à Pátria, prestação do serviço militar, obrigatoriedade do voto etc.).

Desvestido do conteúdo meramente político que tal signo desperta, podemos compreender a cidadania como o *direito público subjetivo à participação política*, vale dizer, ao exercício do direito de sufrágio e da elegibilidade e da elegibilidade, tal qual previsto no art. 14, caput, da CF/88. (Costa, 2016, 44, grifos do autor)

Discordando que o exercício da cidadania nasça ou dependa do alistamento eleitoral, e propugnando uma carga semântica ampla e outra restrita de direitos políticos, tem-se Conceição (2014, 105), para quem “a cidadania não se esgota na ideia de direitos políticos”. E prossegue o autor:

[...] os direitos (e deveres) de cidadania além dos direitos políticos, porquanto abrangem a participação popular, coletiva ou individual, no seio da sociedade civil, nas relações e trabalho (CF/88, art. 11, por exemplo), de consumo, de preservação ambiental e do patrimônio histórico etc., desde que não representem intervenção nas questões de Governo e Estado, quando, então, também serão exercício de direitos políticos. (Conceição, 2014, 98)

[...] a pessoa humana como membro partícipe do Estado democrático de direito, pode-se afirmar que os direitos políticos são *todos* os direitos de participação, direta ou indireta, dos cidadãos, por si ou por meio das organizações e das entidades civis, nos processos de formação, deliberação e decisão dos Poderes Públicos em questões de Governo e de Estado, estando tais direitos contidos na noção mais abrangente de cidadania, ao mesmo em que contêm o ramo do direito eleitoral. (Conceição, 2014, 99-100)

[...] A cidadania compreende uma gama de direitos e deveres que vão além dos direitos políticos, tais como o dever de alistamento militar, o direito de pedir informações ao poder público objetivando a instrução de defesa ou o oferecimento de representação

em questões de interesse individual, o direito e o dever de promover os registros civis próprios e das pessoas sob sua responsabilidade (Lei Federal 9.265/96), a reivindicação de direitos nas relações de consumo, a participação na educação dos filhos, o dever de pagar impostos, a possibilidade de filiar-se ao regime de previdência social, o direito à assistência social para garantia do mínimo existencial. (Conceição, 2014, 100)

As visões acima (e seus reflexos) podem ser sintetizadas na seguinte passagem de Jorge *et al.* (2017):

Em sentido *lato*, *Direitos Políticos* compreendem a utilização, pelo cidadão, dos direitos fundamentais que a democracia lhe assegura, incluindo a estrutura “dinâmica da organização política e suas relações com a sociedade, a ordem e a atividade política, incorporando o método sociológico e político, sem abandonar o jurídico, sem abandonar o jurídico”. Constituem “o poder que os cidadãos ativos têm de participar direta ou indiretamente das decisões do seu Estado. É sob essa perspectiva que se afirma que os Direitos Políticos são um conjunto de normas, constitucionais e legais, que regem o direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes, sendo desdobramento do princípio insculpido no art. 1º, parágrafo único, da CF/88. São, assim, o conjunto dos direitos atribuídos ao cidadão que lhe permite, através do voto, do exercício de cargos públicos ou da utilização de outros instrumentos constitucionais e legais ter efetiva participação e influência nas atividades do governo. Enfim, são o conjunto de direitos atribuídos ao cidadão que lhe permite, por meio de diversas técnicas (eleições e voto, exercício dos cargos políticos, plebiscito, referendo, iniciativa popular, audiências públicas, propositura de ação popular) participar e gerir o governo (afinal, democracia é governo do povo).

Essa concepção parece ser também a adotada pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos, conhecida como *Pacto* de San José da Costa Rica, promulgada pelo Decreto nº 678, 06 de novembro de 1992 [...]

Por essa ótica, são exemplos de direitos políticos o direito de votar e ser votado, de participar da campanha e do processo eleitoral, de organizar e participar dos partidos políticos, de propor ação popular, a possibilidade de prover cargo público, de contratar com a administração pública, de exercer o direito de iniciativa popular de lei, de

representar aos órgãos públicos, de peticionar e obter dos órgãos públicos informações de interesse coletivo etc.⁸ (Jorge et al., 2017, 81-2)

Os apontamentos vistos permitem-nos avançar, referindo o direito interno.

A República Federativa do Brasil, que não se constitui em um Estado Liberal ou Social de Direito, e sim democrático de direito, reconhece com fundamentos que se espraiam por todo o direito positivo brasileiro a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a soberania popular, calcada no sufrágio universal, art. 14 da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), pelo que o poder é do povo, não se transferindo ao representante eleito e sendo exercido, inclusive, diretamente nos termos constitucionais.

Com o advento do Estado Constitucional de Direito, a pacificação social deve se concretizar em uma fórmula que supere os modelos do Estado Liberal de Direito e do Estado Social de Direito, justamente pelos efeitos que se irradiam da dignidade da pessoa humana, transmudando-se o direito em instrumento protetor dos direitos fundamentais de primeira dimensão, de caráter nitidamente liberal; e dos de segunda dimensão (sem olvido das demais), por meio de um Estado com viés democrático, ou seja, que propicie a participação popular.

Com apoio em Herrera (2014), que ao fim cita Bobbio, temos que a:

[...] relação entre Direito, poder e força não significa, certamente, que o direito seja simplesmente conservador ou que se institua sempre como um obstáculo para as mudanças. Porém não se pode ignorar que a própria sociedade está baseada em “relações de força”. Definitivamente, “o que o direito consegue obter tanto em relação à conservação quanto à mudança decorre do bom funcionamento do aparato coativo”. (Herrera, 2014, 56)

Conforme já colacionado alhures por Costa e Teixeira (2017), Streck (2001) aponta a hermenêutica constitucional como medida da experiência jurídica. Para tanto, ela deve ser tida não como mera

8. As passagens entre aspas são citações de Nobre Júnior.

técnica ou método que requeira a hermenêutica clássica (tradicional), mas como um fenômeno de superação do que ele identifica como uma crise de dupla face: (i) crise do paradigma liberal-individual-normativista; e (ii) crise do paradigma epistemológico da filosofia da consciência. Interpretação constitucional, para o referido autor, é interpretação jurídica de acordo com o Estado Democrático de Direito, com as funções social do Estado e do Direito. Aí, sim, teria-se uma hermenêutica constitucional superadora da hermenêutica de bloqueio, liberal, para a hermenêutica de “legitimação das aspirações sociais à luz da Constituição” e com cláusula de vedação do retrocesso.

Conforme Barcelos (2018):

A configuração do Estado democrático [sic] de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado democrático [sic] e estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leve em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supere na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo.

[...]

O *Estado Democrático de Direito* tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação *melhorada* das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de uma vida digna ao homem e passa a agir como fomentador da participação pública [...] (Barcelos, 2018, 22-3, grifo do autor)

Essa participação popular é condição necessária para a concretização do ditame constitucional de que todo o poder emana do povo, devendo a maioria ser efetivamente ouvida, nos limites jurídicos protetores das minorias. Para tanto, devem ser enfrentadas duas delicadas questões para o estabelecimento de políticas públicas: a primeira – já bastante decantada pelos constitucionalistas – é a do evitamento das ditaduras das maiorias, haja vista a opção do constituinte pátrio por uma sociedade plural; a segunda, menos veiculada, é a de se estabelecer, em uma realidade de recursos escassos, quando uma minoria ruidosa ou um grupo de pressão (com seus lobbies) não está, ou se fazendo passar pela maioria (que está silenciosa ou desorganizada).

Encontrar e manter esse equilíbrio instável – o ponto de equilíbrio é mutável em uma sociedade que não é estamental ou dividida em castas, e ainda mais quando acelerada por força da alta tecnologia – é a pedra de toque de uma sociedade verdadeiramente democrática em um estado democrático de direito.

É na definição e execução de políticas públicas (i) de estado e (ii) de governo que o estado democrático de direito se efetiva. Cabe salientar que as segundas, permeadas pela temporalidade do acesso ao governo, não podem se contrapor às primeiras, eis que estas são decorrentes, notadamente, de linhas mestras da Constituição.

Para definir as políticas de governo, tem-se as eleições. E estas, para serem legítimas, devem ser periódicas, com sufrágio universal e livres do abuso do poder econômico ou de autoridade. É nesse ponto que entram os conceitos restritos de cidadania e de participação popular. O direito de votar e de ser eleito ou, como prefere Espíndola (2018), os direitos fundamentais de voto e de candidatura, perfazem o sufrágio, haja vista o caráter relacional⁹ e processual¹⁰ das eleições.

Especificamente no que se refere ao direito político fundamental de candidatura, o autor sublinha consubstanciar “a outra face da pedra angular da democracia representativa” (Espíndola, 2018, 49).

Evidencia, em tom crítico, o posicionamento de que:

[...] o direito fundamental político de candidatar-se não seria garantia dos indivíduos, garantia fundamental, apenas interesse público moldado pela opinião pública majoritária, e momentaneamente dominante, que, em dado momento histórico, define o que é interesse público e o que deve ser “moralmente imposto”, nem sempre ouvindo a “vontade da constituição” (Konrad Hesse) ou o “sentimento constitucional” (Pablo Verdu). (Espíndola, 2018, 29)

9. Haja vista que excluir um candidato de uma disputa eleitoral não afeta apenas o direito fundamental de candidatura, possuindo implicações consequentes ao direito fundamental de votar e à performance da legenda, no que concerne às eleições proporcionais.
10. Tomada a acepção do microprocesso eleitoral que envolve (i) o resultado das convenções partidárias, haja vista que – ao menos do que se retira mais diretamente da dicção normativa – não são admitidas candidaturas avulsas; (ii) o registro de candidaturas (e suas impugnações); e (iii) as eleições propriamente ditas, com a apuração e a homologação do resultado.

Aderimos à crítica do referido autor, adicionando, porém, outra forma de enfrentar o amesquinamento ao direito fundamental de candidatura. Como todo direito fundamental, o de candidatura não é *apenas* um direito individual. Em um Estado Democrático de Direito, os direitos fundamentais são de interesse público: não interesse público para ser restringido, de acordo com as vontades momentâneas da maioria ou de uma minoria ruidosa que é interpretada como maioria, mas um interesse público na manutenção daquele núcleo da Constituição, contra a maioria e a minoria ruidosas, se necessário.

No mesmo sentido, diz Ferreira (2015):

Há de se reconhecer, no voto, este *caráter funcional para o desenvolvimento do regime político democrático*, sem, contudo, se impor a sua limitação pela *função coletiva que exerce*, dissociando-o de sua função garantística para o cidadão. Antes pelo contrário, *a alta relevância pública endossa a necessidade de preservação do direito particular, sua face mais visível e concreta*. (Ferreira, 2015, 62, itálicos apostos).

[...] a proteção do cidadão serve, ao mesmo tempo, para a proteção das comunidades em que as pessoas estão inseridas, porque a lesão ao direito coletivo, como a implantação dos regimes totalitários ensina, se inicia pelo corpo do homem individualmente considerado, solapando-se, neste processo, os direitos políticos. (Ferreira, 2015, 69)

é [...] imperativo reiterar a relação entre os direitos políticos e o funcionamento da democracia representativa [...], ao permitirem o fortalecimento da democracia e do pluralismo político. (Ferreira, 2015, 151)

E o interesse público em matéria de direitos políticos está na descrição de Espíndola de que no devido processo eleitoral:

A vontade popular seria “um somatório processual e quantitativo de vontades concorrentes”. Assim, ao se cassar ou indeferir registros ou diplomas, notadamente de candidaturas eleitoras, estar-se-ia, em verdade, cassando a própria soberania popular, e não apenas um “isolado” direito fundamental de candidatura. (Espíndola, 2018, 13)

Com efeito, para Espíndola (2018), a decisão que cassa registro, diploma ou mandato pode constituir atentado (i) à “vontade

instituinte”, “*junção calculada* de vontades do eleitor e vontades dos candidatos e partidos políticos ou coligações partidárias” e, conseqüentemente, (ii) aos “efeitos ‘instituintes’ de mandatos”. Isso se evidencia na medida em que se constata que a decisão de cassação “possui efeitos *erga omnes*”.

