

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

Paraná Eleitoral

revista brasileira de
direito eleitoral e
ciência política

TRE-PR - ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO PARANÁ
Assistência de Publicações e Projetos de Aperfeiçoamento
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO OESTE DO PARANÁ (UNICENTRO-PR)
Programa de Pós-Graduação em Geografia - UniCentro



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. Escola Judiciária Eleitoral. Núcleo
de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira;
Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR – v.6 n.2. (2017) -
Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2017.

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 do. II. Escola Judiciária Eleitoral do Paraná

III. Núcleo de Pesquisa Sociologia Política Brasileira - UFPR

CDD 342.2805

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 Eleitoral, 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

Programa Justiça Eleitoral na Universidade

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – UFPR

Programa de Pós-Graduação Em Ciência Política – UFPR

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ (UNICENTRO)

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Guarapuava

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Irati

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNICENTRO - Guarapuava

Presidente do TRE-PR e Diretor da EJE/PR:

Desembargador Wellington Emanuel Coimbra de Moura

Adriano Codato (UFPR)

Andréa Benetti Carvalho de Oliveira (Uninter)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

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)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Fernando Wolff Bodziak

Diretor Executivo da EJE/PR:

Juiz Roberto Ribas Tavarnaro

Coordenadora Executiva da EJE/PR:

Juliana Paula Zigovski

Direção Geral:

Valcir Mombach

Editores:

Editor chefe: Rogério Carlos Born – Direito, Ciência Política e Relações Internacionais (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER)

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

Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

Editores executivos:

Direito Eleitoral

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE-PR, UNIOPET)

Luiz Gustavo de Andrade (UNICURITIBA)

Roosevelt Arraes (UNICURITIBA)

Ciência Política

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Jefferson Carlos Carús Guedes (UNICEUB)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Geografia Política

Marcia da Silva (UNICENTRO)

Daniel Galuch Junior (UEM-UFPR-TRE/PR)

Conselho Editorial

Ciência Política

Bibliotecário: Carlos Alberto Barbosa Ferian - CRB 1.953/0

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

Editoração eletrônica: Aline Maya e Luan Maitan | Tikinet

Diagramação: Robson Santos | Tikinet

Revisão: Camila Leite e Glaiane Quinteiro | Tikinet

Tiragem desta edição: 300 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.jus.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

www.tre-pr.jus.br/o-tre/revista-parana-eleitoral/revistas-1/

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Telefone: (41) 3330-8540, CEP 80220-902, Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

A necessidade da superação da visão binária da política	11-30	<i>Sérgio Luis Versolato de Abreu e Ana Claudia Santano</i>
Democracia e sistemas eleitorais	31-46	<i>Marcelo Sasso Gonzalez e Silvio Eduardo Conegliam Peccioli</i>
Pré-campanha e propaganda antecipada	47-68	<i>Marcela Senise de Oliveira Martins</i>
A ineficiência da ação de impugnação de mandato eletivo na democracia brasileira	69-88	<i>Daniel Rodrigues da Silva</i>
Estudos para julgamento de registro de candidatura e prestação de contas	89-124	<i>Carlos Alberto Alves Leal</i>
O que é e como se faz o lobby empresarial: o caso da novozymes e o “free-riding”	125-150	<i>Henrique Pellini</i>
Normas editoriais	151-155	

Editorial

A Paraná Eleitoral, revista brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política, nesta edição, contempla os operadores dos respectivos campos do conhecimento com matérias de extrema relevância para o Estado Democrático de Direito.

Sérgio Luis Versolato de Abreu e Ana Claudia Santano levantam a necessidade da superação da visão binária da política. Para isso, promovem uma discussão acerca da democracia, busca pela previsibilidade e segurança, com a análise de como essa questão alimenta o populismo e aprofunda a crise da democracia e a superação dos extremos políticos.

Marcelo Sasso Gonzalez e Silvio Eduardo Conegliam Peccioli analisam as concepções de democracia e sistemas eleitorais a partir da observação da interação entre Estado, sociedade e democracia, principalmente nos sistemas proporcional e distrital, a fim de comparar as realidades experimentadas internacionalmente com a situação brasileira.

Marcela Senise de Oliveira Martins avalia os aspectos mais preponderantes acerca da pré-campanha e da propaganda antecipada e, para isso, analisa os limites legais e temporais de cada período, a partir das últimas alterações promovidas pela Lei das Eleições em relação à insegurança jurídica.

Daniel Rodrigues da Silva demonstra as principais características da ação de impugnação de mandato eletivo para identificar os meios judiciais cabíveis de que dispõe o ordenamento jurídico, para sanar os abusos e as irregularidades cometidas no processo eleitoral, apontando a sua ineficiência na democracia brasileira.

Carlos Alberto Alves Leal propõe uma mudança na forma de julgamento do registro de candidatura e da prestação de contas. Para o autor, “o julgamento da ficha de candidatura seria feito logo após as eleições, restringindo os candidatos eleitos, que também teriam suas contas analisadas”.

Por fim, Henrique Pellini debate as questões que tangem o universo da ação política empresarial, sobretudo a atividade do *lobbying*, com a análise das estratégias de ação política de uma indústria do setor de biotecnologia.

Dessa forma, as eleitoras e eleitores, acadêmicas e acadêmicos de todos os graus serão agraciados nessa edição com interessantes

temas, que envolvem visão binária da política, os sistemas eleitorais, a propaganda antecipada, as ações de impugnação do mandato eletivo, as prestações de contas eleitorais e o *lobbying* político.

Uma excelente leitura e uma profícua pesquisa.

Curitiba, setembro de 2022.

Professor Rogério Carlos Born
Editor-chefe

Necessidade da superação da visão binária da política*

Sérgio Luis Versolato de Abreu e Ana Claudia Santano

Resumo

O artigo trata da necessidade de mudar a forma de se ver a realidade e deixar de alimentar uma visão binária que favorece o extremismo político e afeta a própria democracia. Através de uma análise da realidade moderna atual sob a ótica de Zygmunt Bauman, pretende-se analisar a atual crise da democracia liberal, exposta por diversos autores, tal qual a estrutura das visões autoritárias que afetam a democracia por dentro, no sentido exposto por Robert Dahl e Norberto Bobbio. Um mundo com uma visão multipolar é possível, desejável e necessário para se superar esse momento de alta polarização, principalmente com a proposta de Jürgen Habermas sob o consenso racional. Democracia envolve muito mais do que o simples ato de votar em uma eleição, é também uma série de garantias e direitos que precisam ser respeitados por todos os participantes da sociedade. O artigo fará uma breve discussão sobre a democracia e sua busca por previsibilidade e segurança; em seguida, exporá como a visão binária da política alimenta o populismo e aprofunda a crise da democracia; para enfim confrontar as suas consequências e a necessidade de um novo paradigma que supere os extremos da política.

Palavras-chave: democracia; polarização; autoritarismo; partidos políticos; tolerância.

* Reproduzido da Revista Espaço Acadêmico, n.231, nov.dez.2021.

Sobre o autor

Sérgio Luis Versolato de Abreu é Mestre em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil – UNIBRASIL. Graduado em Filosofia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (atual UNICURITIBA). Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral. Coordenador do Grupo de Estudos de Direito Eleitoral e Ciência Política do TRE/PR e servidor do TRE/PR. E-mail: fam.abreu@hotmail.com

Ana Claudia Santano é Professora do programa de pós-graduação em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UNIBRASIL. Período de pesquisa pós-doutoral em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e em Direito Constitucional, Universidad Externado de Colômbia. Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha. E-mail: anaclaudiasantano@yahoo.com.br

Abstract:

The article addresses the need to change the way we view reality and to stop feeding a binary view that favors political extremism and affects democracy itself. Analyzing the current modern reality from the perspective of Zygmunt Bauman, it intends to analyze the current crisis of liberal democracy, exposed by various authors, such as the structure of the authoritarian views that affect democracy from the inside, in the sense exposed by Robert Dahl and Norberto Bobbio. A world with a multipolar vision is possible, desirable, and necessary to overcome this moment of high polarization, mainly with the proposal of Jürgen Habermas about rational consensus. Democracy involves much more than the simple act of voting in an election, it is also a series of guarantees and rights that must be respected by all participants in society. The article will briefly discuss democracy and its search for predictability and security; then, it will explain how the binary view of politics fuels populism and deepens the crisis of democracy; to finally confront its consequences and the need for a new paradigm for politics that overcomes the extremes of politics.

Keywords: democracy; polarization; authoritarianism; politics; political parties; tolerance. Artigo recebido em 23 de março de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 30 de março de 2022

Introdução

Este artigo visa trazer uma perspectiva que pode ajudar a entender e superar a atual crise das democracias liberais no que se refere à desaparecimento do diálogo e a exaltação da polarização. A democracia surge com condições e ambientes favoráveis, bem como tende a se desenvolver, isto é, “a ser inventada e reinventada de maneira autônoma, sempre que existirem as condições adequadas” (Dahl, 2001, 19). Contudo, há um paradoxo presente entre a liberdade de participação na política e o movimento autofágico dentro da própria democracia, isto quer dizer que, quanto mais se participa de uma democracia, mais instável tendem a ser as relações nesta sociedade. A partir da definição de democracia e de suas características, segundo Robert Dahl (2001) e Norberto Bobbio (2004), busca-se verificar o ambiente em que a democracia sofre interferências de políticos com tendências autoritárias.

Pode-se dizer que, em comparação com alguns períodos históricos, a democracia não sofre mais intervenções violentas e rupturas drásticas, como no período da guerra fria ou das ditaduras latino-americanas, mas sofre influência do populismo, seja de esquerda ou

de direita, que alimentados pelos extremistas tendem a fragilizar a democracia por dentro. Estes, concorrem e participam de eleições com propostas que seduzem e iludem, retroalimentando a visão binária da realidade, apostando no populismo como estratégia de vitória nas urnas, sem, no entanto, calcular os riscos ou as consequências da polarização após o pleito.

A partir de uma perspectiva de mundo binária, ou seja, que divide em dois, tem-se uma forma de ver o panorama que é muito explorada por extremistas, sejam políticos ou religiosos. Este tipo de visão alimenta-se do medo e tem como maior inimigo não o outro extremo a que se opõe, mas as outras correntes existentes na sociedade, que podem servir de alternativas a perspectiva que trazem.

Uma sociedade diversificada e plural como a existente tende a ter uma variação de pensamentos que vai além da visão binária da política, correntes que buscam alternativas e que sofrem ameaças na atual crise da modernidade. A exacerbação de ideologias, que em seu momento proliferou distintas maneiras de pensar a realidade, é presenciada como elemento que fomenta, de alguma forma, um espectro extremado em duas pontas, não correspondendo à complexidade de posicionamentos que existem e colocando as pessoas em um jogo de todos contra todos cada vez mais difícil de contornar.

Durante os períodos em que estava predominando este tipo de visão binária, como quando a Guerra Fria dividia o mundo em dois, ou em que governos autoritários classificavam a política em amigo ou inimigo, só se conseguia ver o mundo através do prisma de nós e eles. Este modo de ver sempre encontrou correntes que resistiram a sua lógica, no período da Guerra Fria, por exemplo, havia outras vertentes que não se enquadravam nem de um lado, nem do outro. Sempre houve pensadores, intelectuais e grupos que não se prenderam a esta divisão do mundo, mas só passaram a ter um espaço mais relevante durante esse período. Estas novas formas de ver o mundo, que se chamam de multipolares, são fundamentais para a sustentação da democracia e o desenvolvimento da sociedade diversificada e plural.

Neste sentido, adere-se a Jürgen Habermas (2003), que traz uma possível saída para superar a atual crise dessa democracia polarizada e tentar frear a visão binária, que se manifesta nos discursos extremistas que ganham espaço em uma sociedade com medo de encarar um mundo em transformação, em que a previsibilidade e segurança ficaram no passado, um mundo líquido.

Democracia busca por previsibilidade e segurança

Previsibilidade e segurança foram as promessas do Estado Moderno, que se desenvolveu a partir da criação de critérios históricos que pudessem definir quem é nacional e quem é estrangeiro (Hobsbawn, 2008, 14-21), quem pertence a uma nação e quem não. Daí a necessidade de se utilizar critérios para definir quem é de um grupo e quem é de outro: como língua, território, origem étnica, ou qualquer outro critério do gênero.

A democracia vai se desenvolver sempre que existirem condições propícias, isto quer dizer que não há uma continuidade histórica da democracia, mas que quando certas condições aparecem ela floresce, independente da época, condições como as apontadas por Robert Dahl (2015): uma relativa igualdade para expressar opiniões e ideias, poder participar das decisões sobre o futuro da comunidade.

A democracia envolve, além de uma igualdade de direitos e de uma participação dos cidadãos, uma abertura para o debate e isso gera tensão. O conflito é algo inerente do processo democrático, assim como o diálogo político e o embate de ideias. Como diria Norberto Bobbio (1986, 9-10), a democracia está sempre em mudança, em transformação. Por outro lado, quando se trata de tirania, esta é estável e sempre igual a si mesma, situação que pode se degenerar e, por este motivo, as instituições precisam estar estáveis de forma a evitar a opressão da maioria sobre a minoria.

Nesta linha de raciocínio, Alexis de Tocqueville (1986) procurou entender o que tinha acontecido em seu país, como equilibrar os poderes e resolver problemas advindos da Revolução Francesa. Foi até a América para descrever como a democracia nascente se comportava, pois “interromper o curso da democracia seria como que lutar contra o próprio Deus” (Tocqueville, 1986, 45).

Entre a liberdade do cidadão e a vontade da maioria encontra-se a democracia, o que pode facilmente se “degenerar em tirania da maioria” (Oliveira, 2005, 10), e isto é o que se tenta evitar, mantendo um equilíbrio entre a vontade do indivíduo e a da maioria.

Este equilíbrio entre maioria e minoria teve que ser conseguido e consolidado através de regras claras, do respeito e principalmente por instituições estáveis, para que a democracia pudesse se desenvolver, situação que foi contornada com sucesso pela sociedade americana.

Logo, a política em uma democracia pressupõe a existência de instabilidade, pois segundo Norberto Bobbio (1986), é parte necessária e fundamental para o regime democrático. Isto gera um paradoxo, pois por mais que a sociedade busque a estabilidade e a segurança, a instabilidade é inerente ao debate político. A busca de um consenso mínimo é possível ou até viável para a construção de instituições estáveis na política, mas isto não representa estabilidade política, não significa que o debate político tem que ser estável, democracia é debate, instabilidade e tensão (Bobbio, 1986).

Esta situação gera reflexos na vida política dos cidadãos. A visão tradicional de que a governabilidade precisa de instituições estáveis para se desenvolver não significa que a democracia vai ser estável. Esta tensão pode levar a situações perigosas, principalmente ao se confundir instituições de Estado estáveis com governo estável. Uma vez que governos são passageiros, frutos de momentos históricos e conflitos de ideias, ao passo que as instituições devem ser mais consistentes e capazes de suportar momentos de tensão.

Governos são temporários e influenciados pelo debate político na sociedade, há uma instabilidade natural da atividade democrática, situação que não ocorre em um governo autoritário, que tende a deixar as instituições de Estado instáveis e forçar a estabilidade do governo. Isto em detrimento da democracia e das condições mínimas para o debate democrático.

Uma destas situações é a descrita por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), que pode levar a quebra da democracia. Atualmente na via eleitoral não há tanques nas ruas e a Constituição continua vigente, assim como as instituições. As eleições continuam a ocorrer normalmente, as pessoas votam, há uma aparente normalidade democrática, mas as tendências autoritárias começam a minar as instituições das mais diversas formas, os cidadãos acreditam estar vivendo em um regime democrático apesar dos sinais, já que não há um momento específico em que os direitos são suspensos, por fim a democracia é erodida de forma quase imperceptível (Levitsky, 2018, 9-10).

A crise atual da democracia, que atinge vários países com o fortalecimento de extremistas, deve-se a uma visão de mundo equivocada da realidade e da própria modernidade, que trouxe estabilidade para os negócios e segurança para a economia, de forma que a sociedade pudesse se desenvolver.

Trouxe também um desejo de “descobrir ou inventar sólidos de solidez duradoura, solidez em que se pudesse confiar e que tornaria o mundo previsível e, portando, administrável” (Bauman, 2001, 10). Esta situação não se aplica à questão da política. A estabilidade e segurança que se quer é a do sistema, das instituições, e não da democracia, pois esta envolve embates políticos, discussões e debates que geram uma instabilidade normal na política, conforme já afirmado por Norberto Bobbio(1986).

Porém, a noção de segurança e previsibilidade é sedutora e geralmente autoritários de plantão defendem e propagam sua extensão para a questão política. A democracia moderna foi afetada, principalmente quando se identifica a figura do Estado soberano com o governo. Afinal, a identificação do Estado ser estável não significa que o governo também o deva ser, pois é neste embate que surge e floresce a democracia.

A visão distorcida que separa o mundo em amigo e inimigo encontrou respaldo em vários pensadores que buscavam identificar soberano com o governo, de forma a confundir Estado e governo, uma vez que “a feição do soberano reveste-se de traços personalistas com propósitos autoritários” (Simões, 2015, 231). Esta visão do mundo gerou guerras de extermínio, crises e procurou dividir o mundo entre nós e eles, amigos e inimigos.

Quando levado à política, este tipo de pensamento intensifica de forma bastante clara a ligação ou a separação entre as pessoas. Esta intensidade alimenta visões extremistas que se utilizam do populismo na política para propagar suas ideias (Schmitt, 1992, 51-2.).

Carl Schmitt (1992) diz que o inimigo não necessita ser necessariamente mau, mas tem que ser eliminado, excluído. Trazendo esta visão para a política, tem-se uma situação perigosa, governos autoritários. A democracia foi afetada em grande parte do século XX por este tipo de visão. Uma visão de política que pode levar a crises e quebras de estados democráticos, que alimenta extremistas e autoritários.

Chantal Mouffe (2013, 10-20) também vai se referir a Carl Schmitt, aludindo ao político em sua dimensão antagônica, que é a visão de um extremista.

A democracia sempre contou com a participação de candidatos com perfis autoritários. Estes candidatos foram mantidos afastados do poder pelo sistema, mas durante o período da Guerra Fria

chegaram ao poder incentivados por um dos dois lados em disputa (Levitsky, 2018, 15-40). A Guerra Fria privilegiava a visão binária da política, dividia o mundo em dois.

Em um regime democrático há a existência de “liberdades liberais clássicas que são uma parte da definição de contestação pública e de participação” (Dahl, 2015, 41). Estas liberdades garantem a sustentação da própria democracia e por definição precisam do debate, da contestação, do direito de exercer oposição ou governo, de formar organizações políticas, assim como da liberdade de se manifestar sobre qualquer questão, sem que por isso seja reprimido.

Todas as liberdades necessárias para que se possa considerar uma democracia saudável pressupõe justamente uma instabilidade na política, mas também uma estabilidade no sistema.

Mas nem sempre é fácil identificar um candidato autoritário antes que ele chegue ao poder. O que não se poderia prever, é que a democracia devoraria a si mesma, que partidos políticos e correntes de pensamento com visões distorcidas da realidade utilizariam os mecanismos democráticos para abalar as estruturas da própria democracia, de forma a também atacar as instituições que garantem a liberdade na sociedade. Isto fica claro ao analisar a realidade em democracias recentes no leste europeu e em outras partes do mundo que não tiveram tempo de fortalecer suas instituições. Neste sentido, é necessário acreditar que instrumentos políticos de autorregulação serão suficientes para fazer frente às ameaças totalitárias (Santano, 2018b, 747).

Ana Claudio Santano (2018b) também entende que, caso estes instrumentos políticos não sejam suficientes para o enfrentamento da atual crise da democracia que atinge vários países do mundo, é necessário, principalmente em países como o Brasil, em que as conquistas da democracia podem ser seriamente afetadas por correntes de pensamento autoritárias, que o direito seja capaz de proteger a democracia de si mesma, pois cabe à ordem jurídica resistir.

Visão binária da política e do direito eleitoral e crise da democracia

O direito tem o papel fundamental de proteger a democracia de si mesma e garantir a estabilidade das instituições frente à crise da democracia liberal, citada no tópico anterior. Isso fica mais

evidente ao se constatar a mudança ocorrida em vários países nos últimos anos. O risco que a democracia tem de vir a sucumbir frente a extremistas, autoritários, que podem ser tanto de direita quanto de esquerda, com perfil religioso, ou ser de qualquer outro tipo de corrente de pensamento, como os nacionalistas. Estes extremistas se fazem presentes e buscam propagar sua visão binária da sociedade e do mundo.

Na política, o discurso populista ganha espaço por ser de fácil assimilação e, principalmente, perigoso, caracterizado pela ligação direta do governante com a população, tem como “fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes” (Bobbio, 2004, 980). É uma definição ampla e expõe bem porque é tão temido, ao passo que este tipo de pensamento se afasta do modelo de democracia representativa, acreditando defender o que o povo acredita, priorizando a ligação direta e a tomada de decisões fora das instituições, afirmando terem melhores resultados (Santano, 2018a, 86).

Priorizando o contato direto com o povo, deixa as minorias sem poder de negociação ou manifestação, uma vez que suas opiniões são abafadas pela falta de debate. A democracia representativa é enfraquecida, havendo uma desvalorização das instituições e uma supervalorização do contato direto entre governante e governados. O fortalecimento do discurso de bem e do mal, do discurso do ódio e do discurso maniqueísta é cada vez mais presente no populismo atual (Santano, 2018a, 87).

Eneida Desiree Salgado também alertou recentemente sobre este risco trazido pelo renascimento do populismo, que tem como uma de suas características mais presente “o baixo apreço por controles, por *checks and balances* sobre sua atuação” (Salgado, 2018, 203).

Como disse Robert Dahl (2001, 11), “continuaram a existir convicções e movimentos antidemocráticos, muitas vezes associados ao nacionalismo fanático ou ao fundamentalismo religioso”, estes movimentos arrefeceram com o fim da Segunda Guerra Mundial, mas continuaram presentes na sociedade. A Guerra Fria ocultou extremistas, as frágeis democracias do pós-guerra foram abaladas em seus primeiros passos, após o fim da Segunda Guerra Mundial e a descolonização. Para a democracia é um risco real que possui uma lógica, um tipo de pensamento que divide a realidade em duas

perspectivas, ou se é a favor ou contra, situação que descrevo como visão binária da política. Outros autores, como Tzvetan Todorov (2012, 92), vão chamar este fenômeno de messianismo político, isto é, “traz a ideia de que a vontade humana, desde que se torne comum, pode fazer reinar o Bem e trazer solução a todos; e esse feliz acontecimento não se produzirá no Céu, após nossa morte, mas aqui e agora”. Este tipo de visão exclui a possibilidade de diálogo, do pluralismo e por fim atinge a própria democracia.