A partir de tais lições, podemos entender que impedir invalidamente de maneira antecipada uma candidatura também afeta o devido processo eleitoral, o sufrágio, os direitos políticos e, como assevera o autor, o “princípio constitucional da soberania popular, (concretizador dos princípios estruturantes da Democracia e da República)” (Espíndola, 2018, 65).

Os direitos fundamentais de candidatura e de voto são relativos tanto a interesses individuais (*uti singulus*) quanto a interesses gerais da coletividade (*uti cives*), uma vez que democracia – ainda que possa ser defendida individualmente – não é um valor exclusivamente individual, e sim vetor axiológico coletivo e difuso, necessário para concretizar os fundamentos da República Federativa do Brasil de *cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político* (CF, art. 1º, II, III e V).

Das inelegibilidades decorrentes de condenação criminal

Na redação original da LC 64/1990 (Brasil, 1990), o prazo de inelegibilidade decorrente de condenação criminal era de três anos após o cumprimento da pena estabelecida pela sentença criminal transitada em julgado e menor o rol de delitos.

Com o advento da LC 135/2010 – denominada *Lei da Ficha Limpa* –, houve sensível modificação do enunciado (plano sintático), com relevantes implicações nos âmbitos semântico e pragmático, relativamente (i) à inclusão da inelegibilidade por condenação criminal por órgão colegiado; (ii) ao rol de crimes, que foi ampliado; e (iii) aos períodos (prazos) de inelegibilidade, após o cumprimento da pena, foi aumentado de três para oito anos.

De imediato, lançamos ser hialino que a atual redação do dispositivo em comento dispõe sobre duas hipóteses de deflagração do período de inelegibilidade¹¹ em razão de condenação criminal.

11. Só impropriamente poderiam ser chamadas *espécies de inelegibilidade*: são, mais rigorosamente, espécies de causas deflagradoras do período de inelegibilidade.

Com efeito, a partir da inovação normativa, há as seguintes causas de início da inelegibilidade por condenação criminal:

- i) uma, constante na redação original do dispositivo em comento, impositivo por prazo determinado, após o cumprimento da pena criminal decorrente de decisão transitada em julgado;
- ii) a novel, independente de trânsito em julgado, aos que forem condenados em decisão proferida por órgão judicial colegiado, decorrente da condenação.

Cada uma decorre de um *fato jurídico* diverso, do qual se origina o efeito jurídico *inelegibilidade* (por condenação criminal): (i) a condenação criminal por órgão colegiado não transitada em julgado; (ii) a condenação criminal transitada em julgado.

Breve cotejo entre a decisão da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 144 e as decisões da ação declaratória de constitucionalidade (ADC) 29, ADC 30 e ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 4.578

A questão mais amplamente discutida no meio jurídico é afeta à constitucionalidade da inelegibilidade por condenação por órgão colegiado independentemente de trânsito em julgado¹². A respeito disso, não reproduziremos os argumentos contrários ou favoráveis, do ponto de vista da análise constitucional, à novel hipótese deflagradora de período de inelegibilidade. Limitamo-nos a registrar que a comparação entre os fundamentos da primeira (ADPF 144) e das segundas decisões (ADC 29, 30 e ADI 4.578) do Supremo Tribunal Federal possibilita a anotação de que nossa Corte Maior: (i) ou, nas segundas decisões, interpretou a Constituição a partir de lei complementar (a Lei da Ficha Limpa)¹³; (ii) ou, na primeira, exerceu controle de legalidade, a

12. Refoge ao escopo deste trabalho o tema da ocorrência ou não de uma retroação dos efeitos jurídicos da Lei da Ficha Limpa, que também foi (e continua sendo) amplamente debatido nos meios jurídicos.

13. Como a disseminada má prática de se interpretar os dispositivos constitucionais afetos ao direito tributário a partir do Código Tributário Nacional, conforme arguta observação de Jardim (1999), na conferência de encerramento do

pretexto dos fundamentos constitucionais declinados e abandonados nas decisões que implicaram modificação do posicionamento anterior, com o advento de mera lei, ainda que complementar. *Tertium non datur*.

Além das considerações recém lançadas, são possíveis as especulações de que, eventualmente, nossa Suprema Corte exara decisões com açodo, mas que possui humildade de revisá-las, ainda que com algum prejuízo à segurança jurídica; e/ou abandona sua relevante função contramajoritária, deixando-se influenciar pela opinião pública e pela mídia.

Primeiros pontos sensíveis

Mais do que a parte da atual redação da LC 64/1990 (alínea *e*, do inciso I, do art. 1º) (Brasil, 1990), que dispõe “os que forem condenados, em decisão [...] proferida por órgão judicial colegiado”, interessam-nos, porém, passagens outras do dispositivo, tanto em sua atual quanto antiga redação, quais sejam: (i) “desde a condenação até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena”, a partir das modificações veiculadas pela LC 135/2010; e, especificamente, (ii) “após o cumprimento da pena”, que já data da redação original da LC 64/1990.

Assim, relativamente aos crimes especificados na atual redação da LC 64/1990, haveria de maneira pretensamente válida¹⁴ as seguintes hipóteses de inelegibilidade por condenação criminal: (i) não transitada em julgado por órgão colegiado; (ii) transitada em julgado (posterior ao cumprimento da pena).

Numa interpretação literal¹⁵ da redação conferida ao dispositivo pela LC 135/2010 (Brasil, 2010), a condenação por órgão colegiado, ainda não transitada em julgado (antes, portanto, da suspensão dos direitos políticos), causaria uma inelegibilidade que

III Congresso Brasileiro de Estudos Tributários ACET – IBET, em 11 de maio de 2012, na cidade de Florianópolis/SC.

14. Excedem os limites deste trabalho a discussão da constitucionalidade da inelegibilidade por condenação criminal por órgão colegiado.
15. De acordo com Freitas (2005, 53): “[...] a chamada interpretação literal é, apenas uma das fases (a primeira, cronologicamente) de toda a interpretação jurídico-sistemática [...]”.

encetaria o momento da intimação da condenação do réu, perdurando concomitantemente com a suspensão dos direitos políticos, durante o cumprimento da pena, e prosseguiria por adicionais oito anos após o cumprimento dela. É a sintaxe mesma do dispositivo que possibilita essa interpretação, que é de se rechaçar a partir do emprego do método sistemático¹⁶: na fenomenologia jurídica, a constância da suspensão dos direitos políticos – por atingir tanto a capacidade eleitoral ativa quanto a passiva – afasta a ocorrência da inelegibilidade propriamente dita.

Relações entre o caráter sistemático do direito positivo, a validade jurídica e a interpretação sistemática

Para combater implicitudes, avançamos no tratamento de ponto fulcral do direito e, por consequência, deste trabalho: a interpretação e, no cerne do presente tema, a interpretação sistemática.

A respeito do método sistemático, Maximiliano (2008) assevera que “nunca será demais insistir sobre a crescente desvalia do

16. De acordo com Freitas (2005, 47-9 e 52-3): “Inegável, pois, o valor para a hermenêutica jurídica da chamada ordenação sistemática, a qual decididamente não pode ser confundida com um mero elemento ou método interpretativo, porque somente uma exegese que realize tal ordenação é capaz de estabelecer o alcance teleológico dos dispositivos, realizando o mister de harmonizar os comandos, de sorte a resguardar e a manter a unidade em meio à multiplicidade axiológica.

Em outras palavras, não se pode considerar a interpretação sistemática, como menciona o clássico Carlos Maximiliano, como um processo, dentre outros da interpretação jurídica. É, pois, a interpretação sistemática o processo hermenêutico, por essência, do Direito, de tal maneira que se pode asseverar que ou se compreende o enunciado jurídico no plexo de suas relações como conjunto dos demais enunciados, ou não se pode compreendê-lo adequadamente. Neste sentido, é de se afirmar, com os devidos temperamentos, que a interpretação jurídica é sistemática ou não é interpretação.”

[...]

“Importantíssimo salientar que, diversamente, neste ponto, de Claus-Wilhelm Canaris, não se restringe a visão da interpretação sistemática como meio auxiliar metodológico, tendo em vista os motivos pelos quais se sentiu necessidade de alargar o conceito de sistema jurídico. Para nossa perspectiva, a interpretação sistemática é, em todas as hipóteses, ainda quando não explicitamente, teleológica e hierarquizadora, usada esta expressão em plena consonância com o conceito de sistema jurídico, antes formulado. Assim, não somente a interpretação extensiva ou aplicação analógica, senão que toda e qualquer interpretação jurídica deve ser descrita, funcionalmente, como sistemática e, em razão disso, hierarquizadora”.

processo filológico, incomparavelmente inferior ao sistemático” e que “o processo sistemático encontra fundamento na lei da solidariedade entre os fenômenos existentes”.

Prossegue o indigitado autor, asseverando que:

Não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio.

[...]

Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo; por isso do exame em conjunto resulta bastante luz para o caso em apreço. (Maximiliano, 2008, 105)

Uma vez que o direito positivo possui nuance sistemática¹⁷, cabe salientar que *sistema* é um conjunto formado por elementos que guardam entre si uma relação de *pertinência* (Kelsen, 1996, 59; Bobbio, 1997, 26; Carvalho, 2009, 49-52), ou *pertinencialidade*¹⁸ (Vilanova, 2000, 54; Santi, 2010, 53-8). Vale registrar outra expressão, ainda que menos empregada, utilizada por Vilanova (2003b): *relação-de-membridade*¹⁹.

Para Bobbio (1997):

A pertinência de uma norma a um ordenamento é aquilo que se chama *validade*. [...] E porque o fato de pertencer a um ordenamento significa validade. (Bobbio, 1997, 60-1)

As normas jurídicas, com efeito, não existem isoladamente, visto que, para a verificação de sua existência, ou seja, validade, é necessário processo analítico que resultará na constatação da pertinencialidade ou não da norma ao sistema do direito positivo, o

17. Sistema proposicional nomoempírico prescritivo. Santi (2010) explicita a distinção entre sistemas nomoempíricos e nomológicos.

18. Vilanova (2005, 267-8) também fala em *pertinencialidade*.

19. Com nossa ressalva de que os vocábulos *pertinência*, *pertinencialidade*, *pertinencialidade* e *membridade* já denotam *status* relacional.

ordenamento jurídico. Isso se depreende da lição de Bobbio, ao asseverar que, para definir o direito “uma vez mais somos reconduzidos da norma isolada ao sistema normativo” (Bobbio, 1997, 27-8).

Assim é que na lição de Carvalho (2011):

As regras jurídicas não existem isoladamente, mas sempre num contexto de normas com relações particulares entre si. Atentar para a norma, na sua individualidade, em detrimento do sistema, é, na contundente metáfora de Norberto Bobbio, “considerar-se a árvore, mas não a floresta”. Construir a norma aplicável é tomar os sentidos de enunciados prescritivos no contexto do sistema de que fazem parte. A norma é proposição prescritiva decorrente do todo que é o ordenamento jurídico. (Carvalho, 2011, 137)

Consignados tais apontamentos, passaremos à conclusão quanto ao item.