É preciso tentar entender o ressurgimento de visões extremistas, que acreditavam estar enterradas nos confins da história com o fim da Guerra Fria, graças ao otimismo que veio com a queda do muro de Berlim e deixava a impressão de que jamais retornariam novamente. Contudo, estas visões retornaram das sombras, estavam latentes, escondidas na sociedade. Renascem como consequência da própria globalização, uma vez que o “temor da globalização incita a buscar refúgio na nação” (CASTELLS, 2018, 37). A busca de quem pregue a segurança da sociedade contra os outros, os de fora, os diferentes, os infiéis ou qualquer um que ouse não se enquadrar no padrão cultural pré-determinado pela sociedade.

A própria modernidade em seu afã, em sua busca de algo a mais, pelo progresso contínuo, plantou as sementes do que se colhe agora. Modernidade entendida conforme descrita por Bauman (2001), a preponderância do pensamento racional, uma marcha rumo ao futuro. Ou melhor, “o que a faz tão moderna como era mais ou menos há um século é o que distingue a modernidade de todas as outras formas históricas do convívio humano: a compulsiva e obsessiva, irrefreável e sempre incompleta modernização” (Bauman, 2001, 40).

Uma das características descritas no atual momento da modernidade é o desenvolvimento tecnológico, que encurtou distâncias, aproximou pessoas e por fim possibilitou a circulação de informações em uma velocidade jamais vista anteriormente. Desta forma, possibilitou que pessoas e grupos antes isolados na sociedade se comunicassem e comesçassem a se articular, fazendo com que percebessem antes de qualquer outro o potencial das mídias sociais (Mounk, 2018, 173-5).

Em um momento em que a instabilidade, insegurança e incerteza se fizeram sentir de forma mais intensa, a ilusão de segurança possibilitou o ressurgimento de visões extremistas com mais força em

diversos lugares do mundo. Esta visão limitada da realidade afeta a democracia, a política e o próprio direito com um discurso muitas vezes simples, uma forma de ver o mundo através de um prisma binário, que é propagado pelas mídias sociais de forma rápida e com abrangência maior do que a política tradicional. Estas mídias sociais tanto podem ter efeitos positivos como negativos, nos últimos anos este poder se fez cada vez mais visível “ao empoderar os outsiders, a tecnologia digital desestabiliza as elites governantes no mundo inteiro e acelera o ritmo da mudança” (Mounk, 2018, 173-5).

Exemplos recentes de países como Filipinas, Hungria, Polônia, Rússia, Turquia, Venezuela e outros citados por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt apresentam situações de governos eleitos que trabalharam contra a democracia, algumas vezes utilizando o próprio sistema jurídico para miná-la (Levitsky, 2018, 9-15). Há uma mudança de perspectiva ocorrida no final do século XX e no início do século XXI, o desenvolvimento tecnológico “alterou por completo os termos em que a democracia precisa operar” (Runciman, 2018, 13). Este desenvolvimento tecnológico afetou, além da democracia, os partidos políticos e as próprias instituições jurídicas (Abreu, 2020, 101). A neutralidade de um instrumento como as mídias sociais não significa que a sociedade deva baixar a guarda, acreditar que o fato de estar em uma democracia torne-a isenta de riscos.

A diferença está na utilização destes instrumentos, que podem servir para corroer a própria democracia. A visão distorcida do mundo, que o divide em amigo e inimigo, renasce e se faz presente. Diversos políticos e partidos políticos divulgam e propagam este tipo de visão, alimentando a intolerância e encontrando eco no populismo, no extremismo nacionalista ou religioso. Uma visão binária, que distorce o entendimento da realidade, é uma visão limitada, que se propaga pela sociedade. Este modo de ver as coisas gera intransigência e intolerância, também podendo levar à violência. Há distorção na utilização de alguns institutos, que podem dar um sentido diferente da intenção original do legislador.

Em alguns países, como Hungria e Polônia, o direito foi utilizado contra a própria democracia, contra a liberdade da sociedade, contra uma visão plural, diversificada e democrática da realidade, principalmente quando houve interferência no poder judiciário que alterou a composição das cortes constitucionais, fato que gerou condenação da União Europeia.

Na Hungria, o governo de Orbán expandiu o tamanho do Tribunal Constitucional, este passou de oito para quinze membros, além de alterar as regras para que seu partido pudesse nomear sozinho os novos juízes. Como não poderia destituir os juízes independentes, atuou para contornar a situação por meio de manobras jurídicas/legislativas. No caso da Polônia, o Tribunal Constitucional, composto por quinze membros, bloqueou várias iniciativas do Partido da Justiça durante seu primeiro mandato entre 2005 e 2007. Como retorno, o partido, em um movimento duvidoso, recusou a dar posse a três juízes que já haviam sido aprovados pelo parlamento anterior, e em vez disso impôs cinco novos juízes (Levitisky, 2018, 100-1).

A visão binária da realidade alimenta extremistas, que pretendem propagar o medo e gerar mais insegurança, de forma a prejudicar o próprio Estado Democrático de Direito. Eles tendem a manipular o medo da sociedade, seja do imigrante, do islâmico, do diferente, enfim o medo do outro.

Atualmente não há um inimigo global que se contraponha à democracia, logo, como disse Tzvetan Todorov (2012, 20) “combatê-las e neutralizá-las é tanto mais difícil quanto mais elas invocam o espírito democrático e possuem, assim, as aparências da legitimidade”. Discursos que visem trazer segurança podem vir a abalar os próprios fundamentos da democracia, sendo presas fáceis desta visão binária que tende a condenar “os regimes políticos nos quais toda vida social é submetida a uma tutela ideológica: religiosa, como nas teocracias; doutrinal, como no totalitarismo” (Todorov, 2012, 271).

O medo com certeza é um dos principais problemas que estão latentes nas sociedades de nossa época. Portanto, temos que concordar que “a insegurança do presente e a incerteza do futuro que criam e alimentam o mais aterrador e menos suportável de nossos medos” (Bauman, 2008, 142).

Na política, este medo alimenta discursos populistas, a busca de algo que traga segurança, estabilidade, certeza e não deixe dúvidas é um discurso fácil, geralmente ilude as pessoas que tendem a acreditar e viver uma autoilusão. É mais fácil para um extremista viver em um mundo no qual possa definir claramente seu amigo e inimigo, que possa dividir o mundo entre sim e não, entre o número um e zero, entre a cor branca e a preta, entre fiel e infiel, uma típica visão distorcida da realidade social, uma visão binária da realidade.

Na política, sabe-se que, quando duas pessoas se reúnem e discutem sobre um tema, tem-se duas visões de mundo, dois partidos. O surgimento de uma terceira pessoa faz com que se tenham, além das duas opiniões, uma terceira que possa se coligar, aproximando-se de qualquer um dos anteriores, ou até mesmo formar uma nova corrente. Isso quebra a lógica binária, situação que se torna mais comum em uma sociedade complexa, plural e diversificada como é a do século XXI. Então, insistir na lógica binária só favorece os extremistas de direita, de esquerda, ou religiosos.

Esta visão encontra fundamento antigo segundo Tzvetan Todorov (2012, 87-223) que deu origem ao que ele chama de messianismo político, mas foi com base na teoria de Carl Schmitt (1996) que esta distorção da realidade atingiu a própria política de forma mais evidente, dividindo-a entre amigo e inimigo, ignorando que não se deve ter esta visão, que busca eleger um inimigo a ser derrotado. Na política há adversários, e não inimigos, com os quais se discute, conversa e se pode chegar a algum consenso.

No debate que se apresenta, é preciso reconhecer a tensão política como natural. Este paradoxo alimenta o dissenso, o qual por sua vez coloca-se na base da visão binária da política, distorce o conceito de política, afetando o próprio entendimento de democracia. Viver o paradoxo e assumir que o dissenso é inevitável na política, que a tolerância e o respeito devem ter primazia e destaque é o primeiro passo para enfraquecer a visão binária.

Cabe mencionar aqui que se considera que os partidos “não se constituem como órgão de controle, mas destinam-se a controlar os órgãos de poder” (Santano, 2018c, 33). Segundo a autora, isto pode gerar problemas, pois não são órgãos de poder, não incidindo sobre si nenhum instrumento de controle, o que pode abrir espaço institucional a esta visão binária.

Visão binária versus visão multipolar

Em um mundo contraditório, plural e diversificado, a visão binária dos extremistas encontra um limite na própria realidade, pois ela não se prende ou se encaixa entre esses dois extremos. Para superar isto, os extremistas ou autoritários procuram provocar divisão na sociedade, estimulando o ódio e o medo, pois precisam gerar mais insegurança, já que apenas desta forma vão conseguir

controlar e impor sua visão de mundo a toda a sociedade. Em sociedades com uma política mais desenvolvida, ou madura democraticamente, mesmo os extremistas tendem a se comportar dentro das regras, como nos casos em que obtiveram sucessos: Áustria, Itália e Holanda.

Uma visão multipolar pode constituir um enfoque no sentido colocado por Chantal Mouffe (2013, 10-20) “constituir um passo em direção a uma ordem agonista na qual conflitos, embora não desaparecessem, teriam menor probabilidade de adotar uma forma antagônica”. Neste sentido, aproxima-se da visão multipolar de mundo, em que é possível que se reconheça o pluralismo de ideias e a diversidade presente na sociedade, algo fundamental para superar o dualismo característico da visão extremista da realidade.

Alguns argumentam que o que acontece em um país não necessariamente acontece em outro, mas quando se fala de democracia ou de liberdade, pode-se necessariamente afirmar que elas não podem ser garantidas em um só país ou grupo de países. O futuro da democracia e da própria liberdade só pode ser assegurado em uma escala mundial, pois há um risco de que a negação da dignidade de bilhões de seres humanos possa acabar corrompendo os valores que mais se pretende proteger (Bauman, 2008, 142).

Logo, a democracia tem que superar esta visão distorcida. Neste sentido, a sociedade estabeleceu uma Constituição que impõe limites ela mesma, a partir de uma divisão de poderes, que busca conter excessos da maioria e minimizar visões extremistas.

Para superar a visão extremista e diminuir o poder deste tipo de visões autoritárias, que afetam a realidade por distorcerem o modo de ver a sociedade, há necessidade de superação desta forma de ver a realidade. O Direito tem um papel fundamental para propiciar um modo novo de intermediar o diálogo entre os vários grupos políticos que atuam na sociedade.

É preciso compreender que a diversidade e o pluralismo existente na sociedade contemporânea são fundamentais e inevitáveis. Esse debate vem desde o início do século XX, mas só após a Segunda Guerra Mundial os direitos humanos passaram a ter uma relevância maior no direito.

O ressurgimento dos direitos humanos consolidou novos valores e teve um papel fundamental na mudança do entendimento e interpretação das Constituições, essa nova forma ganhou força e tornou-se uma referência (Maliska, 2015, 146-7).

O respeito às minorias e à diversidade ganhou visibilidade e principalmente apontou para uma visão multipolar. A partir disso, Jürgen Habermas (2003) desenvolveu um método conhecido como diálogo racional, como forma a se buscar chegar a um consenso. Esta ideia gera uma tensão e interfere na visão binária que estes tipos de pessoas extremistas possuem da realidade. Através da identificação desse aspecto nos discursos, nos projetos de lei e em entrevistas, será possível observar indícios de que governos e partidos possuem uma compreensão próxima de uma visão binária da realidade, que pode levar a um tipo de messianismo político na forma descrita por Tzvetan Todorov (2012) ou a um discurso populista que abusa do maniqueísmo, que divide o mundo entre o bem e o mal (Santano, 2018a, 87). Mas este discurso ao extremo, como se vê hoje, pode promover o ódio na sociedade, minando a própria democracia. Em um mundo cada vez mais plural, um mundo líquido, no sentido que não seja fechado em si mesmo, em uma visão da realidade estreita e binária, tem que haver a capacidade de submeter a própria sociedade à crítica. Este regime democrático “não se reduz a uma característica única, mas sim exige a articulação e o equilíbrio entre vários princípios separados” (Todorov, 2012, 508), e mais do que isso exige o diálogo, a tolerância e o respeito entre os diferentes.

Dentro do direito, o ramo que seria mais apropriado suscitar este debate entre diferentes e administrar a regra do jogo democrático seria o Direito Eleitoral. Este ramo serve como caminho para apresentar aos cidadãos uma visão possível, que traga tanto a sociedade quanto os partidos de volta para a redescoberta da política e da democracia, superando a visão totalitária e binária da política. Desta forma, o próprio Direito Eleitoral precisa abandonar a visão punitiva, de sim e não, proibido e permitido. Além disso, é necessário valorizar uma forma de ver o mundo por meio da utilização de técnicas de negociação para a resolução de problemas entre partidos, candidatos e cidadãos. De tal forma que as regras, que se tornam cada vez mais claras, precisam ser obedecidas e respeitadas por todas as partes que participam da disputa política.

A ausência do diálogo pode extrapolar a disputa política eleitoral e afetar toda a sociedade, como um discurso de um candidato suscitando o ódio, ou afirmando que o discurso ambientalista é fantasia, ou que não existe violência contra as mulheres. Este tipo

de manifestação política pode propagar um sinal perigoso que pode levar a um aumento da violência contra as minorias, do desmatamento e crimes ambientais, além de aumentar crimes praticado contra as mulheres. Por este motivo a disputa política eleitoral torna-se importante na sociedade e merece destaque no campo jurídico.

Em várias partes do mundo, os discursos extremistas se mantêm presos em uma visão binária e não conseguem encarar a realidade plural e aberta ao diálogo. Extremistas precisam converter o adversário político em inimigo político, utilizando não a violência física, como a que era utilizada nas décadas de vinte e trinta do século XX, mas sim uma violência virtual, nas redes sociais, empregando, principalmente, o discurso populista para conquistar mentes e corações.

O respeito e a liberdade de manifestação são as primeiras vítimas deste tipo de entendimento, a intimidação virtual é a nova arma usada por extremistas, que espalham notícias falsas, se apropriam e abusam das mídias sociais. Hoje, há necessidade de que o Direito Eleitoral, juntamente com o Direito Constitucional, garanta a liberdade de manifestação, de expressar ideias e principalmente de respeitar as regras do jogo democrático.

Na sociedade, é fundamental para a sobrevivência de qualquer democracia que se mantenha a estabilidade de todos os que participam da política, e que busquem agir de acordo com as regras do jogo democrático (Mounk, 2018, 287). É necessário, segundo coloca o autor, renovar a fé cívica e defender as regras democráticas, no mesmo sentido posto por Norberto Bobbio (1986).

Em uma sociedade pluralista, é fundamental a liberdade para discordar e expor sua opinião, neste tipo de sociedade não se impõe simplesmente a decisão da maioria, mas se consente cada vez mais na distribuição do poder, que abra caminhos para a democratização da sociedade civil, integrando neste processo a democracia política (Bobbio, 1992, 63-4). Para que isto funcione, há de considerar que as regras do jogo, seus atores, movimentos e organizações sociais fazem parte de um todo, por fim “o comportamento eleitoral não existe fora das leis que instituem e regulam as eleições” (Bobbio, 1992, 69).

A Justiça Eleitoral tem o papel fundamental de agir como mediadora entre os partidos políticos, filiados e eleitores, de tal forma que a busca por soluções negociadas entre as partes seja a regra, isto é, seja usada preferencialmente para a resolução de problemas.

Logo, os conflitos devem ser superados pelo diálogo e pela busca do consenso, o esclarecimento deve superar o medo, sendo desta forma que se conseguirá neutralizar os extremistas que, sob a desculpa de defender a democracia, suprimem liberdades e conquistas e alimentam o extremismo da política.

O desenvolvimento de programas por parte da Justiça Eleitoral junto a escolas, como no caso do projeto parlamento jovem¹, discussões em grupos de estudos abertos a estudantes², audiências públicas para expor e debater as regras para as eleições podem ajudar a divulgar ideias que cultivem o respeito e que sirvam para neutralizar as visões binárias, que geralmente fazem parte das correntes autoritárias. Programas esses que necessitam ir além da divisão entre partidos, da discussão da importância do parlamento e até da superação de que basta o ato de votar e ser votado, mas, tem por objetivo ajudar a desenvolver ideias de respeito, de tolerância e de diálogo racional entre pessoas.

A democracia vai na direção da construção de um diálogo racional, da superação de uma visão distorcida da vida. Este novo tipo de visão multipolar pretende reforçar a democracia, além de dar um novo ânimo para este modelo político, pois a pluralidade natural da sociedade leva a uma forma de reconstruir e fortalecer a própria noção de democracia liberal, que seria a que por enquanto se mostrou mais compatível com uma sociedade pluralista.

Participar é um dos caminhos fundamentais para o desenvolvimento da democracia, pois a participação possui um caráter educativo, principalmente quando não termina apenas no ato de votar. Através dela, aprende-se a respeitar o adversário político, a debater um problema, buscar soluções e também a elaborar propostas para situações concretas. Este caminho apontado por vários autores, como Jean Jacques Rousseau, considera que pela participação se pode aumentar o valor da liberdade para si, de forma a capacitar-se a ser seu próprio senhor (Pateman, 1992, 39-42). Ainda John Stuart Mill (1937) afirma que o sufrágio tem uma função integrativa da

-
1. PARANÁ. Tribunal Regional Eleitoral. *Projetos*. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/projetos/>. Acesso em: 20 abr. 2022.
 2. PARANÁ. Tribunal Regional Eleitoral. *Grupo de pesquisas*. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/grupo-de-pesquisas/grupo-de-pesquisas-gpec>. Acesso em: 20 abr. 2022.

participação, tornando-se consciente de ser um membro da comunidade (Mill; Pateman, 1937; 1992, 43-52).

De nada serve o sufrágio universal conquistado pela sociedade, muito menos a participação nos governos, se o cidadão não for preparado para opinar, aprender a respeitar outras opiniões e, principalmente em um nível mais local, aprender a se autogovernar. Uma vez que “no contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modificaria: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão” (Pateman, 1992, 146).

A participação no debate tende a desarmar os extremistas desconcertados, pois o seu surgimento inibe e enfraquece a posição mais radical. Desta forma, a visão multipolar da política e o respeito às regras do jogo tendem a desenvolver a democracia e afastar políticos com visões extremistas e autoritárias.

Conclusão

Mesmo durante o período da Guerra Fria, os primeiros sinais de mudança já se faziam sentir. Outros grupos começaram a se manifestar, ainda que não se encaixassem em nenhuma das duas correntes que se contrapunham. Podemos citar o caso dos ambientalistas, dos pacifistas e das feministas, que entraram no debate e, não concordando com nenhuma das posições predominantes no mundo pós-guerra, foram os primeiros a defender e expor um mundo que ia além da visão binária, tornando um mundo multipolar possível.

Outras organizações e até outras correntes de pensamento surgiram, aumentando os interlocutores na política. Desta forma, a sociedade foi se tornando mais complexa e plural, novos grupos foram surgindo e trazendo novas possibilidades de se fazer política, “tendo como limite os direitos fundamentais da pessoa humana” (Santano, 2018c, 36).

Grupos que não se enquadram em uma visão binária, como os ecologistas e as feministas (com correntes que podem pender para ambos os lados), superaram a simples divisão maniqueísta entre o bem e o mal, entre esquerda ou direita, que é irrelevante em um mundo plural e diversificado. A situação é de tal forma constrangedora para um extremista político, que fica paralisado e sem saber o que fazer quando surge uma questão ambiental.

O populismo sofreu uma mudança no final do século vinte, ampliando o discurso de ódio e expondo o que Tzvetan Todorov (2012) passou a chamar de messianismo político, quando incorporou elementos que amplificaram sua mensagem de forma a atingir um maior número de pessoas.

É preciso concordar, neste sentido, com Filipa Raimundo (2018), que investiga os legados do autoritarismo, democratização e qualidade da democracia em Portugal. O Brasil passou por vários períodos autoritários no decorrer de sua história, e por isso é importante dois aspectos para a construção da memória histórica: “em primeiro lugar, a frequência com que certos temas entram no debate público e em segundo lugar, a forma como são activados politicamente” (Raimundo, 2018, 9).

No Brasil, é importante discutir e relembrar a importância da democracia, do pluralismo e principalmente dos requisitos inerentes para a própria democracia. Relembrar como foi custoso e demorado a volta do Estado Democrático, do direito de participar, de expor sua opinião, de assumir posições sem receio de ser perseguido pelo governo.

Democracia não se constrói pelo uso da força, por mais que esta traga uma estabilidade momentânea, seu prejuízo para a sociedade é muito maior. Liberdade e direitos humanos só podem prosperar em um regime democrático e são fundamentais para o limite que se deve dar ao discurso extremista, em um ambiente em que se tem liberdade de manifestação, de opinar, de ser ouvido pelo governante e de ter sua posição levada em consideração. Para o desenvolvimento da democracia, é necessário um ambiente em que a opinião dos adversários seja respeitada e o convívio das diferentes correntes de pensamento se dê dentro de um ambiente de liberdade e respeito às regras do jogo.

Referências

- ABREU, S. L. V. (2020). *Partidos políticos e modernidade líquida: análise da filiação partidária nos municípios do estado do paraná nos períodos entre 1947-1963 e 1996-2016*. 2020. Disserta o (Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia) – Centro Universitário Aut nomo do Brasil, UNIBRASIL, Curitiba.
- BAUMAN, Z. (2001). *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- _____. (2008). *Medo líquido*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.

- BOBBIO, N. (1986). *O futuro da democracia*; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (2004). *Dicionário de política: vol. 1. 11 ed.* Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CASTELLS, M. (2018). *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- DAHL, R. A. . (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- _____. (2015). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora Edusp.
- HABERMAS, J. (2003). *Direito e democracia: entre facticidade e validade: vol. I e II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HOBBSBAWN. E. J. (2008). *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. São Paulo. Paz e Terra.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing Group, 2018.
- MALISKA, M. A. (2015). *Introdução à sociologia do direito de Eugen Ehrlich*. Curitiba: Juruá.
- MOUFFE, C. (2013). *Agonistics: thinking the world politically*. New York, EUA: Verso.
- MOUNK, Y. (2018). *O povo contra a democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- OLIVEIRA, A. C. (2005). *A democracia local: aspectos jurídicos*. Coimbra, Portugal: Editora Coimbra.
- PATEMAN, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- RAIMUNDO, F. (2018). *Ditadura e democracia: legados da memória*. Lisboa, Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- RUNCIMAN, D. (2018). *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo: Todavia.
- SALGADO, E. D. (2018). Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 117, p. 193-217.
- SANTANO, A. C. (2018a). La relación entre el populismo y la crisis de representatividad en américa latina. *Revista Debates Latinoamericanos*, n. 33, p. 81-8.
- _____. (2018b) Los límites del Pluralismo Político: la libertad en la institución del programa partidista versus la ilegalidad de organizaciones partidistas. *Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXVIII*, vol. 68, n. 270, p. 741-70.
- _____. (2018c) **Novos tempos, novos desafios... ou seriam velhos?** O caso do controle externo dos partidos políticos no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista do Advogado*, n. 138, p. 31-9.
- SCHMITT, C. (1992) *O Conceito de Político*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- _____. (1996) *A Crise da Democracia Parlamentar*. São Paulo: Scritta.

- SIMÕES, B. C.** (2015) A Soberania Revisitada: Carl Schmitt, Foucault e a questão do poder. In. **RAMOS F. C., MELO R., FRATESCHI Y.** (Orgs.). *Manual de Filosofia Política*. São Paulo: Saraiva, p. 231-58.
- TODOROV, T.** (2012) *Os inimigos íntimos da Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- ZIBLATT, D.; LEVITSKY, S.** (2018) *How Democracies Die*. New York, EUA: Crown Publishing Group.

Democracia e sistemas eleitorais

Marcelo Sasso Gonzalez e Silvio Eduardo Conegliam Peccioli

Resumo

O objetivo do presente trabalho é analisar as concepções de democracia e sistemas eleitorais, bem como sua interação com Estado e sociedade. A análise aborda principalmente os sistemas proporcional e distrital, comparando realidades experimentadas internacionalmente com a situação brasileira. Busca ainda o conhecimento de como cada sistema pode contribuir para a democracia e melhorar a percepção de representatividade política nas esferas federativas.

Palavras-chave: democracia; sistema eleitoral proporcional; sistema eleitoral distrital; sistema eleitoral distrital misto; sistema de governo.

Abstract

This work aims to analyze the conceptions of democracy and electoral systems, as well as their interaction with State and society. The analysis focus mainly on the proportional and district systems, comparing realities experienced internationally with the Brazilian situation. Furthermore, it seeks to know how each system can contribute to democracy and improve the perception of political representation in the federative spheres.

Keywords: democracy; proportional electoral system; single-member district electoral system; mixed electoral system; government system.

Artigo recebido em 1º de abril de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 19 de abril de 2022.

Sobre o autor

Marcelo Sasso Gonzalez é mestrando em Gestão e Políticas Públicas (FGV-Eaesp); Pós-graduando em Direito Público (PUC-RS), Direito Imobiliário (Damásio), Direito Processual Civil (Damásio) e Direito Constitucional (Damásio); e Bacharel em Direito (UNIFIEO). E-mail: marcelo.sasso.gonzalez@gmail.com

Silvio Eduardo Conegliam Peccioli é mestrando em Gestão e Políticas Públicas (FGV-Eaesp); Pós-graduando em Direito Público (PUC-RS); e Bacharel em Direito (Mackenzie). E-mail: silvinho_peccioli@hotmail.com

Introdução

O presente trabalho apresenta uma visão geral sobre a democracia e sua construção histórica, pontuando os principais autores que contribuíram para o pensamento democrático, da Grécia Antiga até contemporâneos, abordando as suas diversas formas e como suas concepções foram se estruturando a partir da sociedade em que estavam inseridos, em especial as concepções contemporâneas de democracia de Joseph Schumpeter (1961) e Robert Dahl (1997).

A partir desta construção histórica, observamos que o sufrágio se apresenta como uma das principais formas de participação popular no exercício da democracia nas sociedades. Nesse diapasão, os sistemas eleitorais são o meio de escolha e transmissão dos poderes políticos.

Este estudo se dedica a explicar as bases de funcionamento dos sistemas eleitorais proporcional e distrital e como contribuem para a representatividade e consolidação dos valores democráticos. Além disso, são apresentadas as classificações e tipos de sistemas eleitorais adotados nos países, abrangendo os mais populares e suas conceituações, bem como esboçando uma breve análise sobre as bases do sistema eleitoral alemão.

Neste compasso, o presente artigo, por meio de uma metodologia de revisão literária nacional e estrangeira, principalmente em livros e artigos científicos, apresenta as dimensões democráticas e sua prática através dos sistemas eleitorais.

Democracia

História da democracia

O conceito mais antigo sobre a democracia remonta à Grécia Antiga, com a criação de uma ideia de cidadania para o cidadão, que o permitia participar da vida política da cidade. Todavia, o conceito de cidadão grego era limitado aos homens com mais de 21 anos, conterrâneos da cidade-estado ou filhos destes, muito distante da visão atual de cidadania. Para um dos maiores pensadores gregos, Platão, existiam cinco formas de governo, sendo elas aristocracia, timocracia, oligarquia, democracia e tirania; dentre essas, a aristocracia seria a única forma decente de exercício de poder e

a democracia uma forma degenerada de exercício político dos pobres (Bobbio *et al*, 2008).

Já para outro grande pensador grego, Aristóteles, existiam três formas de governo que, de acordo com o exercício de poder, poderiam ser puras ou corruptas. As formas puras seriam a monarquia, a aristocracia e o governo constitucional (democracia ou politeia), por sua vez, as corruptas seriam as decorrentes do mal uso das formas puras, sendo a tirania, a oligarquia e a democracia. Desta forma, podemos concluir que, na visão aristotélica, a democracia é ambígua em certa medida, vez que no Governo Constitucional a maioria governa para o bem de todos, e na democracia, como forma corrupta, seria exercido o governo dos pobres, mais numerosos e contra os demais (Bobbio *et al*, 2008).

As visões gregas sobre democracia e política tiveram grande influência no Ocidente, por exemplo as repúblicas romana e do mediterrâneo. Além disso, na Idade Média, a religião cristã se expande de forma considerável, influenciando a vida política europeia. O governante agrega a posição de soberano e líder espiritual, juntamente com a igreja (Bobbio *et al*, 2008). No entanto, mesmo com essa construção, a ideia de soberania popular cresce no período, com base nos ensinamentos do Direito Romano na República Romana, consagrando a representação que o poder é concedido pelo povo, seu real detentor.

Após esse período, surge um dos grandes pensadores políticos de todos os tempos, Nicolau Maquiavel, que elabora sua visão observando a realidade, separa religião e política, e estabelece a relação entre poder e as formas de governo, república e monarquia. A república não era compatível com a democracia, Maquiavel argumentava a existência de repúblicas aristocráticas e mistas (repúblicas romanas e as entendidas como ideais), nenhuma sendo caracterizada como uma forma de governo com participação estritamente popular (Bobbio *et al*, 2008).

Outras contribuições importantes para as concepções democráticas foram dos pensadores Thomas Locke e Jean-Jacques Rousseau que, entre outras questões, divergiam na estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. Para Locke, tal poder deveria ser exercido por representantes, já para Rousseau deveria ser dado diretamente aos cidadãos. Igualmente importante é a construção de Rousseau sobre o Estado, definindo-o como república e democracia, caracterizado

pela existência de uma participação popular na produção das leis e no poder, e que sem esses elementos não poderia ser considerado um Estado, pelo contrário, seria apenas um domínio do detentor do poder (Bobbio *et al*, 2008).

O processo de mudanças foi contínuo ao longo do tempo e, entre os séculos XVII e XVIII, surgiram os ideais da democracia liberal. Entre os principais pensadores estavam Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill. O pensamento democrático liberal tinha como ideal o exercício da democracia como forma representativa ou parlamentar, descrito como a única forma compatível com o Estado liberal, em contraponto à visão de Rousseau, pois, para os liberais, a forma representativa seria um complemento à democracia (Bobbio, 2008). Essa participação na política estaria ligada diretamente às liberdades individuais, no direito de liberdade de expressão, de reunião, de associação e principalmente o de eleger e ser eleito.

Outra visão é concebida pelos socialistas, a percepção do Estado é vista como agente controlador da sociedade, sendo a democracia um elemento integrante e necessário, porém não constitutivo das sociedades socialistas. Os pensadores Karl Marx e Friedrich Engels são uma das maiores fontes desta vertente ideológica, e, para eles, o modo de atuação democrática é diverso da visão liberal. A democracia não deveria ser exercida por representantes eleitos, nem apenas pelo sufrágio universal, mas deveria possuir uma maior participação popular direta, exercendo um controle político e econômico das bases através dos conselhos operários. O sistema seria composto não por um parlamento, mas por uma federação de conselhos unificados, com vários níveis territoriais e administrativos. Esse ideário se justifica pela diferença entre o cidadão formal (democracia liberal) e pelo cidadão trabalhador (democracia socialista). Já a partir do fim do século XIX, e seguindo durante o século XX, motivado pelos socialistas, prosperou a ideia da social-democracia, como forma de buscar um maior controle sobre o capitalismo e criar organizações econômicas focadas no interesse coletivo (Bobbio *et al*, 2008).

Naturalmente se extrai que essas doutrinas incluíram a democracia como compatível com suas formas de sociedade, e mais, como ferramenta na busca desses ideais. Atualmente, a maioria dos governos democráticos mundiais consolidados tomam, como formas de organização, a democracia liberal ou a social-democracia (Paramio, 2009).

Democracia contemporânea

A maioria das democracias enfrentam problemas de representatividade, algumas ainda estão em processo de consolidação no mundo contemporâneo. Desta forma, a análise dos valores e efeitos democráticos na sociedade é objeto de estudo de diversos autores, orbitando em dois campos de conhecimento: o abstrato, visando a criação de modelos ideais de democracia; e o concreto, que verifica os regimes existentes. Essa última abordagem em relação à democracia real encontra alicerces em dois grandes pensadores, Joseph Schumpeter e Robert Dahl.

A visão de Schumpeter (1961) contrapõe a clássica de Rousseau, na qual a participação direta popular com vistas ao bem comum seria fundamental para democracia. Para Schumpeter esta seria impraticável, em razão da natureza das democracias nas sociedades capitalistas. Existiriam apenas interesses de uma elite política organizada, que poderiam, ou não, se alinhar com os de outros grupos.

Em grande medida, essa contraposição à teoria clássica decorre da crítica à suposta racionalidade do cidadão médio, visto que para Schumpeter (1961), esse é ignorante e não conhecedor dos assuntos relativos à política e à vida em sociedade. Importante que, para o autor, essa ignorância não está relacionada com a instrução do cidadão, e sim com um certo sentimento de indiferença, vejamos:

O senso de responsabilidade reduzido e a ausência de vontade efetiva, por outro lado, explicam a ignorância do cidadão comum: e a falta de bom senso em assuntos de política interna e externa. Essa ignorância é ainda mais chocante no caso de pessoas educadas e muito ativas em esferas não-políticas da vida, do que no de pessoas sem educação e de situação mais humilde. Mas, no caso, isto não parece fazer qualquer diferença (Schumpeter, 1961, 17).

Ainda em seu trabalho, Schumpeter (1961) afirma que a democracia é descrita como método para o alcance das decisões políticas, não configurando um fim em si mesma. E deveria ser utilizada para eleger os representantes, tendo unicamente através desse meio os acontecimentos da política. Expõe ainda que os políticos disputam os votos dos eleitores em um mercado concorrencial, apresentando propostas que visam o aumento do seu capital eleitoral.

Por fim, Schumpeter (1961) destaca a necessidade de algumas características para a democracia: apoio político do cidadão; concorrência livre; voto livre; busca da liderança política; governo administrado por políticos; e, principalmente, a política como profissão.

Já para Dahl (1997), as sociedades são plurais e nenhum grupo teria ação hegemônica sobre o todo. Essa pluralidade social impõe limites a todos os grupos, assim a liberdade política seria preservada através desses conflitos de interesses. Esta visão é mais alinhada com as proposições clássicas de democracia.

A partir destas ponderações, Dahl (1997) trabalha um grupo de conceitos importantes em sua teoria, que são as quatro formas de governo: hegemônias fechadas, que não possuem disputa pelo poder e com participação política muito limitada; hegemônias inclusivas, que também não possuem disputa pelo poder, porém há uma maior participação política; oligarquias competitivas, que possuem disputa pelo poder e uma participação política limitada; e poliarquias, que exigem uma maior participação popular através das regras da democracia, e instrumentos que garantam as liberdades de todos os agentes envolvidos.

A mudança entre as formas de governo é chamada de processo de democratização por Dahl (1997), passando por três estágios: o primeiro seria a liberalização, que amplia o debate baseado na pluralidade de ideias; o segundo seria a inclusão, no qual se aplica uma extensão da participação democrática; o último seria a própria democratização, uma união entre os dois estágios antecedentes. Diante disso, a democracia necessita de um governo responsivo, com fundamento na liberdade de expressão, existência de direitos políticos, que os cidadãos sejam capazes de formular preferências e com instituições que garantam essas liberdades à sociedade, de forma que ela se torne plural e inclusiva.

Desta maneira, a proposta não é esgotar todo o pensamento dos brilhantes autores, tampouco explorar suas semelhanças e diferenças, mas apresentar em linhas gerais as bases dos pensamentos de Schumpeter e Dahl. A análise sobre a democracia nas sociedades contemporâneas exige a reflexão dos conceitos apresentados por ambos, sendo fundamental para o estudo e entendimento da ciência política, da democracia real e do poder político.

Sistema Eleitoral Proporcional

Definição e origem do sistema eleitoral proporcional

O sistema de representação proporcional é, basicamente, aquele que tem por objeto principal a proporção de votos partidários. Isso é, um determinado partido irá ocupar o número de cadeiras parlamentares correspondentes, diretamente à sua votação, em regra, representada em listas abertas ou fechadas. Nas abertas, o eleitor pode indicar, além da escolha do partido, um candidato de sua preferência. Nas fechadas, o eleitor não é capaz de fazer essa segunda escolha e a ordem da lista é organizada pelo próprio partido (Nicolau, 2004).

A origem desta forma de representação remonta ao ano de 1900, na Bélgica, sendo instituída com o intuito de garantir a representatividade das minorias nas câmaras políticas do país. Atualmente, no Brasil, este é o sistema utilizado para a eleição de deputados (federalis, estaduais e distritais) e vereadores. Nesse sentido, aduz Dallari (2009, 192):

O problema de mais difícil solução (...) é o da representação das minorias. Tentando solucioná-lo foi que na Bélgica introduziu, no ano de 1900, o sistema de representação proporcional, que seria acolhido por muitos Estados depois da 1ª. Guerra Mundial. Por esse sistema, todos os partidos têm direito a representação, estabelecendo-se uma proporção entre o número dos votos recebidos pelo partido e o número de cargos que ele obtém.

Portanto, é possível perceber que o sistema eleitoral proporcional carrega, desde seus primórdios, o intuito de garantir representatividade aos menos aceitos no momento do pleito. Isto denota que a democracia não é o regime que somente respalda a maioria vencedora, mas que acolhe e dá direitos à minoria, ora derrotada, mas também legitimada por votos de uma parcela da população.

Funcionamento do sistema eleitoral proporcional

Diferente do sistema majoritário, em que aquele(a) que obtém mais votos consagra-se vencedor(a), o sistema proporcional possui maiores peculiaridades e cálculos a serem realizados para se chegar ao resultado final. Os votos inicialmente computados são os do

partido ou da coligação, a última, inclusive, em vias de encerramento em nosso país (Nicolau, 2004).

Para que os eleitos sejam identificados, é necessário analisar duas variantes: o quociente eleitoral e o quociente partidário, respectivamente QE e QP. O quociente eleitoral é a representação da soma de todos os votos válidos (legenda e nominais), sendo retirados os votos “brancos” e “nulos”, e a posterior divisão deste resultado pelo número de cadeiras parlamentares que estão sendo disputadas. Após a solução desta equação, é necessário se identificar o quociente partidário (interno). Este é representado pela soma do número de votos do(a) partido/coligação dividido pelo QE. O valor obtido será diretamente o número de cadeiras que obtiveram no pleito (Nicolau, 2004).

Há ainda que se referir às chamadas “sobras”, isto porque, após todos estes cálculos, possivelmente ainda existirão vagas disponíveis e que não foram preenchidas diretamente pelo $QE \times QP$. Assim, tem-se uma nova equação com o total de votos dos partidos/coligações sendo dividido pelo número de cadeiras vencidas mais um. O partido ou coligação com maior resultado assumirá a cadeira. Por fim, com os números de cadeiras parlamentares de cada partido ou coligação definidos, os eleitos foram aqueles que tiveram a maior votação em cada qual, de acordo com a disposição de cadeiras parlamentares vencidas (Nicolau, 2004).

Vejamos um exemplo:

Tabela 1 – Exemplos do cálculo do número de vagas no sistema eleitoral proporcional

Legenda	Votos válidos	QP	Sobras	Vagas
PA-PB	1.200	$1.200 \text{ (votos)}/300$ (QE) = 4	$1.200/(4+1) = 240$	4
PC	1.100	$1.100 \text{ (votos)}/300$ (QE) = 3	$1.100/(3+1) = 275$	3+1
PD	400	$400 \text{ (votos)}/300$ (QE) = 1	$400/(1+1) = 200$	1

Total de votos válidos = 2.700,

logo $QE = 2.700 \text{ (total de votos válidos)}/9$
vagas = 300

Este é o complexo e, até mesmo, criticado, sistema responsável pela eleição de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores, conforme já mostrado. Contudo, muitos defendem que é através dele que o país dispõe de representatividade, ampla capacidade democrática e respeito às minorias (Nicolau, 2015).

Sistema Eleitoral Distrital

Sistema Distrital Puro

O sistema eleitoral distrital, também conhecido como “de maioria simples”, é aquele que preceitua limites geográficos como fator determinante nas eleições. Isto é, a maioria de votos de um determinado distrito eleitoral, seja ela simples ou absoluta, irá eleger os candidatos. Em tese, apenas um candidato é eleito por região (Nicolau, 2004).

Atualmente, o sistema enfrenta duras críticas nos países em que vigora, caso do Reino Unido, França e Estados Unidos. No Brasil, esta forma de votação começou a ser defendida com maior força por movimentos civis a partir dos anos 90, embora tenha sido derrotado nas subcomissões da formação da CF/88 (Waltrick e Fauth, 2015).

Entre as vantagens desse sistema eleitoral, podemos citar o estreitamento da relação entre representante e os eleitores representados, em virtude da proximidade e responsabilização maior do eleito; o chamado “voto contra”, uma vez que somente um será eleito no distrito, é possível escolher alguém na tentativa de ultrapassar o candidato indesejado, como nos casos majoritários; desfavorecimento de radicais e grupos de interesses específicos, uma vez que os interesses gerais do público sempre serão mais evidenciados na votação popular; memória eleitoral fortalecida em razão da maior proximidade geográfica e menor número de opções; e redução dos gastos eleitorais, uma vez que as campanhas são realizadas totalmente dentro dos distritos eleitorais, podendo os candidatos centralizar os seus recursos (Waltrick e Fauth, 2015).

Por outro lado, dentre as muitas críticas existentes, a mais forte e coerente delas em relação ao sistema é a em relação ao chamado *gerrymandering*, prática que ocorre no desenho dos distritos eleitorais, demarcando territórios de forma a favorecer aqueles que

estão no poder. Isso funciona uma vez que as regiões onde há voto maciço da oposição são aglutinadas ao máximo, de forma que o seu poder de voto seja reduzido em termos de representação. Por outro lado, os locais de votação majoritariamente situacionistas são divididos em maior número de distritos, de forma que a representação torna-se maior e mais poderosa na soma dos votos. Cabe também citar que o clientelismo é uma prática que preocupa nessa forma de sistema eleitoral, em razão da proximidade de líderes distritais da população, impedindo renovação e alternância no poder (Gomes, 2015).

Sistema Distrital Misto

Numa diferente ótica, temos o sistema eleitoral distrital misto que, embora seja uma variante descendente do sistema supracitado, possui uma particularidade interessante: o voto distrital ocorre em conjunto com voto de outro sistema (Nicolau, 2004), podendo ser um sistema majoritário misto (voto distrital > voto partidário) ou uma representação proporcional mista (voto partidário > voto eleitoral [ou paridade]).

Ainda que hajam mecanismos previstos neste sistema eleitoral para tentar contornar desproporções, é evidente que as minorias serão quase que sempre ceifadas em relação ao sistema proporcional original, uma vez que ele é totalmente desfavorável aos partidos menores. Desta forma, é possível se aludir que exista uma queda significativa de representatividade no tocante à parcela da votação ora derrotada no pleito.

A proposta de alteração do sistema brasileiro consistiu no seguinte método: metade das cadeiras seriam ocupadas por eleitos no modelo de voto distrital e metade seria ocupada pelo modelo de voto proporcional (Abreu, 2016). Assim, o eleitor teria de dar dois votos, sendo o mais votado do distrito eleito, assim como o mais votado dentro dos partidos e coligações.

Necessário enfatizar os pontos favoráveis e contrários também nesse sistema, conforme Abreu (2016). São considerados positivos os fatos de que serão conciliados interesses regionais e interesses gerais da população; serão diminuídas as distorções de cada um dos sistemas modelo de voto; e a simplicidade e proporcionalidade serão aliadas e colocadas em isonomia. Contudo, são vistos

negativamente pontos como: a complicação da escolha do eleitor dado ao sistema e que não é racional a escolha pelo sistema eleitoral distrital misto em países que possuam as chamadas “câmara alta” e “câmara baixa”, no caso do Brasil, respectivamente, Senado Federal e Câmara dos Deputados.