Conclusões quanto aos primeiros pontos

Assim é que, com recurso – ainda que meramente parcial²⁰ – à interpretação sistemática, do qual o exegeta não pode se furtar, por esta consubstanciar o método interpretativo por excelência²¹, que se chega à conclusão de que o fenômeno jurídico de inelegibilidade legalmente estabelecido em caso de condenação criminal possui duas hipóteses quanto ao encetamento – ou reinício, a depender do caso – do período:

20. Diz-se emprego parcial do método sistemático de interpretação, uma vez que não transcendemos à análise da constitucionalidade da inelegibilidade por condenação por órgão colegiado, que já foi arranhada em item precedente, ainda que quanto à análise da coerência denotada por nossa Suprema Corte.

21. Na lição de Carvalho (1998, 99): “Atingindo esse ponto, não é difícil distribuir os citados *métodos de interpretação* pelas três dimensões da investigação linguística. Os métodos literal e lógico estão no plano sintático, enquanto o histórico e o teleológico influem tanto no nível semântico quanto no pragmático. O critério sistemático da interpretação envolve os três planos e é, por isso mesmo, exaustivo da linguagem do direito. Isoladamente, só o último (sistemático) tem condições de prevalecer, exatamente porque antessupõe os anteriores. É, assim, considerado o método por excelência.

De qualquer modo, a exegese dos textos legais para ser completa tem de valer-se de incursões nos níveis sintático, semântico e pragmático da linguagem jurídica,

- iii) a recentemente introduzida de termo inicial a partir da publicação da condenação por órgão colegiado;
- iv) a iniciada ou retomada após o cumprimento da pena em caso de condenações transitadas em julgado.

Na hipótese de uma condenação criminal por órgão colegiado se tornar, posteriormente, definitiva pelo trânsito em julgado, há entre os dois períodos de inelegibilidade a interposição da suspensão dos direitos políticos. Neste período, ainda que o eleitor esteja privado da capacidade eleitoral passiva, estará, também, privado do direito de votar; assim, em rigor jurídico, não está sujeito propriamente a uma *inelegibilidade*, mas a uma *suspensão dos direitos políticos*, que possui natureza e regime jurídico distintos, por afetar – como é cediço – tanto a capacidade eleitoral ativa quanto a capacidade eleitoral passiva. Assim, com recurso ao método sistemático, é forçoso concluir que – em razão de uma mesma condenação criminal – não há possibilidade jurídica de coexistência dos efeitos de inelegibilidade em sentido estrito e de suspensão dos direitos políticos.

Feitos tais apontamentos que assinalam as questões que circunscrevem o tema, passamos ao objeto principal de nossa exposição.

Crítica principal: da relação entre o prazo de inelegibilidade por condenação criminal por órgão colegiado não transitada em julgado e o prazo de inelegibilidade por condenação criminal transitada em julgado

Prosseguindo-se quanto ao tema das modificações operadas na Lei das Inelegibilidades, assinalamos ser verificável que a novel redação do dispositivo em comento – tomada literalmente – enseja desigualdade no que concerne ao período total de subtração da capacidade eleitoral passiva, a depender da comparação de casos concretos.

única forma de chegar-se ao conteúdo intelectual, lembrando-nos sempre que a interpretação é um ato de vontade e um ato de conhecimento e que, como ato de conhecimento não cabe à Ciência do Direito dizer qual é o sentido mais justo ou correto, mas, simplesmente, apontar as interpretações possíveis”.

É juridicamente admissível que o prazo total de inelegibilidade ultrapasse oito anos, enquanto não advém definitividade da condenação? E, mais, na hipótese de finalmente advir trânsito em julgado da condenação, deve ser aplicado – após a extinção da punibilidade e a suspensão dos direitos políticos – outro período de inelegibilidade por adicionais oito anos? O que justificaria tratamento desigual, quanto ao ponto específico²², para aqueles que exercitam o direito ao contraditório e à ampla defesa, com o manejo dos recursos legalmente franqueados por nosso ordenamento jurídico, em relação àqueles cuja condenação criminal transitada em julgado é a do juízo singular?

No âmbito penal, há previsão legal expressa acerca do fenômeno no art. 42 do Código Penal. No direito penal, *detração penal* é o cálculo de redução da pena privativa de liberdade ou de medida de segurança aplicada ao final da sentença, do período de prisão provisória ou de internação para tratamento psiquiátrico em que o sentenciado cumpriu anteriormente.

Cabe salientar que as prisões a que se reporta a detração penal são denominadas “prisões *processuais*”.

Na seara das inelegibilidades cominadas, Costa (2016) denomina a inelegibilidade de condenação criminal por órgão colegiado não transitada em julgado de “inelegibilidade ‘processual’”.

Apesar da certa proximidade, há de se apontar as distinções. As prisões processuais nada têm a ver com a sanção penal em si. A inelegibilidade “processual”, de sua parte, é sanção em si. Assim, se uma eventual inexistência de uma previsão legal sobre a detração no âmbito penal já poderia ser superável, no âmbito da inelegibilidade “processual” é tanto menos necessária a previsão da detração da inelegibilidade. Vejamos.

Mesmo para quem entende que a inelegibilidade por condenação criminal não possui caráter sancionatório, ainda assim subsiste a nuance da capacidade eleitoral passiva como um direito fundamental, cujas restrições havidas no ordenamento devem ser interpretadas de maneira a se conferir a máxima efetividade.

22. Ignorando-se, por restrições de espaço, considerações acerca da validade ou não da inelegibilidade por condenação criminal não transitada em julgado proferida por órgão colegiado.

Tendo em vista, portanto, que a previsão do art. 1º, I, alínea *e*, da LC 64/1990 (quer na sua redação original ou atual) é restritiva de direitos, sua interpretação deve também ser. Por outro falar, por se tratar de restrição de direito fundamental, qual seja o direito fundamental de candidatura, a interpretação do dispositivo deve ser a que menos impacto cause.

Considerando-se que esse direito é integrante do devido processo eleitoral, que é constituído, conforme lição de Espíndola (2018, 55) anteriormente colacionada – “*junção calculada* de vontades do eleitor e vontades dos candidatos e partidos políticos ou coligações partidárias” – está-se diante de um direito fundamental individual com reflexos coletivos e difusos.

Quanto à extensão, o tipo de interpretação aplicável às relações entre os prazos das condenações criminal (i) por órgão colegiado não transitada em julgado e (ii) transitada em julgado deve ser o estrito²³. Acerca do tema, valemo-nos da doutrina de Ferraz Junior. (2003):

Uma interpretação restritiva ocorre toda vez que se limita o sentido da norma, não obstante a amplitude de sua expressão literal. Em geral, o intérprete vale-se de considerações teleológicas e axiológicas para fundar o raciocínio. Supõe, assim, que a mera interpretação especificadora não atinge os objetivos da norma, pois lhe confere uma amplitude que prejudica os interesses, ao invés de protegê-los. Assim, por exemplo, recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente. (Ferraz Junior, 2003, 296)

Como resultado, tomando-se como válida a inelegibilidade “processual”, a única *interpretação conforme a Constituição* (em sentido amplo ou estrito), por questões de igualdade,

23. Conforme Carlos Maximiliano (2008, 162): “Hoje as palavras *extensiva* e *restritiva*, ou, melhor, *estrita*, não mais indicam o critério fundamental da exegese, nem se referem a *processos* aconselháveis para descobrir o sentido e alcance de um preceito; exprimem o *efeito* conseguido, o *resultado* a que chegará o investigador empenhado em atingir o conteúdo verdadeiro e integral da norma”.

razoabilidade e proporcionalidade é a seguinte: o total de inelegibilidade, em sentido próprio, decorrente de condenação criminal não pode ultrapassar oito anos, por se tratar exatamente de uma mesma inelegibilidade.

Entendimento em sentido diverso enseja desigualdades com efeitos deletérios ao devido processo eleitoral e, portanto, ao sufrágio passivo e, de forma inafastável, ao sufrágio ativo.

Considerações finais

No desenvolvimento deste trabalho, questões propedêuticas foram versadas, com vistas ao tratamento sistematizado da matéria, tais como: o conceito fundamental do direito eleitoral e o de sufrágio; a inelegibilidade por condenação criminal proferida por órgão colegiado e aquela transitada em julgado, com breves notas acerca dos desafios hermenêuticos que apresenta a Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010).

Estabelecidas tais bases, a exposição partiu para o desiderato de demonstrar as possíveis interpretações acerca da inovação normativa na relação havida entre a inelegibilidade decorrente de condenação criminal por órgão colegiado não transitada em julgado e a inelegibilidade decorrente de condenação criminal transitada em julgado (e subsequente ao cumprimento da pena).

Sem pretensões de encerrar as investigações em tão apertada exposição, e com esteio do entendimento de que a inelegibilidade por condenação criminal possui cunho sancionatório – e, *ad argumentandum tantum*, não fosse sancionatória, ainda assim seria restritiva da capacidade eleitoral passiva e, reflexamente, de um conjunto indeterminável de direitos fundamentais de votar –, entendemos que a interpretação sistemática e conforme a Constituição, por adequação da interpretação estrita e da máxima efetividade do direito fundamental de candidatura, é a de que: não pode haver excesso a oito anos (i) tanto o prazo de inelegibilidade por condenação criminal não transitada em julgado (ii) quanto, com efetivo respeito ao princípio da igualdade e prestígio ao direito ao contraditório e à ampla defesa, a soma do primeiro prazo com o da eventualmente superveniente inelegibilidade por condenação criminal transitada em julgado.

Referências

- ALMEIDA, F. R. M.; COSTA, R. A. (2016). *Registro de candidaturas: eleições 2016*. 2. ed. Curitiba: Instituto Memória.
- BARCELOS, G. (2018). *Judicialização da política e ativismo judicial*. Florianópolis: Habitus.
- BOBBIO, N. (1997). *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. Brasília: Edipro.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal, 1988. Disponível em: [<https://bit.ly/1bIJ9XW>]. Acesso em 3 jun. 2013.
- _____. (1990). Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: [<https://bit.ly/1v0B4Hx>]. Acesso em: 3 jun. 2013.
- _____. (2008). Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 144 Distrito Federal*. Relator: Ministro Celso de Mello, 6 de agosto de 2018. Disponível em: [<https://bit.ly/2KHLuNo>]. Acesso em 25 out. 2013.
- _____. (2010). Lei Complementar nº 135, de 18 de maio de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 7 jun. 2010. Disponível em: [<https://bit.ly/1r6BL2F>]. Acesso em: 3 jun. 2013.
- _____. (2011). Tribunal Superior Eleitoral. *Glossário Eleitoral Brasileiro*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario>]. Acesso em 21 ago. 2013.
- _____. (2012a). Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade 29 Distrito Federal*. Disponível em: [<https://bit.ly/2yNMPcN>]. Acesso em 25 out. 2013.
- _____. (2012b). Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade 30 Distrito Federal*. Disponível em: [<https://bit.ly/2Xzsd6M>]. Acesso em 25 out. 2013.
- _____. (2012c). Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.578 Distrito Federal*. Disponível em: [<https://bit.ly/2xfGh9>]. Acesso em 15 jul. 2013.
- CARVALHO, A. T. (2010). *Curso de teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico*. 2. ed. São Paulo: Noeses.
- CARVALHO, P. B. (1998). *Curso de direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva.

- _____. (2009). *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva.
- _____. (2011). *Direito tributário: linguagem e método*. 4. ed. São Paulo: Noeses.
- CONCEIÇÃO, T. M. (2014). *Direitos políticos fundamentais: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa*. 3. ed. Curitiba: Juruá.
- COSTA, A. S. (2016). *Instituições de direito eleitoral: teoria da inelegibilidade direito processual eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- COSTA, R. A.; TEIXEIRA, A. B. M. M. (2017). A (i)legitimidade ativa do eleitor para a propositura da ação de impugnação de mandato eletivo. In: COSTA, R. A.; TEIXEIRA, A. B. M. M. (orgs). *Participação política: balanços e perspectivas*. Curitiba: Instituto Memória, 2017.
- ESPÍNDOLA, R. S. (2018). *Direito eleitoral: a efetividade dos direitos políticos fundamentais de voto e de candidatura*. Florianópolis: Habitus.
- FARIA, F. C. (2010). O estado democrático de direito e a decisão judicial eleitoral que impõe a perda do mandato eletivo. *Resenha Eleitoral: Nova Série*, vol. 15. Disponível em: [<https://bit.ly/31TOr2z>]. Acesso em 2 ago. 2017.
- _____. (2012). *A perda de mandato eletivo: decisão judicial e soberania popular*. Florianópolis: Conceito Editorial.
- FERRAZ JUNIOR, T. S. (2003). *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- FERREIRA, M. R. P. (2015). *O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris
- FREITAS, J. (2005). *A interpretação sistemática do direito*. São Paulo: Malheiros.
- GOMES, O. (1997). *Introdução ao direito civil*. 12. ed. São Paulo: Forense.
- HERRERA, C. M. (2014). O direito com a política, o nosso Bobbio. In: MORAES, F. *Política e direito em Norberto Bobbio: luzes a liberdade para a liberdade, a igualdade, a democracia e a república*. Florianópolis: Conceito Editorial.
- JARDIM, E. M. F. (1999). *Manual de direito financeiro e tributário*. 4. ed. São Paulo: Saraiva.
- JORGE, F. C. et al. (2017). *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. rev, atual. e ampl. Salvador: JusPodivm.
- KELSEN, H. (1996). *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- LEITE, E. O. (2001). *A monografia jurídica*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MAXIMILIANO, C. (2008). *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. (2012). *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva.

- NISS, P. H. T. (2000). *Direitos políticos: elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais*. 2. ed. Bauru: Edipro.
- PASOLD, C. L. (2007). *Prática da pesquisa jurídica e metodologia da pesquisa jurídica*. 10 ed. Florianópolis: OAB-SC.
- ROCHA, F. L. X. (2014). Norberto Bobbio e os direitos humanos. In: MORAES, F. *Política e direito em Norberto Bobbio: luzes a liberdade para a liberdade, a igualdade, a democracia e a república*. Florianópolis: Conceito Editorial.
- SANTI, E. M. D. (2010). *Lançamento tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva.
- SARLET, I. W. (2007). *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- SILVA, J. A. (2014). *Curso de direito constitucional*. 37. ed. São Paulo: Malheiros.
- STRECK, L. L. (2001). *Hermenêutica jurídica e(m) crise*. 3. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- TEIXEIRA, A. B. M. M. (2014). Fortunato e Lázaro: a aleatoriedade na inelegibilidade decorrente de condenação criminal transitada em julgado. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, vol. 6, n. 10, p. 11-37.
- TEIXEIRA, A. B. M. M.; COSTA, R. A.; PEREIRA JUNIOR, W. (2018). Ouvidorias Eleitorais: instrumentos de *accountability* e de respnsividade da justiça eleitoral. In: ROSSI, A. L. B.; KAWASAKI, F.; GRECO, P. G. S.; (orgs). *Direito eleitoral e ciência política*. Goiânia: Espaço Acadêmico.
- VILANOVA, L. (2000). *Causalidade e relação no direito*. São Paulo: RT.
- _____. Sobre o conceito de direito. In: VILANOVA, L. *Escritos jurídicos e filosóficos*. São Paulo: AxisMundi; IBET. vol. 1.
- _____. Lógica jurídica. In: VILANOVA, L. *Escritos jurídicos e filosóficos*. São Paulo: AxisMundi; IBET. vol. 2
- _____. *As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo*. 3. ed. São Paulo: Noeses.

O alto custo do presidencialismo de coalizão

Hector Valverde Santanna e Carlos Antônio Vieira Fernandes Filho

Resumo

Este estudo aborda o tema da crise do sistema de governo brasileiro, demonstrando, inicialmente, suas particularidades – como sistema diverso dos demais, motivo de ser conhecido por presidencialismo de coalizão –, que são a formação do Governo, o poder de agenda nas mãos do presidente da República e o alto custo que a sociedade paga pelo nosso processo de formação governamental, como instabilidade política, ausência de atendimento dos anseios populares, bem como judicialização política e politização do Judiciário. Conclui-se que se trata de um sistema que permite a governabilidade do Poder Executivo, mas que pode ser alterado em razão do custo cobrado nos momentos de crise, desaguando em fenômenos que atentam contra a democracia e geram repercussões sociais negativas.

Palavras-chave: presidencialismo; coalizão; governo; instabilidade; judicialização.

Abstract

This paper approaches the crisis in the Brazilian government system, initially presenting its singularities – how it is so different from others, to the point of being known as coalition presidentialism –, which are the formation of government, the President holding the power of deciding the agenda and the high cost that the society pays for the process of formation of the government, like political instability, absence of popular expectations attendance, as well as political judicialization and the politization of the Judiciary Branch. It is concluded that this is a system that allows the governability of the Executive Branch, but that can be changed due to the cost charged in times of

Sobre os autores

Hector Valverde Santanna é doutor e mestre em Direito das Relações Sociais; professor do Centro Universitário de Brasília (Uniceub), Centro Universitário do Planalto Central Professor Aparecido dos Santos (Uniceplac), Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT); juiz de Direito Substituto de Segundo Grau do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT); desembargador do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF). E-mail: hectorvsantana@gmail.com

Carlos Antônio Vieira Fernandes Filho é mestrando em Direito e Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília (Uniceub), especialista em Direito Processual Civil, advogado e consultor jurídico. E-mail: carlosvieira@qvqr.adv.br

crisis, flowing into phenomena that undermine the democracy and generate negative social repercussions.

Keywords: coalition; presidentialism; government; instability; judicialization.

Artigo recebido em 21 de março de 2019; aceito para publicação em 1º de abril de 2019.

Introdução

O Brasil vem passando, especialmente nos últimos anos, por uma grave crise institucional, com um conflito entre os diversos poderes e agentes do Estado, potencializado pelo processo de *impeachment* contra a ex-presidente Dilma Rousseff, o que remete ao estudo da relação entre o sistema de governo brasileiro e tal acontecimento.

Após a instauração da República no Brasil, com a necessidade de fortalecimento do poder central diante de um país de dimensões continentais – considerando que antes o comando estava submetido ao imperador –, sucederam-se diversos chefes do Executivo, uns sob a égide do presidencialismo, outros elevados ao cargo pelo regime ditatorial e outros sob arrimo do parlamentarismo, este último de curtíssima duração.

Todos os sistemas de governo presidenciais anteriores à Constituição de 1988 foram baseados em coalizões, com fraco poder de agenda, o que fez surgir um sentimento de descrença com a funcionalidade de presidencialismo que viria a surgir após a citada Constituição.

A doutrina se dividiu entre os que criticavam a funcionalidade do presidencialismo de coalizão, afirmando que se tratava de um sistema de governo travado, inoperante; outros, em sua maioria cientistas políticos, que demonstraram o contrário, comparando os números do sistema presidencialista brasileiro com os dos parlamentarismos europeus; e, ainda, juristas que reconhecem a funcionalidade do sistema, mas imputam-no um custo muito alto.

O problema que surgiu era saber se o sistema de governo brasileiro possuía governabilidade e qual seria o custo cobrado por ele. Pretende-se demonstrar apenas que tal sistema é falho e necessita de grandes alterações, mas não é o intuito indicar quais são os caminhos que devemos seguir.

A primeira seção deste trabalho analisará o motivo que leva à diferenciação entre o presidencialismo tradicional e o sistema de governo brasileiro, a ponto de chamá-lo de presidencialismo de coalizão. Na seção seguinte se demonstrará que o presidente da República possui o poder de agenda necessário à estruturação de políticas públicas e de reformas setoriais.

Elencar-se-ão, na seção subsequente, todos os instrumentos disponíveis na Constituição Federal e nos Regimentos Internos do Parlamento para o controle da criação, formação e encaminhamento das leis no Brasil, que estão nas mãos do Poder Executivo.

O presidencialismo de coalizão como sistema de governo autônomo

Muito se confunde os conceitos de forma de governo, forma de Estado, sistema político, sistema eleitoral e sistema de governo. Importa, para este estudo, o conceito de sistema de governo, dentro do qual se enquadra o presidencialismo de coalizão.

O sistema de governo é definido pelo modo como se relacionam institucionalmente os diversos órgãos de exercício do poder político do Estado, ou seja, é definido pela organização, funcionamento e inter-relação dos órgãos superiores do Estado (Victor, 2015, 52), estes comumente entendidos como Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, tradicionalmente divididos entre o presidencialismo, o parlamentarismo e o semipresidencialismo.

O sistema de governo parlamentarista é caracterizado por uma divisão funcional clássica entre os três poderes, cada um com seus órgãos e competências próprias. Todavia, o Poder Executivo e o Legislativo não são independentes entre si, pois a formação do Gabinete (figura que exerce as funções executivas, de fato) depende do apoio da maioria parlamentar; na verdade, o Gabinete é formado ou dissolvido por essa maioria. Por outro lado, o Poder Legislativo, no que se refere à geralmente chamada Câmara Baixa, que no Brasil seria a Câmara dos Deputados, pode ser dissolvido por ato do chefe de Estado. O Poder Judiciário, por sua vez, é independente dos demais poderes (Ferreira Filho, 1993, 9-10).

Há um dualismo dentro do Poder Executivo, com a figura do chefe de Estado, geralmente um monarca, e a figura do chefe de Governo, geralmente chamado de primeiro-ministro, este último

responsável por dirigir a máquina governamental, eleito de forma indireta pelo Parlamento e auxiliado por seus ministros (Ferreira Filho, 1993, 9-10).

O sistema de governo presidencialista também é caracterizado pela divisão funcional clássica entre os poderes, cada um com suas competências e órgãos próprios. Ao contrário do que ocorre no parlamentarismo, não há uma interdependência entre o Poder Executivo e o Legislativo; nem sequer há a figura do Gabinete, não havendo como se dissolver tais poderes pela vontade de qualquer um dos órgãos¹.

As chefias de Governo e de Estado são exercidas pela mesma pessoa, de forma unipessoal, sendo essa denominada presidente, o/a qual administra a máquina pública, com o auxílio de ministros, e representa o Estado. O presidente é escolhido pelo povo, em eleição direta, exercendo um mandato por prazo determinado (Dallari, 2010, 242-4).

Para muitos, a única democracia puramente presidencialista é a dos Estados Unidos da América (Abranches, 1988, 19). Isso porque nesse sistema presidencial há uma larga independência entre os poderes, notadamente por não haver, como no parlamentarismo, a formação anterior e conjunta do Gabinete que irá governar o país. Assim, configura-se distante a hipótese de o Poder Executivo ter determinação direta na construção de leis o que, ato contínuo, impede uma intervenção social muito grande por parte desse poder. Portanto, apenas um país com o espírito liberal, como os Estados Unidos, comporta um modelo puramente presidencial.