“Distritão”

Existe ainda no Brasil pequena aderência ao chamado “distritão”, que é, nada mais, nada menos, que a consideração de um Estado ou Município como distrito, onde os mais votados são eleitos e os partidos e suas votações gerais tornam-se praticamente insignificantes e perdem o poder de representação. Isto é, a votação torna-se totalmente nominal ao candidato. Uma eleição completamente individualizada e com sérios riscos de fortalecer apenas oligarquias regionais, embora seja considerada supostamente mais simples e capaz de culminar no fim dos chamados “puxadores de voto”.

Panorama internacional e o sistema alemão

Panorama geral dos sistemas eleitorais internacionais

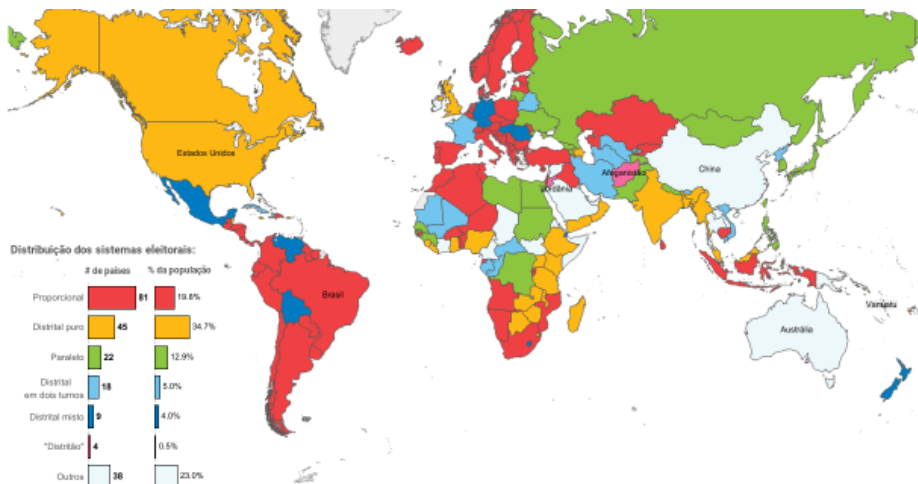
Os sistemas eleitorais adotados nos países possuem diversas formas, assim como suas organizações democráticas. Um trabalho realizado pelo IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Reynolds, 2005) apresenta um guia com estudos sobre os sistemas eleitorais adotados em diversos países, contendo os tipos de sistemas e suas consequências para a democracia e representatividade, além de alguns estudos de caso.

De acordo com o estudo (Reynolds, 2005), foram identificados seis tipos principais de sistemas eleitorais e uma sétima categoria que engloba diversos outros sistemas, para melhor entendimento, define-se o conceito sintetizado dos sistemas ainda não abordados: Distrital em dois turnos: possui as mesmas características do distrital puro, mas possui segundo turno no caso de não atingimento da maioria absoluta dos votos; e Paralelo: possui as mesmas características do distrital misto, porém, a distribuição das cadeiras dos

eleitos no distrital não é considerada para a distribuição dos eleitos no proporcional.

Analisaremos apenas os dados da distribuição dos sistemas eleitorais através da Figura 1, em que os dados apresentam o quantitativo de países que adotam o respectivo sistema e a proporção da população abrangida, vejamos:

Figura 1 – Mapa da distribuição dos sistemas eleitorais no mundo



Fonte: International Institute of Democracy (IDEA, 2005), adaptado por Lima e Vasconcellos (2022).

Conforme os dados apresentados, temos as seguintes referências dos sistemas adotados, a saber: o proporcional com 81 países, e 19,8% da população; o distrital puro com 45 países, e 34,7% da população; o paralelo com 22 países, e 12,9% da população; o distrital em dois turnos com 18 países, e 5% da população; o “distritão” com quatro países, e 0,5% da população; e, por fim, os outros sistemas com 38 países, abrangendo 23% da população.

Um ponto de atenção é que, apesar do sistema proporcional ser o mais utilizado, em 81 países ele abrange apenas 19,8% da população, medida inversa do distrital puro, que é utilizado por 45 países, mas abrange 34,7% da população, o maior percentual populacional entre todos os sistemas (em grande medida por EUA e Índia o adotarem).

Outro dado que merece atenção é que as democracias consolidadas do Norte não apresentam um sistema predominante entre elas, variando entre o proporcional e alguma forma de distrital. Por outro lado, a grande maioria dos países latino-americanos adota o sistema proporcional, com exceção de Bolívia, Venezuela, México e alguns países da América Central, que adotam o sistema distrital misto. De certo se conclui que, pela distribuição dos dados, não há sistema eleitoral ideal, este dependerá das realidades experimentadas em cada nação, tal qual o seu grau de desenvolvimento democrático e institucional.

O sistema eleitoral alemão

O sistema eleitoral alemão foi formado no período pós-guerra, estabelecendo a eleição dos representantes de duas maneiras. A primeira foi através dos distritos uninominais, por critério majoritário de maioria simples e voto personalizado no candidato. A segunda através das listas partidárias, com a representação em lista sequencial dos candidatos (Cintra, 2020).

Esse sistema apresenta as vantagens do voto pessoal nos candidatos do distrito, criando uma forte ligação entre esses e os eleitores, auxiliando na solução das demandas locais. A outra vantagem é o voto em lista partidária, que aglutina os eleitores em propostas e ideias, tornando o sistema plural (Abreu, 2016).

Importante destacar a necessidade de ultrapassar a cláusula de barreira dos 5% dos votos nacionais, só assim o partido terá direito àquelas cadeiras nas quais recebeu os votos pelo sistema proporcional somados aos que receberam nos certames distritais (Cintra, 2020). O sistema alemão visa assegurar a representação dos partidos que ultrapassam a cláusula de barreira, não permitindo a exclusão dos que não tenham êxito nos pleitos distritais, outra tentativa de pluralidade política.

Dessa forma, ainda que o sistema alemão busque uma pluralidade, e em tese seja um sistema multipartidário de diferentes matizes, este na realidade foi se caracterizando pela concentração de poder eleitoral em um número pequeno de partidos, principalmente por causa da cláusula de barreira de 5% do total de votos nacionais, na medida que restringe o acesso aos partidos que não conseguiram essa expressiva votação.

Conclusão

A democracia passou por um longo caminho na história da humanidade, conjuntamente com reflexões acerca da política, governo, sociedade, costumes, etc, entrando em definitivo como valor a ser perseguido pela sociedade quando as discussões sobre liberdades entraram no campo de debate público, passando a ser indissociáveis os valores de liberdade e democracia.

Os valores democráticos são de suma importância na construção das sociedades modernas, ainda que realidades empíricas possam demonstrar o contrário do preconizado nas concepções tradicionais e idealizadas, o jogo democrático não é estático no tempo, nas formas e tampouco em sua aplicação.

Como demonstrado, os regimes sofreram mudanças tentando preservar as boas práticas e alterar o necessário, de acordo com o momento histórico. E aqui cabe a reflexão central, que a “democracia perfeita”, em qualquer forma ou conceito, não foi experimentada por qualquer sociedade, em qualquer tempo, e de certa forma chega a ser utópica. Assim, a democracia não é um valor absoluto, nem um fim em si mesma, mas um conjunto de valores que as sociedades possuem para o exercício da liberdade e pluralidade.

As formas mais disseminadas para o exercício dos valores democráticos são o sufrágio universal e a garantia dos direitos políticos. Ambos formam um conjunto de poderes que possibilitam aos cidadãos a capacidade de elegerem e serem eleitos, e mais, exprimir suas opiniões de forma livre junto à sociedade. Essa realidade se concretiza através dos sistemas eleitorais.

Estes sistemas eleitorais possuem diversos modelos que tentam exprimir da melhor forma os anseios da sociedade, porém, todos os modelos possuem vantagens e desvantagens, como observado, há uma variedade de sistemas adotados pelos países, com destaque para a inexistência de unanimidade de modelo nos países com democracias consolidadas. Dessa consideração se constata que não há sistema eleitoral ideal ou o “*one size fits all*”. Na adoção de qualquer forma devem ser considerados diversos aspectos sociais e institucionais para que esses representem da melhor forma a vontade popular.

Contudo, como exposto, a democracia e seu exercício são passíveis de mudanças, o sistema eleitoral alemão, apresentado em

linhas gerais, pode ser considerado um modelo a ser debatido como alternativa para o Brasil, os problemas de representatividade nos últimos anos no cenário nacional demonstram que há a necessidade de um olhar mais cauteloso sobre a democracia nacional. Porém, caberá às instituições nacionais a reflexão do modelo que melhor poderá suprir suas necessidades de representatividade e democracia, seja através do incremento dos sistemas existentes ou da adoção de outro de acordo com as realidades locais.

Em resumo, o presente trabalho buscou demonstrar como a democracia, como conceito e prática, passou por diversas mudanças, dentro das realidades históricas e sociais, sendo, portanto, um valor mutável, mas não irrenunciável. De outro lado foram apresentados os sistemas proporcional e distrital, bem como um panorama comparativo de algumas realidades internacionais. A finalidade da exposição e da relação entre democracia e exercício, através dos sistemas eleitorais, é fomentar a reflexão que todos os sistemas possuem vantagens e desvantagens, e que o exercício da democracia através destes pode ser melhorado, em convergência com as realidades institucionais e sociais dos países, porém considerar todos esses conceitos como algo pronto, acabado e granítico seria equivocado e contrário à própria história democrática mundial.

Referências

- ABREU, S. L. V. (2016). Voto distrital misto: uma possibilidade para o Brasil. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, vol. 5, n. 3, p. 339-60.
- BOBBIO, N. et al. (2008). *Dicionário de Política*. Brasília: UnB.
- CINTRA, A. O. (2020) *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2201>. Acesso em: 9 nov. 2021.
- DAHL, R. A. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.
- DALLARI, D. A. (2009). *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Editora Saraiva.
- GOMES, J. J. (2015). *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- REYNOLDS, A. et al. (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook>. Acesso em: 19 out. 2021.

- LIMA, D; VASCONCELLOS, F. (2022). Mapa dos sistemas eleitorais no mundo, *O Globo*. Disponível em: <https://infograficos.oglobo.globo.com/politica/mapa-dos-sistemas-eleitorais-no-mundo.html>, Acesso em: 31 mar. 2022.
- NICOLAU, J. (2004). *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- NICOLAU, J. (2015). Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, vol. 4, n. 7, p. 101-21.
- PARAMIO, L. (2009). *La socialdemocracia*. Madrid: Catarata.
- SCHUMPETER, J. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- WALTRICK, A R; FAUTH, A N. (2015). A possível alteração do atual sistema proporcional de eleição no Brasil para o sistema distrital, à luz da Constituição Federal. In: Simpósio de Sustentabilidade e Contemporaneidade nas Ciências Sociais, 3., 2015, Cascavel. *Anais [...]*. Cascavel: Centro Universitário Fundação Assis Gurgacz. p. 1-10.

Pré-campanha e propaganda antecipada

Marcela Senise de Oliveira Martins

RESUMO

Objetiva-se demonstrar, neste trabalho, os aspectos mais relevantes sobre pré-campanha e propaganda antecipada durante o ano de eleição, demonstrando os limites legais e temporais de cada período, que, com o advento da Lei 9.504/1997, sofreram inúmeras alterações, gerando inseguranças tanto para aqueles que têm interesse em ingressar na vida política, quanto para a jurisprudência dos tribunais. Para isso, buscou-se apresentar as principais características, classificações e princípios dos institutos – pré-campanha; propaganda eleitoral e propaganda eleitoral antecipada ou extemporânea –, bem como os atos permitidos e proibidos em cada fase eleitoral. Ainda, foram trazidas as consequências dos atos praticados em afronta à legislação e às normas vigentes. Portanto, este trabalho constitui-se no estudo aprofundado dos atos permitidos e proibidos aos candidatos, desde 1º de janeiro do ano da disputa do pleito, demonstrando a relevância do tema: a partir do momento em que o eleitor tem conhecimento da norma e do funcionamento do período eleitoral, ele pode escolher de forma segura e autêntica o candidato que mais se adequa aos seus ideais; e, em relação ao indivíduo que pretende concorrer, esse não é prejudicado pelo ato ilícito de outro concorrente, sendo possível tomar as medidas cabíveis.

Palavras-chave: pré-campanha; pré-candidato; candidato; propaganda eleitoral; propaganda antecipada ou extemporânea.

ABSTRACT

The objective is to demonstrate, with this work, the most relevant aspects on pre-campaign and early advertising during the year of the election, demonstrating the legal and time limits of each period, which, with the advent of Law 9,504/1997, has undergone numerous changes, generating insecurity both for those who have an interest in entering political life, and for the jurisprudence of the courts. To this do so, we sought to present the main characteristics, classifications, and principles of the

Sobre a autora

Marcela Senise de Oliveira Martins é bacharel em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Advogada atuante em Direito Eleitoral no escritório Zornig & Andrade Advogados Associados. Email: marcelaseomartins@hotmail.com

institutes – pre-campaign; electoral advertising and early electoral or extemporaneous advertising – and the acts allowed and prohibited in each electoral phase. we also brought the consequences of the acts committed, in affront to the legislation and norms in force. Therefore, this work constitutes the in-depth study on the acts allowed and prohibited to candidates, from January 1 of the year of the dispute of the election, demonstrating the relevance of the theme: from the moment the voter is aware of the norm and the functioning of the electoral period, he can choose in a safer and more authentic way the candidate who best fits his ideals; and, regarding the individual who intends to run, he is not harmed by the unlawful act of another competitor, and taking the appropriate measures is possible.

Keywords: pre-campaign; pre-candidate and candidate; electoral advertising; early or extemporaneous advertisement.

Artigo recebido em 01 de abril de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 19 de abril de 2022.

Introdução

A Lei 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições (LE) (Brasil, 1997), surgiu para regulamentar o procedimento eleitoral, que desde o início da democracia no país promoveu instabilidade na Justiça Eleitoral. Um dos grandes motivos da insegurança jurídica nesse ramo está relacionado aos atos praticados pelos indivíduos durante os períodos de pré-campanha e campanha eleitoral propriamente dita. Isso porque, por mais simples que pareça, a maior diferença entre esses dois polos consiste no pedido de voto.

Nesse sentido, em primeiro lugar torna-se indispensável discutir o funcionamento das eleições, o que se fará abordando a delimitação temporal entre pré-campanha e a campanha e diferenciando aquele que apenas manifesta sua intenção de ingressar nesse meio daquele que está, de fato, concorrendo ao pleito. Em um segundo momento, será exposta a propaganda eleitoral no ano da eleição, fixando suas características, conceituação e finalidade. Por fim, será retratada a propaganda eleitoral antecipada em si – da conceituação e projeção da legislação até a aplicação do atual dispositivo que regulamenta essa vedação legal (Art. 36-A da LE) – e, ainda, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) quanto ao assunto. (Brasil, 1997)

Foram utilizadas, neste estudo, pesquisas bibliográficas, dispositivos legais (Código Eleitoral, Constituição Federal, Lei das Eleições, Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral) e jurisprudências, visando esclarecer o problema proposto.

Pré-campanha

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, assegura que o Brasil é uma República, ou seja, um sistema de governo em que os chefes de Estado são escolhidos pelo povo, bem como um Estado Democrático, fundamentado pela soberania popular (Brasil, 1988).

O legislador constituinte deixa claro, no artigo 1º, parágrafo único, que “Todo poder emana do povo” (Brasil, 1988). Dessa forma, o povo escolhe os chefes de Estado por meio de voto livre e secreto, visando coibir práticas abusivas e anteriores à atual forma de governo e de eleger o candidato que mais se adeque aos seus ideais.

Para que isso ocorra, o processo eleitoral é regulamentado por Resoluções do TSE, Código Eleitoral, princípios constitucionais, pela Lei 9.504/1997, (Brasil, 1997) entre outras regras normativas. Ocorre que, por mais que sejam numerosas as tentativas de se evitar abusos por parte dos governantes, estes ainda acontecem durante todo o processo eleitoral.

No ano da eleição, os partidos políticos reúnem-se com interessados e iniciam as convenções partidárias com a finalidade de escolher seus candidatos e definir suas estratégias eleitoras, realizando, posteriormente, os registros de candidatura. Antes desse processo – dos candidatos serem escolhidos em convenção e de se efetivar o pedido de registro de candidatura –, é permitido que o indivíduo pratique alguns atos de visibilidade, desde que não sejam considerados propaganda intempestiva, ou seja, atos de pré-campanha.

Entende-se por pré-candidato aquele que declara suas intenções e demonstra interesse em concorrer ao pleito eleitoral, ou seja, almeja tornar-se candidato nas próximas eleições. Já a pré-campanha tem como único objetivo divulgar quem serão os pré-candidatos e apresentá-los à população – não se pode confundir com propaganda eleitoral –, uma vez que, nesse momento, é vedado o pedido explícito de voto.

No artigo 36-A da LE, parágrafo 2º, (Brasil, 1997) o legislador permite aos pré-candidatos o pedido de apoio político, o que visa chamar a atenção das pessoas e buscar o apoio daqueles que compactuam com suas ideias, assim como possibilita a divulgação de atos políticos por meio dos quais o pré-candidato pode livremente: expor seus objetivos e o que o torna apto a ocupar um cargo público; exaltar suas qualidades pessoais; participar de prévias partidárias; participar de discussões de políticas públicas; narrar seus planos de governo; divulgar posicionamentos pessoais a respeito de questões políticas, entre outros.

Ainda, vale pontuar que nesse momento é autorizado que o pré-candidato formule uma “campanha de arrecadação prévia de recursos – oriundos de doações de pessoas físicas – na modalidade virtual” (Brasil, 1997, Art. 22-A, § 3º). Em outras palavras, essa ação, permitida a partir de 15 de maio do ano da eleição, almeja angariar recursos para serem usados no pagamento das despesas de campanha – conceito também conhecido como *crowdfunding*.

Nesse ponto recaem os princípios constitucionais anteriormente mencionados que regem o Direito Eleitoral, em especial os princípios da igualdade e da liberdade de expressão. Conforme preceitua o artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, “todos são iguais perante a lei” (Brasil, 1988), garantindo, portanto, o tratamento igualitário. Desse modo, diante do contexto histórico do país, as restrições têm o intuito de coibir o desequilíbrio entre campanhas, prezando pelo tratamento imparcial dos candidatos, sem que haja qualquer vantagem de um sobre os demais.

A liberdade de expressão também tem sede constitucional, nos seguintes termos: “é livre a manifestação de pensamento, sendo vedado o anonimato” (Brasil, 1988, Art. 5, inciso IV), que viabilizam diversos atos de pré-campanha. Sobre isso, Marcelo Novelino entende que “as convicções íntimas podem existir independentemente do Direito, mas a liberdade de exteriorizar ideias e opiniões pessoais necessita de proteção jurídica” (Novelino, 2013, 501).

Diante de tais circunstâncias, os referidos mecanismos surgiram como forma de defesa contra a censura e o autoritarismo estatal. Logo, a propaganda de pré-campanha “reflete o amadurecimento da democracia brasileira e consagra os direitos fundamentais atinentes à livre manifestação de pensamento, de expressão e de informação” (Moura, 2020, 239).

Do mesmo modo que há permissões durante esse período de pré-campanha, existe também uma série de restrições às pretensas candidaturas, que serão tratadas na sequência.

Primeiramente, a fim de que esses mecanismos de “promoção” se tornassem legais, o TSE teve que pacificar o entendimento de que só seriam considerados ilícitos: (i) o ato que fosse acompanhado de pedido explícito de voto; e (ii) os demais atos proibidos durante a campanha eleitoral (por exemplo, propaganda voltada a caluniar ou difamar alguém – embora criticar seja permitido – e utilização de outdoors, painéis ou semelhantes).

Assim, aquele que tiver manifesta intenção de concorrer ao pleito poderá ser incluído ao meio político, apresentando-se, dessa forma, ao eleitorado. Isso, além de proporcionar a pré-candidatura, diz respeito ao seu primeiro passo na política, proporcionando ao eleitor “a oportunidade de conhecer os pretensos candidatos e de formar a sua convicção, antes mesmo da efetivação do registro de candidatura” (Moura, 2020, 230).

Tal momento é expressivo porque oportuniza um debate entre o candidato e o eleitor, aproximando os polos e, assim, possibilitando que o cidadão tenha mais segurança no momento de escolher seu representante, aquele que mais se adequa aos seus ideais e pensamentos.

Por essas razões, é necessário ter uma clara delimitação temporal de todo período eleitoral, chamada de calendarização, e esclarecer os limites de atuação dos pré-candidatos e candidatos em cada fase, para que se evite qualquer violação do dispositivo legal.

Infere-se, assim, que o período anterior à campanha eleitoral necessita de grande atenção por parte dos entes fiscalizadores, uma vez que diversos atos supracitados como ilegais podem interferir drástica e diretamente no resultado da eleição, causando desvantagens aos pré-candidatos que agem conforme a lei e aos eleitores que são induzidos a votar por esses atos.

Período de campanha

O período de campanha eleitoral é aquele que objetiva aferir votos, em que o candidato, escolhido na convenção partidária e com o registro de candidatura, apresenta-se ao eleitorado da circunscrição do pleito como o mais apto a receber votos, utilizando

técnicas e argumentos capazes de influenciar na decisão do povo. Por ser considerado um instrumento indispensável, o momento de campanha eleitoral não se restringe apenas a um método de divulgação, pois busca atingir todos os veículos de comunicação, já que serão utilizados durante todo o período eleitoral. Além disso, por ser inteiramente voltada à conquista de votos, essa fase também é de altíssimo custo financeiro. Ressalta-se, ainda, que a propaganda só é permitida a partir do dia 16 de agosto do ano das eleições, conforme o artigo 36 da LE. (Brasil, 1997)

Propaganda no ano da eleição

Infelizmente, o contexto histórico atual é demarcado pela corrupção, desconfiança e insegurança por parte dos ex-governantes. Por conseguinte, a população tem medo e descontentamento quanto ao assunto das eleições. Por isso, se faz necessário expor os atos permitidos e proibidos em cada fase eleitoral, pois isso garantirá uma escolha consciente por parte do eleitor, além de ciência da técnica do processo eleitoral propriamente dito, o que vai muito além da política trazida pela mídia das propagandas eleitorais. Tal apontamento associa-se com os candidatos, que, uma vez conscientes dessas proibições, deixariam de cometer atos ilícitos por desinformação.