Por fim, há o sistema semipresidencial, também chamado de semiparlamentar, caracterizado pela existência de um presidente

1. “É de seu feitio a representação não circunscrever-se ao legislativo, mas alcançar igualmente o executivo, cujo chefe é escolhido pelo voto direto e indireto do povo. O presidente exerce o mandato por certo tempo, pois este é irrevogável, não podendo ser destituído antes de período predeterminado, a menos que incorra em crime de responsabilidade e lhe seja aplicado o *impeachment*, instituto originário da Inglaterra e que, segundo LAURO NOGUEIRA, é, em suma, de modo geral, o castigo à inidoneidade, a punição ao abuso de confiança, o corretivo à indignidade, a punição ao abuso de confiança, o corretivo à indignidade, à imperícia, à negligência, à má gestão dos negócios públicos. Por igual, não lhe é facultado dissolver o parlamento ou congresso, com o qual se comunica geralmente por meio de mensagem” (Menezes, 1999, 316).

eleito por sufrágio universal, que exerce poderes constitucionalmente assegurados e significativos, além de um Governo – com seu devido Gabinete – politicamente responsável perante o Parlamento (Novais, 2007, 141).

No semipresidencialismo existe a figura de um presidente eleito pelo povo, com mandato com prazo determinado, que exerce funções importantes, definidas pela Constituição, a qual delimitará uma menor ou maior atuação desse agente. Também há a figura do primeiro-ministro e de seu Gabinete, que podem ser dissolvidos pelo Parlamento, ou seja, respondem politicamente a ele, nos moldes do sistema parlamentar, configurando-se uma conotação híbrida entre os dois outros sistemas estudados.

O sistema de governo previsto na Constituição brasileira, e que mais prevaleceu em tempos democráticos, é o presidencial, pois estabelece a existência de três poderes independentes e harmônicos entre si (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário), com a figura do presidente da República, eleito por sufrágio universal e que responde perante o Congresso apenas por crime de responsabilidade². A questão é se há ponto diferenciado no sistema brasileiro que seja suficiente para considerá-lo um presidencialismo de coalizão.

Abranches (1988, 10), ao analisar o sistema de governo brasileiro, em artigo elaborado na época em que se definiu a Constituição Federal, constatou que algumas características estavam sempre presentes na tradição republicana brasileira, sendo elas: o presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e a representação proporcional, concluindo que essas características refletiam apenas as necessidades e contradições da natureza cultural, social, econômica e política brasileira.

O autor busca no conjunto das características institucionais brasileiras uma especificidade que diferencie o sistema de governo brasileiro dos demais, chegando à conclusão de que não existe nas liberais-democracias mais estáveis nenhum outro exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo (Abranches, 1988, 10).

2. “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles [...]” (Brasil, 1988)

Inferese que o Brasil é o único país no qual há a união dessas características do Poder Executivo com base em grandes coalizões (Abranches, 1988, 11), acrescentando-se, ainda, as coligações eleitorais. Cumpre ressaltar que, quando se fala em coalizões, significa que na formação e organização do Poder Executivo há a participação de diversos partidos e agentes políticos tanto na indicação dos ministérios quanto na indicação de pessoas para a ocupação de cargos em estatais, empresas públicas, sociedades de economia mista; enfim, em toda a administração pública direta ou indireta em nível federal.

A formação da coalizão no Brasil passa por diversos momentos. Primeiro, há a constituição da aliança eleitoral, a qual resulta da negociação em torno das diretrizes programáticas do eventual governo a se formar pela vitória na eleição. Depois, vem a efetiva formação do governo, fase em que há a disputa por cargos e a manutenção de diretrizes programáticas mínimas antes estabelecidas. Por fim, quando surge o problema da agenda, ocorre a transformação da aliança em coalizão governante (Abranches, 1988, 27-8).

Os últimos presidentes do Brasil observaram o processo de formação da coalizão, seguindo todos os passos anteriormente elencados. Tanto o ex-presidente Lula quanto a ex-presidente Dilma Rousseff elaboraram uma aliança eleitoral com diretrizes programáticas para, após a vitória na eleição, discutir os cargos e os espaços de cada partido no Poder Executivo, geralmente com a inclusão de mais partidos do que os que estavam na aliança eleitoral. Por fim, com a formação do governo, veio a questão da agenda a ser seguida. Pode-se dizer que o presidente Michel Temer, que assumiu o Poder Executivo após o processo de *impeachment* de sua antecessora Dilma Rousseff, seguiu em parte o esquema descrito, restando ausente apenas o primeiro passo da aliança eleitoral, mantendo, inclusive, vários dos partidos que formavam o governo da citada ex-presidente em sua base de sustentação.

O atual presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, que assumiu seu mandato em janeiro de 2019, também vem seguindo todos os passos do processo de formação da coalizão. No entanto, a análise desse governo será superficial em razão do curto espaço de tempo desde sua posse. Houve uma aliança eleitoral de apenas dois partidos, o do então candidato Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), a presidente e o do candidato a vice-presidente, Hamilton Mourão, do

Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB). A presente fase é a da formação do governo, com a inclusão de ministros de outro partido – Democratas (DEM), que não compunha a aliança eleitoral –, diversos militares e a ainda incipiente formação do segundo escalão.

Jair Bolsonaro, entretanto, em seus primeiros dias de governo rompeu com a tradicional distribuição de cargos para partidos e líderes partidários. Preferiu negociá-los com bancadas temáticas do Congresso Nacional e ser apoiado por diversos militares da reserva, aos quais foi cedido vultoso espaço no Poder Executivo.

A governabilidade do presidencialismo de coalizão demonstrada pelo poder de agenda do presidente da República

Reconhecendo-se que há traços identificadores do presidencialismo de coalizão como sistema de governo autônomo, passa-se para a análise da governabilidade ou não desse sistema, analisando-se o poder de agenda do presidente da República, assim como os instrumentos presentes na legislação brasileira que permitem o controle das políticas públicas pelo governante.

A existência do poder de agenda do presidente da República

Os Estados ocidentais contemporâneos passam por um grave problema de legitimidade, com uma descrença nas instituições do Estado, conhecida como problema de governabilidade, formada por quatro motivos principais, as quais são denominadas de crises: a de sobrecarga ou fiscal, na qual o Estado não fornece (por não dispor de recursos suficientes) todo o material desejado pela sociedade; a crise institucional, na qual a máquina pública está inapta a atender demandas, notadamente em razão do conceito clássico de separação dos três poderes – que não se encaixa na atuação positiva a que se propõem os Estados modernos –, além do sistema federalista que causa problemas na repartição de tarefas e na discriminação de recursos; a crise de modelo ou política, na qual o povo não consegue se reconhecer como soberano, pois o Estado é governado pela classe alta; e, por fim, a crise de legitimidade, que é o abalo do consenso democrático pela junção das três crises anteriores (Ferreira Filho, 1995, 4-5).

No Brasil não é diferente. A Constituição Federal, tradicionalmente, tinha a função de controlar quem estava no poder, garantindo os direitos naturais do cidadão e modulando as funções das casas de poder. Entretanto, na década de 1970, criou-se a visão de Constituição dirigente; assim, além de disciplinar os poderes e funções, deveria dirigir a ação estatal em busca de valores econômico-sociais baseados no socialismo, de forma a basear o Estado em tal ideologia. Nesse contexto é que foi promulgada a Constituição Federal, que, em razão disso, não preza pela governabilidade, por ser dirigista e por criar uma sobrecarga fiscal a uma instituição inapta³.

Por outro lado, a separação dos poderes, descrita por Montesquieu e posteriormente remodelada pelos juristas e cientistas políticos, é a base da organização governamental dos países ocidentais, inclusive do Brasil. Todavia, esse modelo serve ao Estado liberal, e não ao Estado social previsto na Constituição Federal. O Estado social necessita de uma larga intervenção do governo em todos os ramos sociais; porém, o modelo de separação dos poderes serve apenas para efetivar, como o próprio nome já diz, o controle recíproco dos poderes, e não a participação do Estado na sociedade⁴.

O Brasil sofre uma profunda heterogeneidade estrutural e social. No plano macrossociológico, há um fracionamento da estrutura de classes, o que acarreta uma multiplicação de demandas setoriais competitivas e a exacerbação de conflitos. No plano macroeconômico existe um grave conflito distributivo, com disparidades

3. “13.A Constituição de 1988 – reitere-se –, conquanto não seja responsável por inteiro pelas crises que ameaçam a governabilidade do Estado brasileiro, em nada contribui para atenuá-las, ao contrário, muito se agrava. De modo geral, isso se passa porque:

Quanto à crise de sobrecarga, ela estende o campo do Estado a todos os setores da vida humana e a todos os elementos que afetam a vida humana. Uma extensão a tudo, uma extensão ‘totalitária’ das atividades do Estado a campos não prioritários no momento brasileiro” (Ferreira Filho, 1995, 21).

4. “15.Mas este Estado que atua na economia como produtor e distribuidor de bens, que planeja o funcionamento desta, para estimular ou desestimular o mercado etc., não é mais o Estado liberal, é o Estado social. É outra a finalidade que o inspira, qual seja, a de zelar pelo bem-estar de todos os cidadãos.

Para este, a separação dos Poderes, propriamente dita, é inadequada. Ela embaraça, se não impede, a realização pelo Estado dessa nova missão” (Ferreira Filho, 1995, 46).

técnicas e desníveis de renda entre os diversos setores, regiões e pessoas. No plano macropolítico ocorre uma alta disparidade de comportamento, desde as formas mais atrasadas de clientelismo, até padrões ideologicamente estruturados (Abranches, 1988, 4-6).

A heterogeneidade demonstrada desencadeia um intenso conflito entre as prioridades e os gastos públicos, que, em razão da Constituição Federal e do modelo de formação do Estado brasileiro, fica a cargo do Governo. Devido à impossibilidade de se suprir demandas, ocorre uma insatisfação generalizada, potencializada pelo fato de o Estado se comprometer com mais atribuições a cada dia, restando menos espaço de manobra, o que o engessa e o torna mais ineficiente (Abranches, 1988, 6-7).

Resta necessário ao Estado brasileiro um sistema de governo que enfrente essa realidade econômica, social e política para que seja possível suprir minimamente os anseios de cada setor, região e cidadão. Por óbvio, deve ser um sistema que promova um grande poder de agenda aos governantes, mais especificamente ao chefe da administração pública.

A análise feita do sistema presidencial brasileiro, notadamente durante a construção e após a promulgação da Constituição Federal, é a de que historicamente o Brasil republicano é formado por governos de coalizão. Esses, por sua vez, não são ideológicos, mas sim parciais e momentâneos, o que gera um grande nível de instabilidade social, impossibilitando a tomada de decisões importantes e as grandes mudanças estruturais necessárias⁵.

Em resumo, há duas correntes de pensamento críticas ao modelo de presidencialismo de coalizão. A primeira entende que a união de sistema presidencial com representação proporcional é inviável, pois não garante que o partido do candidato presidencial eleito terá a maior parte das cadeiras no parlamento, notadamente em razão da grande fragmentação partidário-parlamentar. Haveria um problema de coordenação de maiorias congressuais estáveis, além

5. “O raciocínio acima aponta para o nó górdio do presidencialismo de coalizão. É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão” (Abranches, 1988, 27).

da ocorrência de barganhas intermináveis entre o Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo, o que causa a instabilidade do sistema e a inviabilidade de produção de políticas públicas suficientes (Santos, 2007, 36-7).