Para que exista um justo e adequado sistema democrático, é necessário que os eleitores conheçam os chefes de governo antes mesmo de adquirirem esse status. Assim, visando garantir ao povo o conhecimento das propostas e dos trabalhos que serão realizados, os candidatos utilizam a propaganda eleitoral como estratégia para conquistar votos.

Para José Jairo Gomes (2019, 536), “denomina-se propaganda eleitoral a elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de captar votos do eleitorado para investidura em cargo público-eletivo”. Ele afirma que tal mecanismo faz com que o eleitorado se convença de que o beneficiário é o mais apto para o cargo em disputa, sendo capaz de influenciar a vontade do eleitor.

Diferente das outras espécies de propaganda, a eleitoral consiste no emprego de técnicas para instigar pessoas a tomarem decisões. Por meio desse instituto, o candidato se autopromove, tendo a possibilidade de apresentar suas ideias e propostas de governo à população utilizando técnicas de convencimento para chegar à vitória

no certame. Assim, após o dia 15 de agosto do ano das eleições, o candidato já pode pedir votos e buscar apoiadores.

Existem inúmeras modalidades de propaganda eleitoral. Muitas delas sofreram alterações ao longo dos anos e até hoje geram discussões entre doutrina e jurisprudência. São regulamentadas pelos artigos 36 e seguintes da LE (Brasil, 1997), em que se estipula quando são permitidas e se especifica cada um dos meios de promoção.

Por fim, salienta-se que a principal diferença entre os momentos de pré-candidatura e candidatura consiste no pedido de voto.

Propaganda antecipada ou extemporânea

Antes da minirreforma eleitoral realizada em 2015, o poder fiscalizatório da justiça, quanto à abusividade da propaganda antecipada ou extemporânea, era bem rígido e ao mesmo tempo restritivo. Considerava-se propaganda antecipada aquela realizada antes do dia 5 de julho do ano da eleição e em que: (i) se divulgava, ainda que encoberta, a candidatura; (ii) se expunham ações políticas; (iii) se protestava as razões que levavam a inferir que o beneficiário era o mais apto à eleição; e (iv) houvesse pedido explícito, ou por outras palavras, de voto.

Dessa forma, a jurisprudência do TSE era a seguinte:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL INADMITIDO. REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. ELEIÇÕES 2012. ART. 36 DA LEI 9.504/97. AUSÊNCIA. NÃO PROVIMENTO. 1. De acordo com a jurisprudência do TSE, a propaganda eleitoral configura-se quando se leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, a ação política ou as razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública. (Brasil, 2014, 99-100).

Restou caracterizada a propaganda eleitoral antecipada realizada por Jair Cezar de Oliveira, tendo em vista que, durante esse período ele teceu elogios e parabenizou o pré-candidato à reeleição ao cargo de prefeito, na cidade de Curitiba (PR), Luciano Ducci. Entendeu-se que a existência de proposta de continuidade do projeto do governo seria suficiente para configurar o ato como ilícito.

Jordan Moura Rogatte afirma que “bastava o anúncio de pretensa candidatura, ainda que de forma implícita, por qualquer meio de comunicação, independente de voto, para que o cidadão fosse punido com multa” (Moura, 2020, 126). Apesar disso, tal ato sempre foi corriqueiro, já que a multa pecuniária fixada revelava-se irrisória diante dos elevados recursos disponibilizados pelos candidatos, sendo, portanto, insuficiente para coibir tal prática.

Hodiernamente, a propaganda a destempo tem limites regulamentados pela LE, alterada pela Lei 13.165/2015, artigo 36, *in verbis*: “A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição”. (Brasil, 2015) Portanto, qualquer ato anterior a essa data sem o explícito pedido de voto enquadra-se como ato legítimo de pré-campanha.

A indicação do ato ilícito na peça publicitária configura-se quando há claro pedido de voto ou de outras formas de apoio, explícitas ou não. Assim, o conteúdo da mensagem transmitida pela propaganda possui duas bases (formais): (i) denotativa: quando da simples leitura observa-se o pedido claro de voto ao eleitor, “vote em mim”; ou (ii) conotativa: abre margem para interpretação do texto como pedido de voto; a mensagem está implícita na propaganda, mas tem como objetivo atingir os eleitores, “eleja seu prefeito”.

Com isso, os critérios para qualificar determinada propaganda como intempestiva dependem da forma como a peça publicitária é interpretada e do contexto em que se está inserida.

Gomes define propaganda extemporânea como “a publicidade em apreço caracterizando-se pela atração ou captação antecipada de votos, o que pode ferir a igualdade de oportunidade ou a paridade de armas entre os candidatos, o que desequilibra as campanhas” (Gomes, 2019, 543).

Dessa maneira, a utilização do nome do candidato, apelido, foto ou qualquer coisa que o faça ser reconhecido no meio eleitoral, além de informações como cargo que pretende ocupar e ano da eleição, são prática que se enquadram como propaganda inoportuna explícita.

Além disso, a legislação não estabeleceu a data inicial a partir da qual a exaltação política seria caracterizada como propaganda realizada a destempo. Por isso, a manifestação do pedido de voto pode acontecer em qualquer tempo, mesmo em anos antes das eleições. Comenta-se que a jurisprudência tem entendido como marco inicial

plausível o mês de janeiro do ano das eleições, com margens para exceções – prática reiterada antes mesmo do mês definido.

Se no momento da pré-candidatura o indivíduo utilizar formas ou instrumentos vedados, não será configurada propaganda antecipada, mas sim extrapolação dos limites estabelecidos à própria campanha. Vale destacar que, para ser considerada propaganda extemporânea, precisa ser capaz de influir na vontade do povo, tendo em vista que o elemento “intenção” é essencial para sua designação. Trata-se, portanto, de um conceito simples, uma vez que se baseia no período em que a propaganda com fins eleitorais é permitida, isto é, quando o explícito objetivo de voto é legítimo. Portanto, a grande dificuldade desse instituto está em definir se o meio utilizado e a expressão falada caracterizariam ou não o ilícito.

Evolução legislativa sobre a propaganda eleitoral antecipada

O artigo que regulamenta esse procedimento merece atenção, razão pela qual é necessário demonstrar a evolução legislativa do artigo 36 da LE e as modificações das excludentes de propaganda antecipada, incluídas pela Lei 12.034/2009 e com alterações pelas Leis 12.891/2013 e 13.165/2015. Antes do advento da LE, todas as regulamentações do Direito Eleitoral eram dadas pelo Código Eleitoral de 1965 (Lei 4.737/1965), cujo artigo 240 dizia que a propaganda de candidatos a cargos eletivos somente seria permitida após a respectiva escolha em convenção (Brasil, 1965).

Em primeiro plano, o dispositivo mostrava-se ofensivo aos princípios que norteiam as eleições, visto que a agremiação que fizesse a sua convenção antes das demais teria vantagens, pois faria o primeiro contato com os eleitores.

Com a Lei das Eleições, passou-se a permitir a propaganda eleitoral de forma plena, somente após o dia seguinte à data limite para apresentar o registro de candidatura, no dia 6 de julho. O objetivo dessa norma foi fazer com que as propagandas de todos os concorrentes ocorressem ao mesmo tempo, evitando os desequilíbrios que antes aconteciam. Prestigiou-se, portanto, os princípios de igualdade de oportunidades e de paridade de armas entre os candidatos.

Assim, qualquer conduta anterior à data permitida que leve a pretensa candidatura ao conhecimento geral, ainda que de

forma distorcida, seria considerada propaganda eleitoral. A veiculação indevida da propaganda intrapartidária também é passível dessa caracterização.

A redação vigente permite a propaganda eleitoral a partir de 16 de agosto do ano da eleição, até o dia do pleito; se realizada de forma antecipada, é sujeita a multa, sem prejuízo da apuração de eventual abuso.

Até o ano de 2009, existia uma grande confusão entre a jurisprudência e os candidatos e partidos políticos em relação ao que era permitido ou não antes da data tolerada para a propaganda. Diante disso, editou-se a Lei 12.034/2009, por meio da qual foi acrescentado o artigo 36-A à LE, estabelecendo as hipóteses que não tipificaríamos propaganda extemporânea, tendo sido modificadas com o implemento da Lei 13.165/2015 (Brasil, 2015).

Também foi acrescentado o artigo 36-B pela Lei 12.891/2013, que estabeleceu uma hipótese específica de propaganda extemporânea (Brasil, 2013). Tais previsões serão aprofundadas na sequência.

Excludentes de propaganda eleitoral antecipada e o atual texto do artigo 36 –A da lei das eleições

Como a condição de “candidato” só é adquirida após o registro de candidatura – sendo permitida a propaganda após esse momento – reconheceu-se a necessidade de formalizar a fase que antecede esse status, ou seja, oficializar o que pode ou não ser feito durante a pré-campanha.

Assim, editou-se a Lei 12.034/2009, incluindo o artigo 36-A à LE, com o rol de condutas que os pré-candidatos e partidos políticos poderiam fazer sem que configurasse propaganda intempestiva. Ante a insegurança jurídica instaurada, a jurisprudência buscou pelo equilíbrio nas candidaturas, tendo por pressupostos a vantagem natural de exposição, ou seja, elas somente sofreriam interferência da Justiça Eleitoral nos casos de ofensa à honra, manifestações infundadas e inverídicas que não fossem condizentes com a realidade e nos casos de propaganda fora de época.

Da leitura do novo artigo, compreende-se que não será considerado ilícito:

I – a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; II – a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições; III – a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; ou IV – a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral. (Brasil, 1997, Art. 36-A, incisos I, II, III, IV)

A redação de 2009 também editou a sanção em caso de afronta ao *caput* do artigo 36, em que se previu multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou o equivalente ao custo da propaganda, se esse for maior.

Vale dizer que a incumbência pela propaganda antecipada pode recair sobre qualquer cidadão, que poderá sofrer sanção de multa, de acordo como parágrafo 3º do artigo 36-A da LE. O candidato somente será responsabilizado quando for autor da propaganda ou quando tiver prévio conhecimento da prática por terceiro.

A vigência da primeira alteração do dispositivo não durou muito. Para as eleições seguintes surgiu uma nova redação dada pela Lei 12.891/2013, alterando o *caput* e seus incisos, com o seguinte texto: “não serão consideradas propaganda antecipada e poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: [...]” (Brasil, 2013, Art. 36-A).

Rodrigo López Zilio mostra que “a possibilidade de o meio de comunicação fazer a cobertura dos atos arrolados no artigo 36-A é corolário da liberdade de imprensa” (Zilio, 2020, 406). Isso quer dizer que a imprensa não pode fazer o que bem entende; ela deve seguir a limitação constitucional imposta: o dever de prestar informação verídica, de modo que essa informação não prejudique o equilíbrio entre os concorrentes, para não violar o princípio da isonomia.

Seus incisos, por sua vez, tiveram pequenas alterações. O inciso I manteve boa parte do texto legal, excluindo apenas o trecho que dizia “desde que não haja pedido de votos” (Brasil, 1997, Art. 36-A, inciso I). Logo, sem pedido de voto, as demais descrições continuaram a ser permitidas como atos de pré-campanha. Percebe-se que tal exclusão é de extrema relevância, tendo em vista que restringe, de forma implícita, o conceito de propaganda extemporânea, ou seja, a necessidade do “pedido de voto”.

Ademais, o dispositivo impõe às emissoras de rádio e televisão a observância do tratamento isonômico aos filiados e pré-candidatos. O mero descumprimento desses não configura, automaticamente, propaganda inoportuna, já que ela depende de pedido expresso de voto. Caso haja pedido “ostensivo de voto”, a sanção pela afronta à legislação deve ser imposta tanto ao meio de comunicação, por ter divulgado a propaganda, quanto ao pré-candidato, por ser o beneficiário do ato.

No inciso II, manteve-se a redação de 2009 na íntegra e foi acrescentado que não se configura propaganda inoportuna a “discussão de políticas públicas, [...] podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária” (Brasil, 2013, Art. 36-A, inciso II). As atividades lícitas desse dispositivo referem-se aos atos fundamentais vinculados à organização, no plano interno e externo, do partido político. Tal permissão está diretamente ligada aos atos preparatórios à eleição, que, mediante pagamento (patrocínio do próprio partido), tornam possíveis os encontros, seminários ou congressos, sob a condição de que ocorram em ambientes fechados.

A exigência por “ambientes fechados” fundamenta-se na vedação à publicização do evento pelo partido político, embora seja permitida sua reprodução pela imprensa. Contudo, as atividades podem ser divulgadas se dirigidas ao público interno da agremiação, conforme disposto no parágrafo 1º do referido artigo. Vale dizer que também é permitido, nesses mesmos espaços “o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver” (Brasil, 2015, Art. 36-A, § 2). Ademais, no *caput* permite-se também a exaltação das qualidades pessoais do pré-candidato. Ambas as alterações vigoram até os dias atuais.

Os dois incisos seguintes também sofreram alterações, mas foram revogados pela Lei 13.165/2015, junto com o inciso V, que passou a existir com a vigência da Lei 12.891/2013.

Nesse sentido, nota-se que a insegurança jurídica no meio eleitoral era grande, porque ainda abria margens para outros tipos de propaganda antecipada. Diante disso, em 2015 entrou em vigência a Lei 13.165/2015. O artigo 36-A esclareceu que para configuração de propaganda antecipada é necessário que haja pedido explícito de voto, sendo permitido, na pré-campanha, fazer menção à candidatura, exaltar as qualidades pessoais e praticar os demais atos descritos nos incisos.

Com a minirreforma de 2015, revogou-se o inciso III da Lei 12.891/2013, que passou a conter a seguinte redação: “a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos” (Brasil, 2015, Art. 36-A, inciso III). Como já explicado, consiste na propaganda intrapartidária (destinada ao próprio partido).

Nesses eventos, é permitida a realização de prévias partidárias e a distribuição de material informativo que divulgue os nomes dos filiados que participarão da disputa, as datas e eventos de debates entre os pré-candidatos, sendo vedadas as transmissões ao vivo por emissoras de rádio e TV. Por outro lado, a lei não impede que os meios de comunicação social realizem cobertura ou pequenos flashes ao vivo desses eventos.

O excludente de propaganda eleitoral antecipada previsto no inciso IV é: “a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos” (Brasil, 2013, Art. 36-A, inciso IV). Rodrigo López Zilio alega que essa regra cuida da “prestação de contas dos mandatos dos parlamentares e dos debates legislativos, os quais, em regra, uma fonte de custeio de recursos públicos” (Zilio, 2020, 411). Nessas situações, é permitida a “divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver” (Brasil, 2015, Art. 36-A, § 2º). Além da exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos.

Na literalidade da regra, interpreta-se que a divulgação dos atos dos parlamentares legislativos refere-se aos atos por eles praticados durante o mandato. A norma, em realidade, também possibilita a

divulgação de ações políticas que se pretende desenvolver; nesse caso, o detentor do mandato eletivo tem vantagem sobre os demais que pretendem ingressar no cargo público pela primeira vez. Por consequência, esse inciso é bastante questionado pela doutrina, pois fere o princípio da paridade de armas entre os candidatos.

O inciso V, modificado pela Lei 13.165/2015, prevê: “a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais” (Brasil, 2015, Art. 36-A, inciso V). Tal dispositivo tem ligação direta com o direito fundamental de liberdade de expressão da Constituição Federal e o incentivo à participação do cidadão no debate sobre a formação da vontade política do Estado. Quanto à utilização dessas redes para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias, exige-se cautela, uma vez que com os avanços tecnológicos e a rápida propagação de *fake news*, possam ocorrer efeitos negativos para as vítimas das notícias inverídicas.

O último inciso que veio com a minirreforma de 2015 apresenta a seguinte redação: “VI – a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias” (Brasil, 2015, Art. 36-A, inciso VI). Conclui-se, portanto, que é permitida a realização de reuniões em qualquer local com intuito de divulgar os objetivos do partido político, podendo, inclusive, ser de iniciativa da sociedade civil. Nessas reuniões, é legítimo o pedido de apoio político e a divulgação das políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver.

O artigo sofreu outra alteração no ano de 2017, pela Lei 13.488, que incluiu ao referido um sétimo inciso, a qual determina a “campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV no parágrafo 4º do artigo 23 desta Lei” (Brasil, 2017, Art. 36-A, inciso VII). Em linhas gerais, tal alteração possibilita ao pré-candidato fazer uma arrecadação prévia de recursos para sua campanha eleitoral, antes mesmo do registro de candidatura, ainda que em condições de pré-candidato. Assim, pode haver pedido de doações financeiras para a futura campanha, desde que não se peça voto.

Por fim, pontua-se que a Lei 12.891/2013 também incluiu o artigo 36-B na LE, trazendo mais uma previsão de propaganda eleitoral antecipada: nos casos de convocação, por parte

do Presidente da República, dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, de redes de radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições. O objetivo dessa norma é de que a comunicação feita pelas autoridades restrinja-se ao esclarecimento da população sobre o motivo que levou à convocação.

Gomes interpreta o ilícito quando a “comunicação houver a divulgação de atos que denotem: (i) propaganda política; (ii) ataques a partidos políticos; (iii) ataques a filiados de partidos políticos; (iv) ataques a instituições” (GOMES, 2019, 546).

A prática de qualquer ato é, assim, caracterizada como propaganda fora de época se configurar desvio de finalidade da rede convocada pela autoridade pública. Além disso, a propagação de ataques a partidos políticos ou instituições denota propaganda política negativa, configurando abuso da mídia social e possível desvirtuamento do instituto. No parágrafo único do artigo 36-B, compreende-se que durante a transmissão da convocação pelas redes de radiodifusão, somente poderão ser exibidos os símbolos da República Federativa do Brasil, ou seja: “a bandeira, o hino, as armas e o selo nacionais”, pois a utilização de qualquer outro símbolo ou imagem pode ser identificada como propaganda intempestiva.

O entendimento dos tribunais

É sabido que o artigo 36-A da Lei 9.504/1997, ao ser alterado pela Lei 13.165/2015, mitigou as proibições de realização de propaganda eleitoral antecipada, permitindo vários comportamentos, previstos nos incisos do referido dispositivo. É verdade que, desde que não haja pedido explícito de voto, permite-se que o pré-candidato proceda à divulgação de atos de parlamentares. Diante disso, observa-se um julgado logo após a minirreforma de 2015, que traçou limites aos casos em que o ilícito estaria configurado:

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. FIGURINHA EM GRUPO DE WHATSAPP. NOME E IMAGEM COM A EXPRESSÃO “VOTE CERTO”. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO. PROPAGANDA

ELEITORAL ANTECIPADA. RECURSO DESPROVIDO. [...] (Pernambuco, 2020)

Verifica-se, portanto, que o texto vinculado à propaganda não continha pedido explícito de voto, mas a frase utilizada – “vote certo” – poderia induzir o eleitorado a entender que, caso votasse naquele candidato, estaria fazendo a escolha certa. O Tribunal Regional entendeu que, por essa razão, o caso seria caracterizado como pedido de voto.

Como o principal dispositivo que regulamenta a propaganda eleitoral passou por muitas modificações, causou grande insegurança entre os candidatos e a jurisprudência, fazendo com que o TSE fixasse alguns parâmetros para classificá-la: (i) o pedido explícito de voto (a Justiça Eleitoral condena o indivíduo por propaganda antecipada), ausente conotação eleitoral explícita, considera-se indiferente eleitoral; (ii) independentemente de ter pedido de voto ou não, ou seja, “pedido de voto mesmo que com outras palavras”; (iii) a utilização de propagandas vedadas em qualquer período eleitoral.

Apesar disso, os posicionamentos do TSE não foram suficientes para diminuir os abusos ocorridos nas últimas eleições. Em razão disso, o TSE firmou o posicionamento no sentido de proibir a prática de atos que, se realizados durante a campanha, também seriam vedados.

Até as eleições de 2018, o TSE fazia uma leitura literal do artigo 36-A, defendendo que deveria existir um pedido explícito de votos para configurar propaganda antecipada, *in verbis*:

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento no sentido de que é necessário o pedido explícito de votos para configurar a publicidade antecipada, nos termos do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997. 2. No caso, extrai-se da moldura fática delineada no acórdão regional que não houve o pedido explícito de votos pela agravada. A publicidade realizada está acobertada pela liberdade de expressão. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (Brasil, 2018 apud Barros, 2019)

Entretanto, no ano de 2019, o TSE voltou com o seu entendimento anterior, afirmando que:

O juiz deve estar atento aos seus fins sociais e às exigências do bem comum (art. 5º da LINDB). Não é ser crível, portanto, que fiquemos atentos tão somente a uma fórmula ritual de análise dos atos de “pré-campanha”, entendendo como regulares toda e qualquer forma de abordagem pública realizada por potenciais candidatos e partidos, desde não conste o anátema “vote (m) em mim” ou expressão equivalente. [...] configura ilícito eleitoral a veiculação de atos de pré-campanha em meios proibidos para atos de campanha eleitoral, independentemente da existência de pedido explícito de voto no material publicitário. (Brasil. 2019)

Com isso, nos casos em que a veiculação objetiva a visibilidade da pré-candidatura, não se faz necessário o pedido explícito de voto, uma vez que, dependendo do meio utilizado – proibido pela legislação eleitoral vigente – ele é de fácil alcance à população.

Nessa linha, com as mudanças de entendimento ocorridas nas últimas eleições, foi decidido em um recente julgado do TRE do Paraná que “ainda que não esteja caracterizada a propaganda antecipada – diante da inexistência de pedido explícito de voto (LE, artigo 36-A) – a veiculação de promoção pessoal de pré-candidato ocorreu por meio proibido (LE, artigo 39, § 8º)” (Paraná, 2020). Nesse sentido:

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. DIVULGAÇÃO DE AUTORIA DE LEI COM FOTOGRAFIA DO PRÉ-CANDIDATO AO LADO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO. NÃO CARACTERIZAÇÃO COMO PROPAGANDA ANTECIPADA. LEI 9.504/1997, ART. 36-A. UTILIZAÇÃO DE OUTDOOR. MEIO INIDÔNICO. INTERPRETAÇÃO LÓGICA DO SISTEMA ELEITORAL. APLICAÇÃO DAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS À PROPAGANDA ELEITORAL AOS ATOS DE PRÉ-CAMPANHA. CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS QUE INDICAM A CIÊNCIA DO CANDIDATO A RESPEITO DA PROPAGANDA. APLICAÇÃO DE MULTA. LEI DAS ELEIÇÕES, ART. 39, § 8º. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. [...] (Paraná, 2020).

Assim, mesmo que não tenha sido realizada a propaganda eleitoral fora de época, se o meio utilizado pelo pré-candidato for proibido

nos atos de campanha (por exemplo, outdoors e showmícios), configura-se o ilícito.

Em outubro de 2020, a Corte Superior Eleitoral julgou o Agravo Regimental 0602167-58.2018.6.16.0000, entendendo que a mera menção à pretensa candidatura – mesmo acompanhada do número com o qual o candidato pretende concorrer – sem o pedido explícito de voto não configura o ilícito:

ELEIÇÕES 2018. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. MATERIAL PROMOCIONAL DIVULGADO POR TERCEIROS EM REDE SOCIAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO. NÃO CONFIGURADO. SÚMULA 30/TSE. DESPROVIMENTO. 1. A partir da moldura fática delineada no acórdão recorrido, verifica-se que não houve pedido explícito de votos a caracterizar propaganda eleitoral antecipada. Esse entendimento está em consonância com a jurisprudência do TSE. 2. Para as Eleições 2018, esta CORTE SUPERIOR reafirmou entendimento de que não configura propaganda extemporânea a veiculação de mensagem com menção à pretensa candidatura, ainda que acompanhada do número com o qual o pré-candidato pretende concorrer. (Brasil, 2020)

Conclui-se que existem formas amplas de violação dos artigos 36 e 36-A da LE, que abrem margem para diferentes interpretações e abusos pelos candidatos e pré-candidatos no ano da eleição. Dessa forma, é primordial a observância dos princípios da igualdade de armas e de oportunidade para resguardar uma competição justa e honesta com todos os envolvidos: Poder Judiciário, candidatos e eleitores.

Considerações finais

A eleição consiste no mecanismo utilizado para escolher os chefes do Poder Legislativo e do Poder Executivo de forma livre e secreta pelo povo. Para um candidato ser considerado eleito, ele é submetido a um conjunto de regras e normas que regulamentam todo o processo eleitoral. A fim de compreender o processo eleitoral, foi necessário fazer uma delimitação temporal, desde a pré-campanha

até a data das eleições, tornando possível a compreensão das principais características e diferenças de cada momento.

Com isso, ficou claro que na pré-campanha o cidadão busca a visibilidade, tendo em vista que os atos praticados nesse momento surtirão efeitos posteriormente. Na campanha eleitoral, objetiva-se exclusivamente o voto do eleitor. Apesar de semelhantes entre si, esses períodos apresentam objetivos distintos, fato que causa confusão em ano eleitoral. Assim, foi de extrema relevância traçar hipóteses exemplificando o que o sujeito pode ou não fazer em cada período específico, tendo em vista que a violação da lei enseja sanções diferentes para cada situação.

Após análise desse momento inicial da corrida eleitoral, cuidou-se da conceituação de propaganda eleitoral, porque esse mecanismo é considerado o mais eficaz para que o candidato se apresente e demonstre seus objetivos e projetos ao eleitorado, angariando votos ao conquistar o eleitor. Adquirindo esses conhecimentos, nem o eleitor nem o candidato se prejudicam com atos ilícitos que, infelizmente, são corriqueiros durante a disputa.

Depois desses esclarecimentos, foi necessário abrir um capítulo específico sobre a propaganda eleitoral extemporânea, pois muitas vezes ela está presente de forma mascarada, de difícil identificação. Diante da delicadeza da propaganda realizada a destempo, foi fundamental realizar uma abordagem histórica, jurídica e legislativa sobre assunto, para evitar que a instabilidade jurídica prejudique a disputa e faça o eleitor ser induzido ao erro.

Por fim, salienta-se que o Direito Eleitoral ainda sofre constantes mudanças tanto da lei propriamente dita, quanto dos posicionamentos dos Tribunais, fazendo com que os operadores do direito, bem como aqueles que têm interesse no viés da vida política, estejam sempre atentos aos novos entendimentos e às novas legislações inseridas no ordenamento jurídico.

Sendo assim, em uma análise do contexto histórico atual, este trabalho teve como objetivo demonstrar a evolução legislativa do Direito Eleitoral, que priorizou um ambiente isonômico e justo entre os concorrentes. Ademais, pretendeu-se deixar claro que as propagandas existem, mesmo com restrições, e são muito utilizadas, podendo influenciar na decisão do eleitor. Portanto, conclui-se que o tema é de grande vulto, pois o eleitor somente estará seguro para realizar o voto e escolher quem deseja como

governante na medida que tiver consciência plena da norma e da funcionalidade das eleições.

Referências

- BARROS, F.D. (2019, 3 de novembro). *Nova posição do TSE vai elidir a farra das propagandas irregulares e o abuso do poder econômico na propaganda eleitoral: uma nova interpretação ao artigo 36-A da Lei 9.504/1997* Disponível em: <https://franciscodirceubarros.jusbrasil.com.br/artigos/776223443/nova-posicao-do-tse-vai-elidir-a-farra-das-propagandas-irregulares-e-o-abuso-do-poder-economico-na-propaganda-eleitoral>. Acesso em: 05 out. 2020.
- BRASIL. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.
- _____. (1965). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 5 maio 2020
- _____. (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.
- _____. (2009). Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em: 10 set. 2020.
- _____. (2013). Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112891.htm. Acesso em: 12 set. 2020.
- _____. (2015). Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 16 set. 2020
- _____. (2017). Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 20 set. 2020
- _____. (2014, 31 de março). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 1159-05.2012.616.0001/PR., de 11 março de 2014. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/39pVWHd>. Acesso em: 01 out. 2020
- _____. (2019, 01 de agosto) Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento. Nº 0600037-63.2018.6.10.0000 – Maranhão. Relator: Ministro Tarcísio Vieira

- de Carvalho Neto. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3xtMVF4> Acesso em 20 ago. 2020.
- _____. (2020, 6 de novembro). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 0602167-58.2018.6.16.0000/PR. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 08 de outubro de 2020. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3mQUm44> Acesso em: 11 out. 2020
- GOMES, J. J. (2019). *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas.
- MOURA, J. R. (2020). *Propaganda pré-eleitoral*: Saiba os limites entre a pré-campanha (permitida) e a propaganda antecipada (proibida). Timburi: Cia do eBook. *E-book*.
- NOVELINO, M. (2013). *Manual de Direito Constitucional – Volume Único*. 8. ed. São Paulo: Método.
- PARANÁ. (2020, 23 de janeiro). Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. *Recurso Eleitoral 55-10.2019.6.16.0008/PR*. Acórdão 55805, de 23 de janeiro de 2020. Relator: Dr. Roberto Ribas Tavararo.
- PERNAMBUCO. (2020, 5 de outubro). Tribunal Regional de Pernambuco. Recurso Eleitoral 060005144/PE. Relator: Ruy Trezena Patú Júnior, 05 de outubro de 2020. *PSESS – Publicado em Sessão*, Cabrobó. Disponível em: <https://tre-pe.jus-brasil.com.br/jurisprudencia/931798635/recurso-eleitoral-re-60005144-cabrobo-pe>. Acesso em 19 mar. 2020
- ZILIO, R. L. (2020) *Direito Eleitoral*. 7. ed. Salvador: Juspodivm.

A ineficiência da ação de impugnação de mandato eletivo na democracia brasileira

Daniel Rodrigues da Silva

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo mostrar, mediante pesquisas doutrinárias e bibliográficas, algumas das principais características da ação de impugnação de mandato eletivo, apontando sua ineficiência na democracia brasileira. Este estudo tem o intuito de demonstrar os meios cabíveis do nosso ordenamento jurídico, visando sanar abusos e irregularidades cometidas dentro do processo eleitoral. O objeto do presente trabalho tem base no texto constitucional firmado no bojo do art. 14, §§ 10 e 11, que lhe confere base jurídica para incidência de hipóteses decorrentes de corrupção, fraudes e abuso de poder econômico durante as disputas eleitorais. Analisam-se as outras modalidades de ações judiciais, bem como a credibilidade dos partidos políticos e sua representatividade.

Palavras-chave: democracia; representatividade; mandato eletivo; processo eleitoral; impugnação.

ABSTRACT

This article aims to show, with doctrinal and bibliographic research, some of the main characteristics of the action for challenging the elective mandate, pointing out its inefficiency in Brazilian democracy. This work aims to demonstrate the appropriate means available in our legal system, aiming to remedy abuses and irregularities committed within the election process. The object of this work is based on the constitutional text signed in the center of art. 14, §§ 10 and 11, which gives it the legal basis for the incidence of hypotheses arising from corruption, fraud, and abuse of

Sobre o autor

Daniel Rodrigues da Silva é formado em Direito pelo Centro Universitário Santo Agostinho (2019) Especialista em Direito Público e Constitucional pela Faculdade Legale (2022). Professor e Pesquisador nas áreas de Direitos Sociais e Ciências Políticas; Estado, Governo e Partidos Políticos, bem como na área de Políticas Educacionais. Tem experiência em Gestão e Controle na Administração Pública. E-mail: daniel07a@hotmail.com

economic power during electoral disputes. The other types of lawsuits are analyzed, as well as the credibility of political parties and their representativeness.

Keywords: democracy; representativeness; elective mandate; electoral process; impugnation.

Artigo recebido em 9 de março de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 16 de março de 2022.

Introdução

A Carta Magna de 1988, visando garantir a legitimidade do processo eleitoral e coibir aqueles que de má fé usam o poder público para benefício próprio ou de terceiros, maculando, assim, o poder da representatividade, pune com a perda do mandato eletivo o candidato que aproveitar-se de quaisquer práticas abusivas para obter êxito nas urnas.

De acordo com o art. 14 § 10 e 11 da Constituição Federal - CF:

A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto e o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude (Brasil, 2014).

E no preâmbulo da CF/1988 (Brasil, 2014) assevera: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, na sua forma direta ou indireta”.

Um Estado Democrático deve garantir aos seus cidadãos a plenitude dos direitos individuais e sociais, bem como sua liberdade, segurança e bem-estar, em um compasso de desenvolvimento pautado na igualdade, para poder falar-se em justiça com valores supremos de uma sociedade fraterna e pluralista, comprometida com a ordem interna de seu país. O Brasil tem como característica uma democracia representativa e participativa, transmitindo ao cidadão o direito de participar da vida política do Estado.

O que se passa a analisar no presente artigo é um estudo preliminar, a partir de um levantamento bibliográfico pautado na

Constituição Federal do Brasil, no Código de Direito Eleitoral, Código de Processo Civil, entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, em normas doutrinárias e citação de autores. Todos esses baseados em um Estado Democrático de Direito.

O objetivo do presente estudo é esclarecer sobre o mandato eletivo ser nada mais do que uma representação da vontade popular e, ao levar essa problemática para o caso concreto, examinar a ineficácia da ação de investigação de mandato eletivo na Democracia Brasileira.

A fim de demonstrar que, diante dos fatos arrebatados e de futuras irregularidades constatadas no processo eletivo, pode a Justiça Eleitoral cassar o mandato do vencedor de dado pleito adquirido nas urnas, mediante provas concretas e dentro de tempo hábil, respeitando o princípio da ampla defesa e do contraditório, sem ferir nenhum princípio elencado na Constituição Federal, tendo sido consequência direta da decisão soberana do povo, desde que respeite o sufrágio universal.

Segundo a lei 9.840/1999 (“Lei Contra a Compra de Votos”) (Brasil, 1999) assegura que, ressalvado o disposto no artigo 26 e seus incisos, constitui:

[...] captação ilícita de sufrágio o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa e cassação do registro ou do diploma (Brasil, 1999).

Sendo assim, a AIME deve ser considerada um meio de participação democrática, tal como a Ação Popular, proporcionando a tão almejada lisura no referido processo eleitoral.

O período de eleições, conhecido como ano eleitoral, é notório pela constatação do abuso do poder econômico e político, que dar-se-ão mediante a ajuda financeira, pura e simples, que tem como consequência a manipulação da opinião pública. Além da utilização excessiva, durante a campanha eleitoral, de recursos, buscando beneficiar candidatos, afetando assim, a normalidade do processo eleitoral.

Já o abuso do poder político é caracterizado pela sua “posição privilegiada”. Não obstante, muitos desses candidatos são

detentores de mandato eletivo ou possuem nome e renome no meio político. Esses tipos tendem a agir de modo a influenciar o eleitor na sua escolha, bem como acontecia no período imperial, em que os grandes fazendeiros utilizavam o famoso voto de cabresto para lograr êxito nas urnas. Este fato tendo ocorrido em uma realidade não muito distante, no século XXI ainda carrega consigo tal herança, deixando clarividente que muitos candidatos seguem pensando dessa maneira. Já dizia a professora e jurista Sadek (1995) “os representantes eleitos eram sempre os pertencentes ao grupo que estava na situação, o chamado coronelismo”.

O que se passa a analisar no presente artigo é a ineficiência da AIME como um instrumento importante para a democracia brasileira, capaz de coibir condutas ilícitas que ao longo de nossa história política macularam, de forma contundente, o pleno exercício do sufrágio universal, tornando o poder da representatividade um tanto não confiável.

Modalidades de ações judiciais eleitorais

No ordenamento jurídico eleitoral, são cinco os instrumentos de controle sobre o que pode comprometer a legalidade do processo eleitoral, como a influência do poder econômico ou abuso de poder, para que a Justiça Eleitoral possa conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade ou falta de condição de elegibilidade; são eles: ação de impugnação de registro de candidatura, ação de investigação judicial eleitoral, representação, recurso contra a expedição do diploma e ação de impugnação de mandato eletivo, que serão sucintamente abordados a seguir.

Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC)

De acordo com a Lei 64/1990 (Brasil, 1990), o objetivo desta ação é impedir que determinado requerimento de registro de candidatura seja deferido, por estar ausente condição de elegibilidade, pela incidência de causa de inelegibilidade ou por não ter o pedido de registro cumprido a sua formalidade legal.

A Ação de Impugnação de Registro de Candidatura encontra fundamento a partir do artigo 3 da lei citada. O Tribunal Superior

Eleitoral edita, a cada eleição, resoluções que regulamentam os procedimentos de registro de candidatura.

A legitimidade ativa, conforme previsão do artigo 3 da Lei Complementar 64/1990 (Brasil, 1990), pode propor a ação de um candidato ou pré-candidato – ainda que *sub judice* –, partido político ou coligação – que concorra ao pleito na circunscrição eleitoral ou Ministério Público –, exceto representante ministerial que, nos quatros anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório de partido ou exercido atividade político-partidária.

Os legitimados passivos são os pré-candidatos e candidatos, isto é, aqueles escolhidos em convenção partidária e que tenham requerido o registro de candidatura ainda não deferido.

O prazo para propositura desta ação é de cinco dias, contados da publicação do pedido de registro de candidatura na imprensa, mediante petição fundamentada.

Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)

Como ação de investigação, tem por objeto e finalidade demonstrar, judicialmente, que durante a campanha eleitoral o candidato investigado praticou qualquer conduta abusiva, do poder econômico ou político, que comprometa a lisura das eleições, conforme descrito na Lei Complementar 64/1990, e o torne inelegível.

O embasamento legal para propositura da ação é o artigo 22 da Lei Complementar 64/1990. (Brasil, 1990) É preciso relatar fatos, indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou de autoridade, utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político.

Quem tem legitimação concorrente para propor a ação: o Ministério Público, candidato, pré-candidato – ainda que *sub judice* –, partido político ou coligação. Já no polo passivo da demanda, pode ser composto por: partido político, coligação, candidato ou pré-candidato – ainda que *sub judice* –, autoridades e qualquer pessoa que tenha contribuído para o ato ilícito. Quanto ao prazo, pode ser proposta a ação em qualquer tempo, desde que no período entre o registro de candidato e a diplomação.

Representações

Para garantir a legitimidade do pleito, a liberdade do voto e a moralidade das eleições, o objetivo da demanda é impedir ou suspender a conduta irregular, com as respectivas sanções previstas na norma violada.

O embasamento legal da representação eleitoral tem guarida no artigo 96 da Lei 9.504/97. (Brasil, 1997) Salienta-se que, a cada ano de eleições, o Tribunal Superior Eleitoral expede resoluções que tratam especificamente dos procedimentos para as reclamações e representações eleitorais.

O cabimento de representações eleitorais previstas na legislação eleitoral é feito mediante propaganda eleitoral irregular para o exercício do direito de resposta; por irregularidades em doações e pesquisas eleitorais, contribuições, captações e gastos ilícitos em campanhas eleitorais e de sufrágio; e por condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral.

Os legitimados para propor a Ação de Representação Eleitoral encontram-se em qualquer partido político, coligação, pré-candidato ou candidato. O Ministério Público também possui legitimidade ativa.

A legitimidade passiva deve ser averiguada em face do caso concreto a ser julgado, a depender da espécie da demanda. A representação pode ser proposta contra partido político, coligação, pré-candidato, candidato ou qualquer outra pessoa, autoridade ou não, que tenha violado as normas eleitorais.

Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED)

O objetivo do RECED é cassar o diploma, desconstituir a situação jurídica existente e impedir que o eleito, por ter infringido a lei eleitoral, possa exercer o mandato eletivo, com o fim de resguardar a legitimidade da disputa eleitoral.

O fundamento do Recurso Contra Expedição de Diploma tem previsão legal no artigo 262 da Lei 4.737/65 (Brasil, 1965) que apresenta, taxativamente, as hipóteses de cabimento. Somente caberá o recurso nos seguintes casos;

Conforme o Art. 262 da Lei 4.737/65;

I - inelegibilidade ou incompatibilidade de candidato;

II - errônea interpretação da lei quanto à aplicação do sistema de representação proporcional;

III - erro de direito ou de fato na apuração final quanto à determinação do quociente eleitoral ou partidário, contagem de votos e classificação de candidato, ou a sua contemplação sob determinada legenda;

IV - concessão ou denegação do diploma, em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta Lei, e do art. 41-A da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Brasil, 1965).

A legitimidade para propor o recurso contra a diplomação é o Ministério Público, candidato, pré-candidato – ainda que esteja com o pedido de registro de candidatura *sub judice* –, partido político ou coligação.

No polo passivo, podem figurar apenas os candidatos eleitos e os respectivos suplentes, se diplomados. O prazo para ajuizamento do recurso será de três dias, com termo inicial sendo o primeiro dia subsequente à data marcada para sessão solene de diplomação.

Portanto, para concorrer a um cargo eletivo, seja em eleições municipais ou gerais, o candidato precisa atender às condições de elegibilidade, esses requisitos referem-se a um conjunto de regras que disciplinam a participação de cidadãos na política.

Os instrumentos judiciais eleitorais são ferramentas eficazes, capazes de garantir a lisura no processo eleitoral, mas nem sempre sua eficácia é garantida, não considerando a soberania popular como princípio base do Estado Democrático de Direito.

Ação De Impugnação de Mandato Eletivo (AIME)

Dentro dos mecanismos citados, analisaremos a AIME, que se constitui como objeto principal desse artigo, destacando sua finalidade, hipóteses de cabimento, legitimação, prazo e por fim, consequência e efeitos. Ressaltando a importância do princípio da soberania popular e da publicidade na democracia representativa.

Entre todos os mecanismos do processo judicial eleitoral, tem-se a AIME como instrumento destinado a impedir comportamentos que ao longo de nossa história política mancharam o pleno exercício do voto. É uma ação que garante que a vontade do eleitor,

sufragada nas urnas, seja livre, consciente e independente, ou seja, que o eleito tenha sido efetivamente escolhido pelo povo. Por fim, anseia-se que esse candidato seja uma figura detentora das qualidades necessárias à missão que lhe foi outorgada.

Conceito e Finalidade

A AIME é vista como um instrumento legal e é capaz de evitar a contaminação da vontade popular por práticas abusivas, a coibir condutas e vícios no pleito eleitoral.

Sua finalidade é assegurar a confiabilidade no processo de escolha dos candidatos, garantindo sua lisura e legitimidade nas eleições, protegendo, assim, os cidadãos e a soberania popular. Esta ação tem por finalidade desconstituir a diplomação do candidato eleito em razão da eleição ter sido comprometida por irregularidades, levando-a a nulidade, seja por abuso do poder econômico ou político, corrupção ou fraude eleitoral.

Hipóteses de impugnação do mandato eletivo

De acordo com o art. 334 do Código Eleitoral (Brasil, 1965), caracteriza abuso do poder econômico: “Utilizar organização comercial de vendas, distribuição de mercadorias, prêmios e sorteios para propaganda ou aliciamento de eleitores: a própria leitura já demonstra a potencialidade de desequilibrar o pleito”. Este artigo demonstra uma conduta contrária ao comportamento que deveria ser seguido pelo candidato.

A caracterização do abuso de poder político é tido quando aquele que se reveste de legitimidade para ser agente público é capaz de alterar o resultado do pleito eleitoral. Utilizando-se da máquina pública para desvirtuar a opinião dos eleitores com a finalidade de beneficiar um terceiro ou a si próprio.

Para Francisco (2002, 138), “sempre foi uma triste tradição em nossa história a apropriação do cargo em proveito do seu detentor, levando por inafastável consequência, à utilização do cargo para fim de perpetuar o grupo governante no poder”.

É importante esclarecer que para se classificar em abuso de poder político, o ato tem que ser cometido por detentores de cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou

fundacional. Nota-se que o abuso de poder econômico e político são instituídos diferentemente; este primeiro se dá pelo uso excessivo de recursos durante a campanha eleitoral, já o segundo se dá pelo abuso de poder político e apropriação do agente público sobre a máquina governamental, usando-a a seu benefício ou de terceiros.

A AIME define-se por um conjunto de hipóteses de cabimento, dentre elas temos: a) a corrupção: o candidato tenta angariar votos, mediante oferecimento de vantagens ilícitas ou lícitas ao eleitorado; b) abuso de poder econômico: comportamento contrário ao permitido por lei na esfera do pleito eleitoral cedido ao candidato. O êxito nas urnas deve se dar por merecimento e não cerceamento de direitos transmitidos ao seu eleitorado; c) fraude: engano mediante dolo, com intenção deliberativa de burlar a lei.