A segunda corrente, além das críticas elaboradas pela primeira, defende que o sistema de eleição proporcional de listas abertas, para a Câmara dos Deputados, suscita um comportamento individualista dos candidatos, que recebem menos influência das lideranças partidárias. Essa situação leva a uma competição interna no partido, uma busca maior pela reputação pessoal de cada candidato – que para tanto precisa se apegar a políticas distributivas e clientelistas –, descontrolando-se o gasto público (com a promoção sistemática de políticas inconsistentes), causando indisciplina e imprevisibilidade no comportamento dos partidos em plenário e, por fim, transferindo as suas prerrogativas decisórias ao Poder Executivo com a finalidade de evitar a falência econômica nacional. Ocorre o que se chama de “segredo ineficiente”, que é a configuração de membros do Parlamento como agentes paroquiais, com um Poder Executivo forte e partidos fracos (Santos, 2007, 36-7).

A situação anteriormente descrita apenas expõe um sistema falho, no qual há uma total desorganização e desarmonia entre os poderes – com a escolha de políticas públicas equivocadas –, e uma falta de previsão do que será aprovado ou não no Parlamento, penalizado por uma ausência do poder de agenda presidencial.

Quando se trata da atitude paroquial dos parlamentares, no sentido de que os deputados federais têm uma preocupação demasiada com sua imagem pessoal, favorecendo políticas locais e clientelistas com a finalidade de formarem uma maior base eleitoral, pressupõe-se que os citados políticos devem conseguir identificar seu eleitorado, sua *constituency eleitoral* (Santos, 2007, 39).

Entretanto, tal premissa não se sustenta, porque os deputados federais brasileiros não conhecem seu eleitorado e, sendo assim, não possuem uma base eleitoral definida, não havendo como presumir que aquela ação clientelista e local será dirigida a seus eleitores. Conclui-se que o deputado federal não identifica a sua *constituency eleitoral* por três motivos: (i) número de deputados eleitos com seus votos próprios é ínfimo; (ii) transferência de votos dos candidatos derrotados é imensa; (iii) transferência de votos intrapartidos e, além disso, entre partidos é enorme (Santos, 2007, 42). Constata-se

que na eleição de 2014 para o cargo de deputado federal, apenas 36 dos 513 parlamentares foram eleitos com votos próprios, ou seja, atingiram com suas próprias votações o coeficiente eleitoral, o que demonstra, mais uma vez, a ausência de identificação de seu eleitorado (Eleitos..., 2016).

O poder de agenda, em virtude do caráter social e programático da Constituição Federal, atribui diversos deveres ao Estado, tornando-se necessário que o Poder Executivo tenha espaço para tomada de decisões, ditar as políticas públicas, interferir na economia e abarcar, minimamente, os anseios dos cidadãos. Entretanto, os críticos ao presidencialismo de coalizão sustentam que não há poder de agenda nas mãos do presidente da República. Conclui-se que o sistema de governo brasileiro é travado, ou seja, está ausente a governabilidade necessária.

São utilizados dois indicadores principais para analisar o poder de agenda do presidente da República no sentido de se verificar se há por sua parte um direcionamento das decisões tomadas pelo Estado. O primeiro é a taxa de sucesso de suas iniciativas legislativas, e o segundo é a taxa de dominância que os projetos de sua iniciativa possuem sobre a produção legal do Brasil (Limongi, 2006, 21).

Os países que adotam um modelo parlamentarista apresentam tanto a taxa de sucesso quanto a taxa de dominância na casa dos 90%. O governo inglês, entre 1971 e 1982, teve uma taxa de sucesso entre 92% e 93%, enquanto sua taxa de dominância ficou entre 83% e 84%, dados que são repetidos em diversos outros países parlamentaristas. Todavia, cumpre ressaltar que há exceções, a exemplo da Itália e principalmente de Portugal, que apresentam taxas bem mais baixas de dominância e sucesso⁶.

6. “Um outro exemplo: a Dinamarca. No primeiro período coberto pelo levantamento, as taxas de sucesso e dominância foram respectivamente 88% e 97%. A Finlândia, país que, como o Brasil, adota a representação proporcional com lista aberta, registra valores altos em ambos os quesitos nos dois períodos: 84% tanto de sucesso quanto de hegemonia entre 1971 e 1976, subindo para 88% e 99% respectivamente no segundo período.

Os exemplos podem ser multiplicados. Contudo, registra-se, há países parlamentaristas incluídos na pesquisa que mostrar comportamento atípico. Dois casos chamam a atenção, incluídos apenas na segunda edição: Portugal (13,7% e 39,9%) e Itália (51,3% e 69,9%)” (Limongi, 2006, 22).

O Brasil passou por momentos distintos. No interregno entre 1949 e 1964, a taxa de sucesso dos projetos enviados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo foi de 29,5%, sendo então o presidente Vargas o mais bem sucedido da época, com uma taxa de 45%. Quanto à taxa de dominância do mesmo presidente sobre as leis criadas no Brasil naquela época, o Poder Executivo foi o órgão iniciador de 39% delas, o que também é significativamente abaixo da média dos países parlamentaristas (Limongi, 2006, 23).

Contudo, os dados pós-promulgação da Constituição Federal, considerados até o ano de 2006, apresentam uma realidade mais promissora. A taxa de sucesso do Poder Executivo é de 70,7%, potencializada pelo fato de que a taxa só considera as leis aprovadas durante a gestão do respectivo presidente. A taxa de dominância é ainda maior, cerca de 85,6% (Limongi e Figueiredo, 2009).

Portanto, a taxa de sucesso e de dominância do Poder Executivo, em referência às leis que são produzidas no Brasil, equipara-se às taxas dos países parlamentaristas europeus, demonstrando que há, sim, um poder de agenda sob o controle do presidente da República para impor as políticas públicas que entender como necessárias e acomodar, mesmo que parcialmente, os deveres previstos na Constituição Federal. Resta saber, assim, o motivo dessa alteração no poder de agenda e os mecanismos que estão presentes no sistema brasileiro que permitem ao presidente obter as mencionadas taxas.

Mecanismos que permitem o controle da agenda pelo presidente da República: líderes partidários, medida provisória e requerimentos de urgência

Os dados comprovam que o presidente da República possui uma alta taxa de sucesso em relação aos projetos que envia ao Poder Legislativo, assim como possui a iniciativa da maioria das leis que são criadas no Brasil. Apresenta-se, então, os instrumentos constitucionais e regimentais que permitem ao presidente o controle do rumo das políticas públicas.

A medida provisória é o primeiro senão o mais importante instrumento de controle que possui o presidente da República. Define-se medida provisória como um ato normativo e provisório, de iniciativa do presidente da República, que nada mais é do que

um projeto de lei com eficácia antecipada (Amaral Júnior, 2004, 45), prevista no artigo 62 da Constituição Federal⁷.

A origem da medida provisória advém de um instrumento previsto na Constituição Federal de 1967, chamado decreto-lei, previsto em seu artigo 58, que estipulava a possibilidade de o presidente da República editar decretos-leis nos casos de urgência ou relevante interesse público⁸. No caso do decreto-lei, este já entrava em vigor com a sua publicação, tendo o Congresso um prazo de sessenta dias para sua apreciação; findo, era automaticamente aprovado o decreto por decurso de prazo, além de não se aceitarem emendas a ele (Limongi e Figueiredo, 2009).

A medida provisória (MP), em sua primeira versão criada juntamente com a Constituição de 1988, não possuía qualquer tipo de restrição material ao seu uso além dos requisitos de relevância e urgência. Após seu envio pelo presidente da República ao Congresso Nacional, este deveria aprová-la em até trinta dias, sob pena de perder sua eficácia. Ademais, os parlamentares entenderam que a medida deveria ser analisada diretamente pelo plenário do Congresso Nacional, em sessão conjunta e sem passar por qualquer comissão, e que não era possível emendá-la, permitindo-se posterior rejeição apenas de parte da MP (Almeida, 2014, 9-10).

A Resolução 17/1989 (Brasil, 1989), da Câmara dos Deputados, foi a primeira regulamentação da MP, determinando sua análise por uma Comissão Parlamentar Mista, que emitiria um parecer sobre a sua admissibilidade e seu mérito, permitindo-se emendas parlamentares, além da possibilidade de reedição da medida provisória caso não houvesse sua apreciação no prazo de 30 dias. Muito depois, em razão da continuada reedição de medidas provisórias, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 32, que vedou então sua reedição continuada, mas dilatou o prazo total de tramitação da medida de 30 para 120 dias, além de ocorrer o trancamento da pauta do Poder Legislativo, caso a MP não fosse apreciada. Cumpre

7. “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (Brasil, 1988).

8. “Art 58 – O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias: [...]” (Brasil 1967).

destacar que a Emenda Constitucional também proibiu que um rol de matérias pudesse ser tratado por meio de MP (Almeida, 2014, 10-1).

Comparando as medidas provisórias aos projetos de lei, não há uma grande diferenciação no tocante às regras de deliberação em plenário, já que os dois devem ser aprovados por maioria de deputados federais e senadores, além de ambos poderem ser emendados. Todavia, a medida provisória tem força imediata de lei e o seu processo legislativo exclui as comissões permanentes, garantindo, assim, maior eficácia à política pública e diminuição da quantidade de negociações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (Almeida, 2014, 12).

Houve um uso massificado de medidas provisórias por parte do Poder Executivo para aprovação das matérias de seu interesse, o que gerou dificuldade aos presidentes das Casas Legislativas de ordenarem uma pauta de trabalhos, já que a pauta poderia ficar trancada por meses em razão da prioridade legal de votação das MP. As medidas trancavam a pauta de votação do Poder Legislativo, ou seja, o Poder Legislativo só poderia retomar sua votação normal após a análise das MP.

Para preservar um mínimo de autonomia, o então presidente da Câmara dos Deputados interpretou que o sobrestamento das deliberações legislativas só se aplicaria aos projetos de lei ordinária. Tudo que não fosse lei ordinária poderia ser votado normalmente pelo Poder Legislativo. Foi impetrado mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal, tombado sob o nº 27.931 (Brasil, 2016), no qual a Corte Suprema referendou a decisão do presidente da Câmara, entendendo que a MP não poderia servir de usurpação do poder de legislar próprio do Congresso Nacional, decidindo que o uso desenfreado e o trancamento da pauta das Casas Legislativas impunham uma agenda única do presidente da República, o que afetaria o sistema de freios e contrapesos e a própria separação dos poderes⁹, demonstrando-se a força de agenda que o Poder Executivo adquire com a possibilidade de utilização das medidas provisórias.

9. “Eventuais dificuldades de ordem política – *exceto* quando *verdadeiramente* presentes *razões constitucionais* de urgência, necessidade e relevância material – *não podem justificar* a utilização de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, além de apropriar-se, ilegítimamente, da mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, converte-se em instância hegemônica de poder

O segundo instrumento a serviço do presidente da República são os chamados pedidos de urgência, que servem para acelerar o trâmite dos projetos de lei no Congresso Nacional. O primeiro pedido é o de urgência constitucional, previsto no artigo 164 da Constituição Federal¹⁰, no qual o presidente da República pede que determinado projeto seja apreciado diretamente no Plenário da respectiva Casa Legislativa competente. O segundo é o pedido de urgência, previsto no artigo 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹¹, que pode ser requerido pelos membros das Comissões, líderes ou próprios deputados federais, cada qual com sua quantidade respectiva, o que leva a matéria para apreciação em Plenário. O terceiro é o chamado urgência urgentíssima, previsto no artigo 155 do Regimento Interno da Câmara¹², o qual além de remeter à matéria ao Plenário, já a inclui na ordem do dia. Todos esses procedimentos encurtam o trâmite e o prazo de duração dos projetos de lei, facilitando, mais uma vez, o controle da agenda pelo chefe do Poder Executivo.

no âmbito da comunidade estatal, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de *checks and balances*, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República.