Procedimento

Não há previsão legal quanto ao procedimento a ser seguido pela AIME. O devido processo legal e a segurança jurídica exigem que as pessoas saibam previamente como deverão comportar-se durante todo o processo. Cumpre, então, observar o rito que melhor se harmoniza com as garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa, sem perder, assim, as peculiaridades próprias da realidade do contexto normativo que a regula.

A princípio, pensava-se que a AIME deveria ser por procedimento comum, previsto no então Código de Processo Civil. Depois, porém, percebeu-se que isso não seria o mais adequado. De acordo com Costa, (2016, 445):

A ação poderá tornar-se inócua, pela demora de sua tramitação, sujeita a regras e prazos, como qualquer outro feito. Bem por isso, alei que vier a cuidar da matéria, separadamente ou dentro do Código Eleitoral, deverá estabelecer rito especial, mais célere e mais consentâneo com a natureza da ação e suas consequências. Porque tal pode ser a demora que o impugnado acabará por cumprir seu mandato sem que ocorra o desfecho da demanda. Isso poderá tornar letra morta o texto constitucional, que, para não ser cumprido, melhor seria não ter sido escrito.

No procedimento da AIME, observa-se a importância da celeridade processual, garantindo o princípio da contraditória e ampla defesa, tendo em vista que o mandato eletivo poderá acabar e a ação não ser julgada.

A AIME deve observar o procedimento previsto na então lei complementar citada, para o registro de candidaturas com aplicação subsidiária conforme o caso das disposições do CPC, e ao tramitar em segredo de justiça e responder na forma da lei, se for temerária ou manifesta má-fé.

Legitimidade e prazo

A AIME poderá ser proposta por qualquer candidato, partido político, coligação ou pelo Ministério Público Eleitoral, como indicado no art. 22, da LC 64/1990, (Brasil, 1990) já que não possui regramento próprio na legislação infraconstitucional.

Compreende-se que qualquer candidato, eleito ou não, poderá figurar no polo ativo da AIME, já que a interpretação nesse sentido deve ser a mais ampla possível. Entretanto, somente pode ingressar com AIME o candidato que tenha concorrido ao mesmo cargo, não sendo admitido, por exemplo, um candidato a deputado federal poder impugnar o mandato de um governador ou senador eleito.

Com relação aos partidos políticos e coligações, a AIME admite a possibilidade da atuação de um partido político isoladamente, mesmo que tenha formado coligação durante o pleito, já que, em tese, os interesses dos partidos coligados encerram-se com a realização da eleição, de modo poderão atuar individualmente ou mesmo em conjunto. Será competente de acordo com o Ministério Público Federal, para ingressar com a AIME, o Procurador Geral Eleitoral-PGE – ou quem o substitua perante o TSE –, o Procurador Regional Eleitoral perante o Tribunal Regional Eleitoral a que corresponde e o Promotor Eleitoral perante o Juiz Eleitoral.

Quanto ao cidadão comum, o eleitor, este não tem capacidade ativa em relação a essa ação de natureza eleitoral. Ainda que seja o mais interessado no resultado de uma eventual procedência e possível afastamento do infrator do mandato, não há previsão legal para tanto. Chega a ser contraditória essa interpretação, já que a sociedade, por meio de seus cidadãos, é a maior interessada na lisura do pleito e a sua proteção em face do abuso de poder

econômico, corrupção e fraude. Tem-se admitido, entretanto, que o eleitor traga à Justiça Eleitoral notícia de eventuais irregularidades, as quais serão encaminhadas ao MP, para que este avalie a propriedade e possa ingressar com a ação por conta própria.

No polo passivo, somente podem figurar aqueles que foram diplomados, incluindo os eleitos e suplentes, já que somente estes possuem a expectativa de assumir o mandato eletivo em algum momento.

Considerando que a procedência da AIME ensejará a cassação do mandato de titular e vice, no caso de cargos do Executivo; e de titular e suplentes, no caso de Senador, é preciso desde a petição inicial o chamamento de vices e suplentes a comporem o polo passivo, na qualidade de litisconsortes, sob pena de determinação de emenda à petição inicial, se ainda possível, ou extinção do feito com julgamento do mérito, se já operada a decadência, de acordo com o novo Código de Processo Civil.

A AIME somente pode ser proposta após a diplomação, que conforme já mencionada, contempla eleitos e suplentes, ainda que não tenham comparecido à solenidade ou que não tenham efetivamente recebido um diploma da Justiça Eleitoral, já que a diplomação é um ato meramente formal no sentido administrativo. (Oliveira, 2014)

No caso de candidatos aos cargos majoritários (Presidente da República, Governador e Prefeito, com os seus respectivos vices, senadores e suplentes) que venham a obter o mandato em momento futuro, como aqueles que ficam em segundo lugar na eleição e há a cassação do primeiro em momento posterior à diplomação, esse prazo passará a contar da data da nova diplomação, que ocorrerá perante o órgão competente após a decisão que cassar o(s) mandato(s) do(s) então titular(es).

Deve-se observar que o prazo para o ingresso com AIME contra um candidato que ficou na condição de suplente no sistema proporcional (Deputado Federal, Estadual e Vereador), inicia-se logo após a sua diplomação, não devendo o candidato assumir um eventual ou permanente mandato, se for provado que incorre nas causas de inelegibilidade. (Oliveira, 2014)

O prazo para a propositura da AIME encerra-se nos quinze dias após a diplomação, sendo que é decadencial e a contagem inicia-se a partir do primeiro dia subsequente.

Não se entende, para fins de propositura da AIME, que o expediente reduzido seja causa para a prorrogação desse prazo, tendo em vista que o prazo de quinze dias não é processual e sim material.

Soberania popular

Segundo o art. 1º, parágrafo único da CF (Brasil, 2014): “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”, neste artigo, define-se bem a intensidade da vontade popular nos tempos modernos. Contudo, nem sempre foi assim.

Na Grécia Antiga não havia representação popular democrática. O poder era exercido pelos cidadãos por meio da Assembleia do Povo, do Conselho e pela Magistratura, pois não havia delegação de poder. Esse Conselho era composto por mais de 500 cidadãos com mais de 30 anos e sua escolha se dava através de um sorteio, eram responsáveis pela execução das decisões da Assembleia, que por sua vez podia rejeitar as suposições sugeridas. (Rousseau, 1994)

Em Roma, após a deposição do rei Tarquínio, o Soberbo, foi instituída a República e passou-se a deliberar sobre os destinos da nação romana na Assembleia Centurial, onde o voto era direto e se dava pela posição financeira. (Pinto, 2006).

Nota-se que a humanidade viveu por vários séculos sem participação direta nas tomadas de decisão políticas. A escolha dos membros das assembleias se dava por vários critérios, que impediam a participação da massa popular. Na América de Abraham Lincoln, proclamou-se: “a democracia como o governo do povo, pelo povo e para o povo, a capacidade do homem para a justiça faz a democracia possível, mas a inclinação do homem para a injustiça faz a democracia necessária.”. A ideia era que o governo fosse obrigado a pautar-se pela vontade popular, pois todo o poder emana do povo, em conformidade com o princípio da soberania popular. Nesse diapasão, o governo tinha por base a legitimidade que lhe era dada pelos cidadãos.

Para Rousseau (1994), o Estado é resultado de um acordo de vontades, um contrato social, e é fonte de direito e legítima expressão da *volonté générale*. Acreditava-se que a justificativa do poder residiria na vontade direta dos vários indivíduos que compõem o todo social. A soberania popular é uma ideia que decorre da

Escola Contratualista (de 1650 a 1750), representada por Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Portanto, com a doutrina central é que a legitimidade do governo ou da lei está baseada no consentimento dos governados.

Na democracia indireta, o povo não dirige diretamente as questões de governo, faz-se uso do voto para, através dele, escolher seus representantes e outorga-lhes um mandato. Contudo, no Brasil, temos a democracia direta, nessa, o povo tem legitimidade em participar das decisões políticas e no processo de discussões do país por meio do exercício da cidadania, a expressão popular existe em diversas manifestações, como o plebiscito, referendo e a iniciativa popular.

A soberania popular é elemento indispensável à democracia, e a sua concretização ocorre por meio da participação do povo nas tomadas de decisões, surge aí a concepção de Estado democrático-participativo, dotado de efetiva legitimidade, pela qual o povo chega ao poder, tão importante quanto a soberania, a publicidade é indispensável ao Estado de Direito, os julgamentos precisam ser públicos, salvo os casos previstos em lei, tal princípio faz com que os cidadãos acompanhem melhor o mandato dos seus representantes.

Princípio da publicidade

Segundo o TSE, no art.14º, §11 da CF, a tramitação da AIME deve ser realizada em segredo de justiça, já o seu julgamento deverá ser público. A doutrina fundamental afirma que o sigilo é para a necessidade de se preservar o nome e a imagem do impugnado e evitar escândalos da publicidade negativa decorrentes ao processo. A maior repercussão seria em razão dos nomes em jogo, nas inúmeras vezes de absolvição de candidatos, ficaria prejudicada a sua vida pública.

Norteando essa teoria, fica clara a existência de uma colisão entre os princípios constitucionais, enquanto um lado preza a publicidade, o outro preza o segredo de justiça. Fica impossível haver compatibilidade entre princípios ou regras, comparando-se de igual patamar hierárquico ao ordenamento jurídico. Fica subentendido que a regra em apreço impõe segredo apenas na tramitação do feito,

não estendendo-se ao julgamento. Além disso, esclarece-se que os atos que podem levar à perda do mandato mediante a AIME relacionam-se com a vida pública do candidato e não com a particular.

Ao reforçar esse entendimento, menciona-se que o princípio da publicidade de constituir condição de validade ao ato administrativo (art. 37, §1º da CF), além do que dispõe o art.93, XI, do texto constitucional que todos os julgamentos do Poder Judiciário serão públicos, salvo na forma da Lei, quando outro for se proteger de algumas circunstâncias excepcionais do Estado.

Para o jurista mexicano Corona Nakamura (2009, 99):

Atos e procedimentos eleitorais com transparência, sem ocultações, que exige não só a publicidade das sessões de todos os órgãos eleitorais colegiados, mas o dever de ver com a verdade, integral, de forma clara e permanente informar cidadãos e partidos políticos sobre considerações legais e os elementos práticos que sustentam e motivam suas ações, em suma, é necessária uma ética de respeito pelo valor da verdade.

Com isso, ao transferir a decisão aos tribunais sobre as irregularidades no processo eleitoral, tem-se uma intervenção do judiciário no processo eleitoral, mais intensos e frequentes são os pontos de intersecção entre as instituições e os órgãos eleitorais, fato que, tal como a judicialização, torna a AIME ineficaz pela falta de celeridade processual, provas convincentes aos tribunais.

A credibilidade dos partidos políticos

O papel dos partidos políticos na democracia é oportunizar a participação dos cidadãos nas decisões políticas, através da escolha dos seus representantes, de forma organizada, assim como a reunião desses por afinidade de ideias visando o bem comum.

No Estado de Direito, os partidos políticos são fundamentais para a consagração da soberania popular, que é um canal de representação e participação do povo, através de mobilização política por seus atos, ideais e programas de governo. Os eleitores funcionam como meros espectadores da mídia e escolhem seus candidatos distantes do mundo político, através de intuições. Portanto, o candidato que consegue a aceitação emocional dos eleitores dificilmente perderá nas urnas, principalmente se tiver dominação

carismática e populismo. Ou seja, tem mais chances de obter vitória eleitoral aquele “candidato que leva vantagem sobre o adversário na percepção do caráter das qualidades pessoais, dificilmente perde a eleição”. (Lavareda, 2009, 105)

Os eleitores levam em consideração, além da história de vida do candidato, sua trajetória profissional e atuação. Por meio disso, tiram conclusões sobre a personalidade e o caráter dele, o que pode reforçar sua intuição e sentimento. Portanto, podemos concluir que, apesar de ainda estarem no centro do intermédio entre o Estado e a Sociedade, os partidos políticos não são atualmente o principal ponto de referência para orientar o comportamento eleitoral, tendo em vista toda sua repercussão negativa no cenário atual, levando muitos candidatos de partidos tradicionais a perderem seus mandatos por incidir em corrupção e fraudes nas eleições, como hipóteses da AIME.

Ademais, tal ineficiência partidária implica na redução de sua credibilidade, bem como no surgimento de formas alternativas de participação e representação na política.

A representatividade na democracia brasileira

O eleitor precisa identificar-se socialmente para dar a alguém o poder de representá-lo perante o sistema político brasileiro. Contudo, a discussão é se os partidos políticos ainda possuem além da representação política, que é obrigatória pela Legislação Brasileira, também a representação social dos eleitores, aquela que representa os anseios, pensamentos e ideais.

Em termos gerais, segundo Miguel (2003, 124), corroborando com Baquero (2000), são três “conjuntos de evidências” que fundamentam a tese da crise do regime representativo moderno: “o declínio do comparecimento eleitoral, a ampliação da desconfiança em relação às instituições [...], o esvaziamento dos partidos políticos”. Existem, também, elementos utilizados para evidenciar uma crise no sistema representativo, tais como: as ideologias políticas sem força, a burocratização dos partidos, personalização da política, o *marketing* político e a escolha não racional.

Segundo Baquero (2000), A crise partidária como representante ideológica de uma sociedade ou de parte dela perante o poder

Legislativo acentua-se na medida em que poucos são os eleitos que conseguem corresponder aos anseios do povo, enquanto representado.

A falta de confiança, a variedade no comportamento eleitoral, através de opções distintas em diferentes processos eleitorais, leva a escolhas não racionais e políticas para as decisões eleitorais. Isto é, a maioria do eleitorado se apresenta sem coerência política e partidária, decidindo seu voto em razão de princípios relacionados à afetividade, gostar ou simpatizar com o candidato, extraindo essa percepção através de imagens, modo de falar, de olhar e de se pronunciar. Segundo Silveira (1998, 11), o “novo eleitor não racional faz sua escolha eleitoral através de intuição, sensibilidade e gosto, formas de conhecimento distintas do pensamento racional discursivo e analítico”.

Com isso, o eleitor, fazendo sua escolha irracionalmente, com base nos critérios acima expostos leva o candidato uma vez eleito a não representar os anseios da sociedade.

O candidato, ao cair nas hipóteses de cabimento da AIME, como corrupção, fraude e abuso de poder político, deve ser penalizado, levando-o inclusive a perder o mandato que lhe foi consagrado nas urnas pela vontade soberana do povo.

Consequências e efeitos da AIME no processo eleitoral

Com o julgamento procedente da AIME, ficam os respectivos mandados dos eleitos cassados, por se tratar da anulação dos diplomas expedidos pela Justiça Eleitoral. O Código Eleitoral traz a possibilidade de realizar novas eleições, conforme a seguinte lei, referente aos direitos políticos. Lei 4.737 no art. 224:

Se a nulidade atingir a mais da metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias. (Brasil, 1965)

A nulidade do referido código decorre da constatação de fraude nas eleições. Nesse caso, se o candidato cassado obteve mais da metade dos votos, será necessária a realização de novas eleições, chamada de eleições suplementares, o famoso “mandato tampão”.

O entendimento do TSE é que a AIME não declara a inelegibilidade do candidato por falta de previsão normativa, o principal objeto enseja na perda do mandato obtido de forma ilícita, sendo a inelegibilidade aplicada de forma secundária.

A AIME é uma ação eleitoral que impugna o mandato eletivo obtido com o abuso de poder econômico, corrupção e fraude, podendo ser ajuizado apenas pelos partidos, coligações, candidatos e Ministério Público. Sua tramitação é sigilosa, embora o julgamento seja público. O andamento do processo corre em segredo de justiça, já sua impugnação se dá a partir de 15 dias contados da diplomação, tal prazo é decadencial, exclui o dia do começo e inclui o do vencimento.

O efeito dessa ação determina a cassação do mandato eletivo com eficácia imediata, e, enquanto o TSE não decidir o recurso interposto, o diplomado não exerce o referido mandato. Caso haja anulação de votos que supere a metade dos que foram obtidos nas eleições majoritárias, deverão ser realizadas novas eleições e não há declaração de inelegibilidade do candidato.

Portanto, mesmo que os cidadãos não sejam parte legítima para ajuizar a ação de impugnação de mandato eletivo, sua participação no processo torna-se importante, na medida em que deverá denunciar as autoridades competentes para que essa prática seja efetivamente coibida e a soberania popular prevaleça efetivamente no sufrágio popular, fazendo valer a democracia.

Considerações finais

São bastantes os fatores que levaram à elaboração desse artigo e, sem pretensões de esgotar a matéria, pretendeu-se mostrar como a AIME busca desconstituir a relação jurídica que permite o exercício do mandato eletivo obtido ilicitamente pelo candidato eleito.

A finalidade desse trabalho é demonstrar como é viável coibir e punir aqueles que de má-fé usam o poder público para benefício próprio ou de terceiros, maculando o poder da representatividade, tornando o sufrágio algo não mais desejoso de ser exercido, sujando a confiabilidade do povo no sistema de representação. Assim sendo, tem-se a AIME como uma importante ferramenta de fiscalização e prevenção do ordenamento jurídico.

O importante é sempre deixar viva a missão de interrogar, expor e exigir que seja resguardado o interesse coletivo e individual, que o contrato social seja respeitado e a lei da AIME seja exercida com excelência, sem que interesses alheios venham interferir na sua fiel execução.

A Justiça Eleitoral deve tentar ao máximo atualizar-se conforme os ditames do mundo moderno, a fim de andar lado a lado, coibindo as artimanhas utilizadas pelos candidatos para conseguir resultados positivos na apuração das urnas, e cabe aos aplicadores do direito tentar coibir tais condutas, criando constantemente meios de punir esses infratores.

A partir das leituras feitas e da observação empírica, pode-se inferir que a AIME se torna ineficaz, ao ponto de que o mandato eletivo termina e a ação não é julgada, além da má-fé que os candidatos utilizam para contaminar o processo eleitoral, que muitas vezes se torna um empecilho para provar incidências em corrupção.

Por fim, o interessante aqui seria se os eleitores participassem mais das instâncias de decisões políticas e houvesse uma reforma na legislação eleitoral, que permita e garanta que a AIME tenha uma lei específica que a discipline, cuja ausência dificulte seu procedimento e tramitação, ou seja, crie-se um processo mais célere e eficaz, garantindo a lisura e a legitimidade nas eleições, protegendo assim o pleno exercício do sufrágio universal e a soberania popular, que são consequências de uma democracia representativa.

Referências

- BAQUERO, M. (2000). *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- BRASIL. (2014) *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- _____. (1990). *Lei Complementar nº 64*, de 18 de maio 1990. Estabelece os prazos de inelegibilidade, cassação e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 15 nov. 2018.
- _____. (1965). *Lei nº 4.737*, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 08 nov. 2018.

- _____. (1997). Lei nº Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9504-30-setembro-1997-365408-norma-atualizada-pl.pdf>. Acesso em 08 nov.2018.
- _____. (1999). Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19840.htm#:~:text=LEI%20No%209.840%2C%20DE,Art. Acesso em: 06 nov. 2018.
- COSTA, A. S. da. (2016). *Instituições de direito eleitoral*. rev. ampl. e atualizada de acordo com a LC nº 135, de 2010, com a Lei nº 13.165, de 2015 e com o Novo Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105, de 2015). 10. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- CORONA NAKAMURA, L. A. (2009) *La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*. Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Guadalajara: Instituto Prisciliano Sánchez: Tribunal electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- FRANCISCO, C. A. (2002). *Dos abusos nas eleições*. A tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral. São Paulo: Juarez de Oliveira.
- LAVAREDA, J. A. (2009). *Emoções ocultas e estratégias eleitorais*. São Paulo: Objetiva.
- MIGUEL, L. F. (2003). Representação política em 3-D –Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 120-135.
- OLIVEIRA, M. (2014) *Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME*. Disponível em: <https://joseherval.jusbrasil.com.br/artigos/159369190/o-que-significa-uma-aime-e-qual-sua-importancia-dentro-do-cenario-atual>. Acesso em 01 nov. 2018.
- PINTO, D. (2006). *Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal, noções gerais*. São Paulo: Atlas.
- ROUSSEAU, J. J. (1994) *O Contrato Social*. Rio de Janeiro: Ediouro.
- SADEK, M. T. A. (1995) *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- SILVEIRA, F. E. (1998) *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre: Edipucrs.

Estudos para julgamento de registro de candidatura e prestação de contas¹

Carlos Alberto Alves Leal

Resumo

Este artigo foi concebido para propor uma mudança na forma de julgamento do registro de candidatura e da prestação de contas. O julgamento da ficha de candidatura seria feito logo após as eleições, restringindo os candidatos eleitos, que também teriam suas contas analisadas. O novo modelo muda completamente a forma de funcionamento do processo eleitoral, que terá como foco os eleitos. Os partidos assumem a responsabilidade de escolher seus candidatos na convenção, como é feito atualmente. O estudo visa à economia para a justiça eleitoral ao racionalizar e otimizar os serviços gastos pelos servidores e os recursos da tecnologia da informação (TI), além de simplificar o processo eleitoral. Esse modelo impacta direta e indiretamente todos os setores do Tribunal e dos Cartórios Eleitorais, eleições municipais ou gerais, bem como o Sistema CAND, Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) e Processo Judicial Eletrônico (PJe). O trabalho discute a Nova Gestão Pública como forma de tentar contornar os problemas do Estado, como a escassez de recursos públicos, o aumento da pressão da sociedade por qualidade, entendido como o aumento da capacidade governamental, preconizado pelo modelo gerencial. Desse modo, buscamos discutir a viabilidade jurídica e técnica das proposições com vistas a sua implementação e, assim, atingir os objetivos desejáveis.

Palavras-chave: candidato; registro; contas; prestação.