[...] em ordem a neutralizar ensaios de centralização orgânica capazes de submeter, ilegitimamente, o Parlamento à vontade unipessoal do Presidente da República, cuja hegemonia no processo legislativo tende, cada vez mais, a inibir o poder de agenda do Legislativo, degradando-o, enquanto instituição essencial ao regime democrático, à condição de aparelho estatal inteiramente subordinado aos desígnios do Executivo, precisamente em decorrência da prática imoderada do poder de editar medidas provisórias” (Brasil, 2016).

10. “Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa” (Brasil, 1988).

11. “Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação podem ser: I – urgentes as proposições: [...]” (Brasil, 1989).
12. “Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente” (Brasil, 1989)

Por fim, o último instrumento de controle do presidente da República se consubstancia na figura do líder partidário na Câmara dos Deputados. Cada partido, bloco partidário, grupo da maioria e grupo da minoria elegem deputados como seus líderes para representá-los nas mais diversas ocasiões. Os escolhidos compõem o colégio de líderes, que é considerado um órgão auxiliar da Mesa Diretora da Casa.

Os líderes participam da elaboração da agenda dos projetos que serão debatidos em plenário, além de decidirem, em conjunto com a Mesa Diretora e com o presidente da Casa, os ritos e procedimentos das votações mais importantes. Ademais, são os líderes que representam sua bancada na maioria das votações em Plenário, podendo também utilizar as já mencionadas medidas de urgência, esvaziando o trabalho das Comissões e diminuindo a importância individual do parlamentar (Limongi e Figueiredo, 2009, 26-7).

Portanto, a medida provisória, o pedido de urgência e a figura do líder partidário fazem com que o presidente da República tenha um largo controle do poder de agenda no presidencialismo de coalizão. No primeiro caso, por ter uma forma de iniciativa legislativa que lhe proporciona uma rápida tramitação das matérias de seu interesse, além de lhe dar poderes para editar leis de eficácia imediata; no segundo caso, por poder escolher os projetos de leis que lhe interessam, tramitando por um regime privilegiado; e no terceiro caso, por fazer a composição com os líderes partidários, que são os efetivos responsáveis pela aprovação ou não das matérias em debate. Cumpre analisar, no próximo item, o custo que o sistema brasileiro cobra para que sejam feitas as alianças políticas necessárias para tamanho poder de agenda.

O custo desproporcional do presidencialismo de coalizão brasileiro

Verifica-se que existem no sistema de governo brasileiro mecanismos que permitem um controle da elaboração e criação das leis por parte do Poder Executivo, permitindo-lhe a escolha das políticas públicas que o Governo pretende abordar, assim como as reformas que pretende executar, aproximando o sistema de governo brasileiro, em números, do sistema parlamentar. Todavia, tal modelo tem um alto custo.

Nas eleições de 2014, foram eleitos, no Brasil, deputados federais de 28 partidos diferentes, número esse bastante superior aos 22

partidos que possuíam representantes na Câmara dos Deputados antes de tais eleições (Congresso em Foco, 2014). Há uma comprovada fragmentação partidária no país, o que força o presidente da República ao diálogo com diversos atores diferentes, provenientes de diversos partidos.

O sistema de governo parlamentarista se baseia na formação de uma maioria parlamentar que, após deliberação em conjunto, forma o Governo que irá comandar o país. No sistema de presidencialismo de coalizão, conforme já visto anteriormente, vence-se as eleições para, posteriormente, complementar-se a coalizão que irá governar nosso país. A alteração dessa ordem de acontecimentos dos fatos causa uma grande diferença, pois no primeiro sistema há uma sinergia anterior que define o programa que irá servir de base para o governo, enquanto no segundo caso a sinergia não é espontânea; pelo contrário, precisa ser estimulada por fatores externos (Amaral Júnior, 2009, 134).

Em razão da centralização dos poderes nas mãos do Poder Executivo, dos instrumentos de regime de tramitação das matérias e da quantidade enorme de partidos, conforme já visto, a atratividade exercida pelo Poder Executivo diminui significativamente a força de uma eventual oposição, notadamente em razão da facilidade de cooptação dos partidos, em sua grande maioria fracos, por parte de quem está no Governo. Essa situação exacerba a disputa por cargos e espaços na própria administração pública e alimenta a competição entre os agentes da base governista, podendo-se afirmar que se torna pífio o papel da oposição no Brasil, o que ofende o princípio da separação dos poderes (Victor, 2015, 136).

A alta fragmentação partidária traz um benefício e um prejuízo ao Poder Executivo. É benéfico por proporcionar uma variedade de possíveis aliados, permitindo um poder de manobra ao governante. Por outro lado, faz com que as alianças realizadas sejam frágeis, pois não decorrem de uma sinergia anterior à formação do governo, como já dito (Victor, 2015, 139).

Pode-se dizer que o presidencialismo de coalizão é um sistema caracterizado pela instabilidade e alto risco, e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícitos e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (Abranches, 1988, 27).

A principal consequência institucional de falhas de coordenação, gestão ou equilíbrio (ainda que dinâmico) da governança nesse regime é o risco de fragmentação, que leva à paralisia decisória e falhas continuadas de desempenho, com danos ao apoio social do governo, em primeiro lugar, e à legitimidade do próprio regime de governança, em última instância. É ao risco de polarização radicalizada – provavelmente pela via da agregação de dissidências da coalizão majoritária, que se soma à oposição e do crescimento dessa ala – se segue o empate, a radicalização e o impasse. A paralisia legislativa é resultante de um impasse mais profundo na correlação sociopolítica de forças, e a ameaça é de ruptura institucional (Abranches, 1988, 13).

É evidente que o presidencialismo de coalizão se sujeita à permanente instabilidade entre Legislativo e Executivo. O presidente da República torna-se refém do Congresso e, historicamente, demonstrando ser incapaz de manter a base de apoio legislativo, é consequência quase certa o seu impeachment, assim como ocorreu nos governos de Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016).

A democracia¹³, no plano político, que é a máxima identificação dos governantes e dos governados, implica estatuto do poder. Um estatuto tal que os governantes sejam a imagem dos governados (Ferreira Filho, 1996, 99). A representação política é (ou pelo menos deveria ser) o processo por meio do qual a influência de toda a cidadania, ou parte dela, sobre a ação governamental se exerce, com aprovação expressa de um indivíduo e em seu nome, por meio de um pequeno número de pessoas, tendo efeitos obrigatórios para os representados (Friedrich, 1975, 16).

O vulgarmente chamado “loteamento da máquina pública”, ocorrido no presidencialismo de coalizão, leva a República a um estado de coisas – no sentido de um conflito de interesses – e gera, por vezes, o não atendimento dos anseios da sociedade, bem como uma baixa representatividade das minorias, não inseridas nos grupos partidários que compõem a base por ter poder de voto nas casas do Legislativo. Isso vai de encontro à ideia de democracia consociativa, arranjo institucional que tem por objetivo impedir a formação e/ou exercício desabrido do poder por maiorias compactas

13. Ou poliarquia, conforme conceito elaborado por Dahl (1997), ao dizer que as poliarquias são regimes em que a disputa pelo poder é alta e a participação política é ampla.

(Lamounier, 1991, 22). A participação de grupos minoritários na tomada de decisão é indispensável para a configuração da democracia (Salgado, 2010, 146).

O presidencialismo de coalizão estimula a cultura do alinhamento político de que a melhor estratégia para a obtenção de recursos orçamentários – controlados pelo Executivo e visando retornos nas suas bases eleitorais – é votar disciplinadamente com a base governista (Figueiredo e Limongi, 2001, 23), ainda que suas próprias ideologias divirjam dos interesses em jogo, sendo que fatores como o tamanho da bancada parlamentar e do interesse específico do poder executivo pesam no poder de influência do Legislativo sobre o governo, subvertendo a função administrativa pública a mecanismos clientelistas (Limongi, 2006).

As referidas instabilidade e baixa representatividade ocasionam certo descrédito do setor político perante a população, conforme atestado por estudo periódico realizado pelo IBOPE Inteligência (2018), que apontou que as pessoas, instituições e institutos com maior descrédito para o povo brasileiro são todos voltados ao setor político, como “governo da cidade onde mora” (34 pontos), “eleições, sistema eleitoral” (33 pontos), “governo federal” (25 pontos), “Congresso Nacional” (18 pontos), “partidos políticos” (16 pontos) e “presidente da República” (13 pontos), em um sistema com 100 pontos como classificação máxima possível.

É de fácil verificação que a crescente falta de confiança da população em seus governantes tem ocasionado, juntamente com outros fatores, um proporcional aumento da judicialização da política e da politização do Judiciário, o que representa uma saída para o impasse por meio de medidas externas aos poderes constituídos pelo voto popular, ou seja, por intermédio do Judiciário ocupando o espaço decisório do mundo político (Avritzer, 2016, 117-8).

A população passa a enxergar os juízes como solucionadores das mazelas sociais decorrentes, por vezes, de instabilidades políticas e ausência de atendimento aos anseios populares. Transmuta-se o Judiciário da função intermediadora e estabilizadora, de fiscalização e controle jurisdicional, como contrapeso democrático, para elemento do próprio sistema político (Avritzer, 2016).

A sociedade passa a se identificar muito menos com os parlamentares e cada vez mais com os julgadores, verdadeiros “guardiões das promessas” (Garapon, 2001, 23-53), traduzindo-se a via

judicial em instrumento mais dinâmico na ordem social, tendente a ser convocado a posicionar-se nas questões sociais e, assim, a expandir sua participação legal sob as esferas sociais, remodelando o papel do direito na sociedade (Aguiar, 2007, 154).

A expansão do Judiciário, com maior sensibilidade às expectativas sociais do que os próprios mecanismos destinados à tomada de decisões coletivas, vem sendo reiteradamente reafirmado pelo próprio Supremo Tribunal Federal, em recentes julgados envolvendo cotas em universidades, uniões homoafetivas, células tronco, aborto de anencéfalos e embriões.

O aumento da intervenção judicial na área política fragiliza nossa democracia, inclusive com risco de um movimento de “desdemocratização” (Tilly, 2013). É problemática e arriscada qualquer alternativa aos dilemas democráticos que não ocorram em meio aos poderes constituídos pelo voto popular (Avritzer, 2016, 132).

Portanto, o sistema de governo presidencialista de coalizão não é deficiente porque impede o Poder Executivo de ditar as políticas públicas; o problema está em sua própria formação. Deve haver uma mudança no sistema brasileiro para permitir que o governo seja formado com base, ainda que apenas em parte, fundamentada em uma “cartilha” programática.

Conclusão

O sistema de governo brasileiro pode ser definido como presidencialismo de coalizão, diferente do presidencialismo tradicional, em razão da união de eleição com voto proporcional, multipartidarismo, coligações partidárias e organização do Poder Executivo com base em grandes coalizões.

Apesar de o sistema presidencial clássico dificultar a imposição de uma agenda ao presidente da República, o presidencialismo de coalizão nos apresenta dados de taxa de sucesso das leis de iniciativa do Poder Executivo e também de uma taxa de dominância das leis criadas pelo Poder Executivo, em decorrência das leis criadas por outros agentes, aproximadas das taxas dos sistemas parlamentares. Isso demonstra que o chefe do Poder Executivo possui espaço para impor suas políticas públicas e realizar as reformas que entender como necessárias, desde que formada a efetiva base legislativa para tanto.

Os mecanismos constitucionais e regimentais presentes no sistema brasileiro é que outorgam tais condições ao Poder Executivo. O primeiro deles é a medida provisória (MP), que permite ao presidente da República editar uma lei de eficácia imediata, que só posteriormente será aprovada pelo Congresso Nacional, possuindo um trâmite especial. O segundo são os pedidos de urgência, que retiram projetos das Comissões temáticas e os remetem diretamente ao plenário, podendo inclusive entrar diretamente na ordem do dia, facilitando a tramitação dos projetos de lei de interesse do Poder Executivo. Por fim, há a função dos líderes partidários, que representam os deputados federais nas decisões mais importantes a serem tomadas pela Câmara, além de votarem proporcionalmente ao tamanho da sua bancada, esvaziando o papel das Comissões do Parlamento e enfraquecendo a figura individual do parlamentar – o que permite ao presidente ter maior controle da agenda do Poder Legislativo.

Todavia, apesar de ser comprovada a governabilidade do sistema, o presidencialismo de coalizão cobra um preço alto. No sistema parlamentar se unem os parlamentares e se decide a plataforma e as diretrizes de Governo, para posteriormente se indicarem os respectivos membros. No nosso sistema, ganha-se a eleição para posteriormente indicar os membros que formarão o Governo – com exceção do presidente da República que foi eleito –, o que torna a aliança frágil e insustentável diante de qualquer crise.

A partir da não existência de sinergia do grupo que forma o Governo, desvia-se a visão do país para o individualismo de cada agente, promovendo-se o não atendimento aos anseios populares, o aumento do descrédito da classe política perante a população e a consequente expansão da judicialização da política, bem como politização do Judiciário.

Portanto, demonstra-se que o sistema presidencialista de coalizão funciona, é governável, mas cobra o alto custo da crise e da desorganização, restando a alternativa de modificá-lo. Identifica-se, assim, as origens e deficiências do presidencialismo de coalizão.

Referências

- ABRANCHES, S. H. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*. vol. 31, n. 1, p. 5-34.

- AGUIAR, T. F. (2007). A judicialização da política ou o rearranjo da democracia liberal. *Ponto-e-Vírgula*, vol. 2, p. 142-159.
- ALMEIDA, A. (2014). *Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias*. Rio de Janeiro: Ipea.
- AMARAL JÚNIOR, J. L. (2004). *Medida provisória e a sua conversão em lei: a Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- _____. (2009). 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, A. *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas.
- AVRITZER, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BRASIL. (1967). *Constituição brasileira de 1967*. Disponível em: [https://bit.ly/1yLjafG]. Acesso em 26 ago. 2016.
- _____. (1988). *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: [https://bit.ly/2SiTiWM]. Acesso em 26 ago. 2017.
- _____. Câmara dos Deputados. (1989). *Resolução nº 17, de 1989*. Disponível em: [https://bit.ly/30uwHt4]. Acesso em 26 ago. 2016.
- _____. Supremo Tribunal Federal. (2016). *Mandado de segurança 27.931 Distrito Federal*. Disponível em: [https://bit.ly/2Sc1xUk]. Acesso em 26 ago. 2016.
- CONGRESSO em foco. (2014). *A nova composição da Câmara dos Deputados*. Disponível em: [https://bit.ly/2JDYqR9]. Acesso em 22 ago. 2016.
- DALLARI, D. A. (2010). *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva.
- DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: EESC, 1997.
- ELEITOS pelo povo? (2016). Disponível em: [https://bit.ly/30F7Xyz]. Acesso em 24 ago. 2016.
- FERREIRA FILHO, M. G. (1993). *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva.
- _____. (1995). *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva.
- _____. (1966). Os partidos políticos nas constituições democráticas. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 26, p. 99.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FRIEDRICH, C. J. (1975). *Gobierno constitucional y democracia*. Madrid: Instituto de Estudos Políticos.
- GARAPON, A. (2001). *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Revan.
- IBOPE Inteligência. (2018). *Índice de confiança social 2018*. Disponível em: [https://bit.ly/2zh5iQf]. Acesso em 06 maio 2019.

- LAMOUNIER, B. (1991). Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, vol. 2, n. 2, p. 9-25.
- LIMONGI, F. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*, vol. 76, p. 17-41.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. (2009). Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG.
- MENEZES, A. 1999. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense.
- NOVAIS, J. R. (2007). *Semipresidencialismo: teoria do sistema de governo semipresidencial*. vol. 1. Coimbra: Almedina.
- SALGADO, E. D. (2010). *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum.
- SANTOS, F. (2007). *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Malheiros.
- TILLY, C. (2013). *Democracia*. Petrópolis: Vozes.
- VICTOR, S. A. F. (2015). *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva.

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 versão impressa

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Apresentação

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política é editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná em parceria com o Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná e com seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. A periodicidade da publicação é quadrimestral em suas versões online e impressa. Ela aparece nos meses de abril, agosto e dezembro.

Objetivo e política editorial

Eleições, partidos políticos, campanhas eleitorais, elites políticas, em resumo, “comportamento político”, constitui um espaço singular na discussão sobre os processos políticos nos regimes democráticos contemporâneos. A **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é uma publicação destinada a debater prioritariamente esses temas através da Ciência Política e do Direito Político.

Para tanto, a revista **Paraná Eleitoral** recebe, via e-mail, textos em Português ou Espanhol que tenham como objeto a estrutura e organização de partidos políticos, ideologias políticas e partidárias, campanhas eleitorais, competição política, votações e regras eleitorais, recrutamento e formação de elites políticas e parlamentares, organização do sistema político nacional e regional. O periódico aceita tanto contribuições sobre processos de longa duração quanto estudos de casos. São bem-vindos artigos que utilizem ferramentas de análise diversificadas (séries históricas, modelos estatísticos, interpretações sociológicas) ou a interação entre elas.

Normas para envio de artigos

Os artigos devem ser enviados à revista **Paraná Eleitoral** em formato .doc, .docx ou compatível com o editor de textos *Word for Windows*, aos cuidados dos editores, para o seguinte endereço (assunto do e-mail: artigo submetido à Revista *Paraná Eleitoral*): **paranael@tre-pr.gov.br**

Os artigos devem ser inéditos, salvo dispensa dos editores quando se tratar de matéria relevante e de interesse da comunidade político-eleitoral. Em formulário específico enviado ao autor após o aceite do texto, esse deverá declarar o ineditismo do trabalho e autorizar sua publicação, cedendo os direitos autorais para a **Paraná Eleitoral**.

A fim de garantir o anonimato, deve-se submeter o artigo com uma página de rosto contendo as seguintes informações: autoria, filiação institucional, qualificação acadêmica, três últimas publicações relevantes na área, endereço de contato, telefone e endereço eletrônico.

Os manuscritos devem ser enviados em fonte *Times New Roman* tamanho 12, em espaçamento duplo. As margens esquerda, superior e inferior devem ter três centímetros e a direita dois centímetros.

O texto deve apresentar título simples e direto. Quanto ao tamanho dos artigos, sugere-se não ultrapassar 9 000 palavras (ou até 30 laudas), incluídas notas de rodapé e referências bibliográficas.

Os artigos deverão ser obrigatoriamente acompanhados: (i) de um resumo de no máximo 250 palavras em português e inglês sintetizando o tema discutido, as hipóteses de trabalho, métodos e ferramentas utilizadas nas análises dos dados e as principais conclusões; as conclusões ou achados do estudo devem obrigatoriamente constar no resumo; e (ii) de uma relação de cinco palavras-chave, para efeito de indexação bibliográfica. O resumo deverá ser redigido em parágrafo único.

A responsabilidade pela revisão ortográfica e gramatical é do autor do manuscrito. Referências à paginação devem apresentar sua forma mais resumida (exemplo: 74-9; 3-5; 131). O mesmo deve se proceder quanto a datas, utilizando o formato dd/mm/aaaa.

Tabelas, quadros e gráficos, imagens e figuras devem constar no corpo do texto exatamente no local onde elas devem aparecer publicadas. Devem estar numeradas e com titulação clara e resumida. As referências e fontes das tabelas, figuras e imagens devem constar imediatamente abaixo das mesmas. É imprescindível indicar as fontes dos dados utilizados na confecção de tabelas, quadros e imagens.

Todo destaque que se queira fazer no texto deve ser feito em *itálico*. As palavras estrangeiras que não possuem equivalente em português ou espanhol devem também estar em *itálico*. Jamais deve ser usado o negrito ou o sublinhado.

Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto. As citações que superam três linhas deverão estar em parágrafo próprio, com recuo dobrado, fonte um ponto menor que a do texto principal.

As citações em línguas que não a do texto no qual o artigo foi redigido devem ser obrigatoriamente traduzidas.

As notas de rodapé deverão ser de natureza substantiva, limitadas ao mínimo indispensável e indicadas por algarismos arábicos em ordem crescente. Para as notas de rodapé utiliza-se letra *Time New Roman*, tamanho 10, com espaçamento simples.

Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título “Referências”.

As referências deverão ser feitas em formato “autor:data” no corpo do artigo.

Referências bibliográficas ao longo do texto devem responder ao seguinte formato: (Santos, 1998, 71-2); para mais de um autor utilizar (Santos e Pereira, 2007); quando a referência trouxer mais de dois autores utilizar *et al.* após o primeiro autor, sempre em *itálico* (Santos *et al.*, 2003). Para textos do mesmo autor, porém de anos diferentes, utilizar ordem alfabética para diferenciar as obras citadas, como no exemplo: (Santos, 2001a; Santos, 2001b).

O item “Referências” deverá conter os seguintes formatos para diferentes tipos de publicação:

Livros:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *Título em itálico*. Cidade: Editora.

Artigos de periódicos:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do artigo. *Nome do Periódico em itálico*, vol., n., paginação (x-y).

Capítulos de livros:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do capítulo. In: SOBRENOME, Nome (abreviado). *Título do livro em itálico*. Cidade: Editora.

Internet (documentos eletrônicos):

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *título em itálico*. Disponível em: [endereço de acesso]. [data de acesso].

Trabalhos não publicados:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do trabalho. Filiação institucional do autor. Digit.

Documentos:

Título do documento. (ano). Fonte. Local de Publicação: Órgão responsável pela publicação. Data de consulta ou acesso.

A seleção dos artigos

Ao enviar manuscrito para a revista **Paraná Eleitoral** o(s) autor(es) transfere(m) para o periódico o direito de publicá-lo em qualquer tempo. Excedendo o número de artigos programados para publicação no ano (aproximadamente 18 artigos), será utilizado também como critério para seleção: (i) a ordem cronológica de recebimento do manuscrito por **Paraná Eleitoral**; (ii) a atualidade do assunto discutido ou da base de dados utilizada no estudo; e (iii) a relevância política ou social da matéria. Em caso de “chamadas de artigos” para edição temática, o texto fora do tema não será submetido ao parecerista de imediato.

Os autores serão informados sobre o aceite ou recusa da publicação através de parecer anônimo, não sendo admitidos recursos da recusa do artigo.

A seleção para publicação dos artigos é de competência dos **Editores** da revista **Paraná Eleitoral**, que os encaminhará aos pareceristas para avaliação, resguardando o sigilo do nome do(s) autor(es).

A revista **Paraná Eleitoral** não devolverá os originais das colaborações enviadas.

Após o envio do artigo e a confirmação de seu recebimento pelos editores da revista **Paraná Eleitoral**, o prazo para a avaliação do manuscrito é de até seis meses.

O(s) autor(es) de trabalho publicado na revista **Paraná Eleitoral** receberá(ão) três exemplares do respectivo número em seu endereço de contato informado.

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista **Paraná Eleitoral**, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-Rom, *e-book*, etc.).

Os casos omissos serão resolvidos pelo **Conselho Editorial** da revista.