Abstract

This article was conceived to propose a change in the way of judging the candidacy registration and rendering of accounts. The judgment of the candidacy record would

-
1. Colaboração na Prestação de Contas de Ana Cristina Clemente Bastos. Servidora do TRE-MG

Sobre o autor

Carlos Alberto Alves Leal é servidor do TRE-MG. Graduado em Direito pela PUC-MG. Especializado em Direito Público pela Faculdade de Direito de Ipatinga em parceria com a ANAMAGES. Ex-assessor de Juiz da Corte do TRE-MG. E-mail: carlos.alberto@tre-mg.jus.br tyh

be made soon after the elections, restricting the elected candidates, who would also have their accounts analyzed. The new model completely changes the way the electoral process operates, which will focus the elected. The parties take responsibility for choosing their candidates at the convention, as happens currently. The study aims at savings for electoral justice by rationalizing and optimizing the services spent by servers and optimizing information technology (IT) resources, as well as simplifying the electoral process. This model directly or indirectly impacts all sectors of the Court and the Electoral Offices, municipal or general elections, as well as the Cand System, the System of Rendering of Accounts (SPCE), and the Electronic Judicial Process (PJe). The work discusses the New Public Management as a way of trying to circumvent the problems of the State, such as scarcity of public resources, increased pressure from society for quality, understood as the increase in government capacity, advocated by the managerial model. Therefore, we seek to discuss the legal and technical feasibility of the propositions with a view to their implementation and thus achieving the desirable objectives.

Keywords: candidate; record; accounts; installment.

Artigo recebido em 01 de abril de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 20 de abril de 2022.

Introdução

Este estudo aborda alterações nos registros de candidaturas e prestação de contas, considerando o modelo burocrático existente que corrobora o alto custo financeiro para realizar uma eleição².

O artigo apresenta o formato atual – e propostas, posteriormente – para o novo registro de candidaturas e prestação de contas. Esta matéria interessa diretamente aos candidatos e partidos; portanto, abordam-se os impactos dessas medidas na realização das eleições, afetando diretamente a Justiça Eleitoral.

O modo de operar o processo eleitoral muda completamente, os candidatos convergem suas atenções para a campanha eleitoral, sem se preocupar com a parte burocrática da eleição. Com o foco nos candidatos eleitos, as alterações refletem de forma direta ou indireta em todos os setores do Tribunal e dos Cartórios Eleitorais, pois otimizam os serviços despendidos por servidores e recursos de informática, simplificando o processo eleitoral.

2. Cerca de R\$ 1,28 bilhão custearam as Eleições Municipais de 2020 (Série, 2021).

O trabalho fundamenta-se em dois eixos: desregulamentação e resultado. Esses, entre outros preceitos, compõem a cartilha da Nova Gestão Pública, evolução do modelo gerencial, com o intuito de “fazer o melhor com menores custos [...] preocupando-se com os mecanismos mais econômicos e viáveis para a obtenção do êxito da ação estatal” (Torres, 2004) para atuar diante dos desafios que são colocados, como escassez de recursos públicos e aumento da pressão da sociedade por qualidade e equidade na prestação de serviços (Silva Pacheco, 1999).

Por fim, busca-se debater a viabilidade jurídica e técnica das proposições com vistas à sua implementação.

Modelo atual

A formalização do pedido de registro de candidatura começa com a fase que chamamos de habilitação, condição para a participação do candidato na eleição. O partido ou federação encaminha a ata da convenção e o pedido de registro de candidatura de forma virtual, pelo Candex, programa externo de registro de candidatura dos partidos, que alimenta o Sistema CAND, sistema interno de registro de candidatura da Justiça Eleitoral, e o Processo Judicial Eletrônico (PJe).

Na fase de registro, o formulário Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) deve ser apresentado com os seguintes documentos digitalizados e anexados:

- relação atual de bens;
- fotografia recente do candidato;
- quatro certidões criminais;
- prova de alfabetização;
- cópia de documento oficial de identificação;
- prova de desincompatibilização (se for o caso);
- proposta de governo.

Uma vez formalizado o registro de candidatura, o passo seguinte é a aferição das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade do candidato, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro. Dependendo do resultado do julgamento, o candidato participa do pleito na condição de *sub judice*,

ou seja, se encontra pendente de julgamento, deferido com recurso ou indeferido com recurso.

Assim, o pleito é precedido necessariamente por uma fase anterior como pré-requisito, a habilitação, por isso denominamos essas duas fases distintivamente.

Documentos de impressão obrigatória para guarda por partidos e federações

Mesmo tendo um sistema virtual próprio para o envio de formulários e documentação, a Justiça Eleitoral obriga a assinatura e a guarda de documentação pelos candidatos, partidos e coligações.

Abaixo, segue a lista de documentos que devem ser impressos e assinados:

- Demonstrativo de Atos Partidários (DRAP), assinado pelos respectivos subscritores legitimados;
- Requerimento de Registro de Candidaturas (RRC), assinado pelo candidato;
- Declaração de bens, assinada pelo candidato;
- Declaração de entrega de documentos, assinada pelo representante do partido ou federações legitimados.

A Justiça Eleitoral poderá solicitar a apresentação dos documentos para conferência da veracidade das informações (Brasil, 2019b, art. 20, §§ 1º e 2º).

Pregão eletrônico – inversão de fases

A Lei 8.666/93 apregoa tipos de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, que, resumidamente, exigiam o cadastro e documentação – comumente chamada de fase de habilitação – das empresas interessadas no processo licitatório (Brasil, 1993); posteriormente eram analisadas as propostas dos preços.

O advento do Pregão Eletrônico (Brasil, 2002), revolucionou o processo de licitação no Brasil, que consistiu na inversão das etapas da licitação. Assim, o que torna essa modalidade muito eficiente é a mudança da ordem entre a habilitação e a fase de apresentação de propostas dos preços, isto é, primeiro se analisa o preço e depois a habilitação.

O pregoeiro classifica o primeiro colocado pelo melhor preço. Em seguida, verifica a conformidade com as exigências dos editais, como a habilitação. Concluindo pelo primeiro, é desnecessário avaliar a documentação dos demais participantes (Costa, 2018).

O Pregão não exige cadastro e documentação adiantados, como na Lei 8.666/93, mas um cadastro simples da empresa nos órgãos federais espalhados pelo país. Com esse cadastro, há ainda a possibilidade de participar de qualquer pregão no Brasil, ao contrário da licitação tradicional da Lei 8.666/93, que exigia documentação e certidões previamente à licitação, sob pena de exclusão.

Outra importante vantagem e peculiaridade do pregão eletrônico está na possibilidade dos participantes não estarem presentes fisicamente, uma vez que permite empresas de diversos locais do país participarem do certame sem que se desloquem de suas sedes para comparecer. Essas características acarretam maior competitividade e tem como resultado uma redução significativa de preços.

A criação da nova modalidade de pregão eletrônico, com a inversão de fases, trouxe notáveis melhorias para o processo licitatório, tornando-o muito mais dinâmico e contribuindo para uma economicidade e celeridade à Administração.

Dados publicados pela Agência Brasil apontam uma economia de R\$ 8 bilhões em 2011; R\$ 7,8 bilhões em 2012 e R\$ 9,1 bilhões em 2013, em função do uso do pregão eletrônico, que passou a ser a modalidade mais utilizada pelo Governo Federal, considerado rápido e econômico (Branco, 2014).

O Pregão, na modalidade eletrônica, se tornou obrigatório nas aquisições de bens e serviços da administração pública federal a partir de 2020, conforme Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 (Brasil, 2019a).

Proposta para registro de candidatura

Modelo proposto

Por natureza, o processo de registro de candidatura inicia-se como um procedimento não contencioso. Sustenta-se que a característica de processo administrativo vem ao encontro da sugestão que ora apresentamos, por ser de natureza informal (Escola Judiciária Eleitoral, 2020).

Nossa proposta muda a lógica do processo de registro completamente, invertendo as fases: na primeira, o candidato disputa o

pleito, depois verifica-se a habilitação, na segunda fase. Como ocorre no Pregão Eletrônico, só os eleitos são chamados para apresentar a documentação, isto é, a formalização do pedido de registro de candidatura (habilitação). Logo, o julgamento das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade deve ser aferido nesse momento.

Ocorre também o início da fase judicial, uma vez que haverá autuação de processo, PJe, somente para os candidatos eleitos. Assim, no dia seguinte ao resultado do pleito, o candidato é intimado a formalizar o registro de candidatura e seguir o trâmite do modo que ocorre hoje: edital, impugnação, se houver etc.

Contudo, vale questionar como o candidato vai entrar no sistema eleitoral para disputar o pleito, como vai aparecer no DivulgaCandContas³ e na urna e, ainda, como se dará o processo.

Cadastro básico

Como referência, mais uma vez recorremos ao modo de operar do Pregão Eletrônico, que prevê o cadastro básico da empresa nos órgãos federais espalhados pelo país e a possibilidade de participar de qualquer pregão no Brasil.

Da mesma forma, o partido ou federação permanece fazendo o requerimento de todos os candidatos no Candex para participar do pleito, no prazo limite que era dado para o requerimento do RRC das eleições anteriores (2016 e 2018), isto é, por volta de 45 dias antes da eleição. Após as eleições, vem a fase de habilitação, em que somente os candidatos eleitos apresentarão os demais documentos.

Assim, ao invés de apresentar todos os documentos requisitados pelo modelo atual, o partido ou federação vai apresentar, via Candex, o cadastro simplificado na *primeira fase* – chamada de *dados bibliográficos* na justiça eleitoral –, ou seja, apenas documentos digitalizados que sejam imprescindíveis à votação eletrônica e que alimentarão o Sistema CAND, a saber:

- fotografia recente do candidato;
- cópia de documento oficial de identificação;
- proposta de governo.

3. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso: 21 jun. 2021.

Documentos de Impressão Obrigatória para Guarda por Partidos e Federações

Abaixo, segue a lista de documentos da legislação atual que devem ser impressos e assinados pelos candidatos, partidos e federações, com as alterações em razão do novo modelo:

- Demonstrativo de Atos Partidários (DRAP), assinado pelos respectivos subscritores legitimados;
- Requerimento de CADASTRO Registro de Candidaturas (RRC), assinado pelo candidato; (ALTERADO)
- Declaração de bens, assinada pelo candidato; (EXCLUÍDO)
- Declaração de entrega de documentos, assinada pelo representante do partido ou federações legitimadas;
- Declaração do candidato dando ciência da apresentação dos documentos para formalização do Registro de Candidatura e de Prestação de Contas quando solicitado. (NOVIDADE)

Candidato Eleito

A *segunda fase* – a habilitação –, pós eleição, vai se preocupar somente com os eleitos. Assim, serão solicitados os documentos que completam o pedido de registro, digitalizados e anexados, como no processo atual:

- relação atual de bens;
- quatro certidões criminais;
- prova de alfabetização;
- prova de desincompatibilização, se houver;
- proposta de governo.

Os documentos serão enviados pelos partidos e federações via Candex. Na Justiça Eleitoral, o Sistema CAND recebe os documentos, que serão enviados para autuação do processo de registro de candidatura no PJe, e se segue o trâmite processual tradicional. Portanto, somente na segunda fase haverá autuação dos processos.

Compondo o procedimento dessa fase, devem ser assinados e guardados pelos candidatos, partidos e coligações:

- Declaração de bens, assinada pelo candidato;

- Requerimento de Registro de Candidaturas (RRC), assinado pelo candidato;
- Declaração de entrega de documentos, assinada pelo representante do partido ou federações legitimadas;

Esses documentos já constam na legislação atual.

Candidato não eleito

No novo modelo, não haverá julgamento do registro do não eleito, portanto, a regularidade de sua candidatura não seria verificada (as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade). Apesar disso, os votos seriam computados.

O único problema que foi levantado envolve a possibilidade do candidato, na proporcional, concorrer de forma irregular, com intenção de burlar o pleito, apenas para puxar voto. Isso poderia corromper a credibilidade do processo eleitoral? Em caso positivo, como cercar essas candidaturas?

Pela legislação vigente (Brasil, 2021b, art. 29), se houver alteração na situação jurídica da candidata ou do candidato, eleito(a) ou não, que acarrete alteração de resultado – por exemplo, de deferido a indeferido –, será realizada, obrigatoriamente, uma nova totalização dos votos, alterando o quociente eleitoral dos partidos.

Considerando que só o eleito terá legitimidade comprovada, pensa-se na possibilidade dos não eleitos serem também sujeitos à impugnação, quando se encontrarem em situação de irregularidade, para verificação das condições de elegibilidade e inelegibilidade.

De qualquer forma, o julgamento da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC) seria posterior ao dos candidatos eleitos e, caso constatasse irregularidade, o pleito passaria pela retotalização, como ocorre hoje.

Pode-se dizer que a demora no julgamento prejudica o pleito: por exemplo, algumas AIRC com muitos incidentes, indo da Zona Eleitoral ou Tribunal Regional Eleitoral ao Tribunal Superior Eleitoral, provavelmente não terminam no prazo. É sabido que isso sempre ocorreu; todavia, considerando a diminuição acentuada de processos no modelo sugerido, a tendência é um julgamento mais célere.

DRAP – Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários

Conforme a legislação, o julgamento do DRAP deve preceder o dos registros de candidatos, pois esses somente serão analisados se aquele for deferido.

O que se considera no DRAP é a situação jurídica do partido na circunscrição do pleito, o exame de toda matéria relativa à legitimidade e à regularidade da convenção partidária, bem como o quantitativo de candidaturas por gênero.

Devido a sua importância para a segurança do processo eleitoral, o julgamento do DRAP segue a legislação e o procedimento atuais. Desse modo, é analisado e julgado antes da eleição, por meio de processo judicial específico para cada carga, e apresentado com o cadastro básico dos candidatos.

RRCI – Requerimento de Registro de Candidatura Individual

O RRCI segue a sistemática atual, sendo apresentado após a data limite do partido ou coligação. Contudo – e aqui reside uma diferença fundamental –, o seu julgamento vai se ater ao fato jurídico da legitimidade da convenção para indicação do candidato. Logo, é imprescindível a análise do direito postulado pelo candidato antes da eleição para ser reconhecido ou não o direito de participar do pleito.

Assim, a instrução para esse tipo de requerimento deve ser por meio de processo judicial, em que tão somente discute a regularidade da convenção. A análise das condições de elegibilidade e inelegibilidade serão posteriores a eleição, somente para os eleitos. Por fim, pedidos de substituição e vaga remanescente seguem a regra vigente.

Suplentes

À medida que surge uma vaga em decorrência da vacância do titular, o candidato suplente é chamado para apresentar a documentação e prestar contas. Assim, a documentação dos suplentes não é analisada enquanto não houver vacância do cargo.

No Pregão Eletrônico, só é chamada a próxima empresa, segunda colocada, quando a primeira não estiver em conformidade com aquilo que é exigido em edital. Doravante, é chamada a terceira colocada, se a segunda não cumpre os requisitos. Assim também

ocorrerá no caso de julgamento do suplente, quando chamado a tomar posse do cargo.

Retotalização

A legislação vigente tem um sistema no qual, diante da alteração da situação do candidato, pode ocorrer à retotalização, que é a contagem dos votos novamente no município ou estado, portanto alterando o quociente partidário.

Atualmente, os candidatos que vão para o pleito na condição de pendente de julgamento ou deferido com recurso – que ao final do processo tenha sido indeferido com trânsito em julgado – passam pelo processo de retotalização (reprocessamento), visto que os votos atribuídos a eles como válidos no dia da eleição passam a ser inválidos com o novo *status*.

Da mesma forma, haverá retotalização dos votos para o candidato que disputou o pleito na condição de indeferido com recurso e que consegue reverter o resultado alcançado à coisa julgada, uma vez que os votos atribuídos a ele como anulado *sub judice* (mesmo que tenha os votos necessários para o cargo, é considerado não eleito) no dia da eleição passam a ser válidos com o novo *status*.

Em ambos os casos pode ocorrer mudança na composição dos eleitos para os cargos proporcionais, e no caso de majoritária, ocorrerá nova eleição.

Com a inversão das fases, as situações descritas acima não mudam; o reprocessamento diante de tais circunstâncias ocorrerá. Todavia, cumpre esclarecer que as situações: deferido com recurso, indeferido com recurso e pendente de julgamento não ocorrerão antes do pleito, já que não há julgamento antes da eleição. Essas situações aparecerão posteriormente, pós eleição, exceto pela última, que desaparece completamente com a adoção do novo modelo.

Proposta para prestação de contas

Embora exija procedimentos e objetivos diferentes do registro de candidatura, a prestação de contas comporta análises com vistas a aperfeiçoar e racionalizar o processo e, com isso, atingir resultados tangíveis, sem desvirtuar ou desmerecer a importância do tema.

Também propõe-se restringir a apresentação e análise da prestação de contas somente para os eleitos, em princípio, de forma simultânea ao registro de candidatura – uma vez que setores distintos cuidam de cada matéria no Tribunal –, ou após o registro de candidatura, caso não haja equipe própria para análise de contas nos Cartórios Eleitorais.

Assim como no registro, haverá autuação de processo judicial somente para aqueles cujas contas serão verificadas.

Em relação ao Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), segue inalterada a obrigatoriedade do preenchimento de relatórios e formulários para todos os candidatos, pois são deles que saem os documentos que comporão a Prestação de Contas Eleitorais (PCE) no Processo Judicial Eletrônico (PJe) do candidato eleito.

No que se refere aos candidatos que receberam *verba pública* para uso na campanha, a legislação impõe a entrega em mídia dos documentos comprobatórios (arquivos) das despesas lançadas no SPCE, juntamente com as contas finais e recebidos no SPCE-WEB, sistema de prestação de contas do Tribunal, que serão posteriormente enviados para autuação do processo de prestação de contas no PJe dos respectivos candidatos.

Ante a relevância do objeto, entende-se que, mesmo não eleito, a obrigação de prestar contas deve persistir como atualmente, o que na sistemática traçada vira uma exceção à regra (prestação de contas somente para os eleitos). Por consectário lógico, não haveria prestação de contas parciais, haja vista que não se sabe quem vai ser eleito; todavia, comporta exceção para quem recebe *verba pública*.

Em suma, a proposta, por mais completa que seja, inexoravelmente merece ser abordada de forma distinta e mais abrangente, em virtude da complexidade e especificidade da matéria.

Com vistas à transparência e ao controle das despesas da campanha, pode-se determinar – e é até recomendável – outros critérios para apresentação das contas, além do candidato eleito e dos que receberam *verba pública*. A seguir, elencam-se outros parâmetros exemplificativos:

- impor parâmetros para a prestação de contas compulsória por cargo, por eleição geral e municipal;

- estender a prestação a todos os candidatos que receberam verba de candidato eleito ou que realizaram doações em benefício dele, permitindo a apuração da origem dos recursos pelos cruzamentos feitos pelo Procedimento Técnico de Exame (PTE);
- campanha suspeita, denunciada etc.

Ao optar por mais variáveis, a apresentação das contas não representa obstáculo algum para sua análise, uma vez que é concebível diluí-las para o ano seguinte, sem sobrecarga para o período pós eleição, que deve priorizar os candidatos eleitos.

Ademais, além de ser uma justiça especializada, a Justiça Eleitoral tem outros atributos, como atribuição de função normativa. Essa se materializa por meio das resoluções editadas a cada pleito e configura arma poderosa para estabelecer controle da prestação de contas, pois permite supressão ou inclusão de novos métodos a cada eleição, a depender da pretensão desejada.

Por derradeiro, mesmo que abarque outros padrões, a adoção da proposição trará substancial economia no volume de processo e documentos, principalmente na eleição municipal, como será demonstrado ao final deste trabalho.

Ainda, faz-se necessário, mais adiante, comentar a respeito do Novo Código Eleitoral (Santos, 2021) aprovado pela Câmara dos Deputados, no qual cria-se um tipo de prestação de contas.

Vantagens

A – Redução de processos e documentos com a inversão do julgamento

A proposta pode fazer entender que, após as eleições, não haveria tempo para julgar processos, recursos etc. Todavia, como se verá adiante, o processo é factível.

Primeiro, ressalta-se que os cálculos serão baseados nos cargos proporcionais, pela quantidade expressiva; segundo, a relação de candidatos/cargos permite uma comparação muito aproximada do que estamos querendo propor, ainda que seja estimado, ao passo que a inclusão de cargos majoritários implicaria distorções acentuadas, uma vez que essa relação é assaz variada e inexpressiva quantitativamente, portanto foge da lógica preconizada.

Baseando-se nos dados da *eleição geral* de 2018, Estado de Minas Gerais, e desprezando os cargos majoritários, temos um percentual aproximado de redução de processos, **de acordo com a tabela detalhada a seguir:**

Tabela 1 – Percentual de redução de processos na eleição geral.

	Cargos	Candidatos	Vagas	Redução*%
Minas Gerais	Deputado Estadual	1382	77	94,42 %
	Deputado Federal	927	53	94,29 %
	Senador	15	2	
	1º Suplente	15	2	
	2º Suplente	15	2	
	Governador	9	1	
	Vice	9	1	

***Média:** 94,3%

Fonte: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais – TSE⁴

Baseando-se nos dados da *eleição municipal* de 2020 e desprezando o cargo majoritário, temos um percentual aproximado de redução de processos, **de acordo com a Tabela 2.**

Tabela 2 – Percentual de redução de processos na municipal.

	Cargos	Candidatos*	Vagas*	Redução %
Belo Horizonte	Vereador	1559	41	97,37 %
	Prefeito	16	1	
	Vice	16	1	
Governador Valadares	Vereador	596	21	96,48 %
	Prefeito	12	1	
	Vice	12	1	
São Gonçalo do Sapucaí	Vereador	141	9	93,62 %
	Prefeito	4	1	
	Vice	4	1	

***Média:** ,95,7%

Fonte: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais – TSE

4. Disponível em <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2018/2022802018/MG/candidatos> Acesso em 03 dez 2020.

Considerando que o início do julgamento do registro de candidato, conforme estudo exposto anteriormente, o modelo proposto seria no primeiro dia seguinte à eleição, que ocorre no primeiro final de semana de outubro, temos esse mês parcialmente completo, novembro e dezembro, até o dia 20 como prazo final para diplomação. Assim, há em média 75 dias para julgar os candidatos eleitos.

O novo período seria muito superior ao colocado pela legislação vigente, uma vez que o prazo limite para o requerimento de registro de candidatura pelos partidos e coligações, conforme eleições anteriores (2016 e 2018), é por volta de 45 dias antes da eleição⁵. Não se faz referência à eleição de 2020 que, por conta da pandemia pelo covid-19, alterou o calendário eleitoral.

Desse modo, o prazo fica dilatado para julgar 5% dos processos de registro de candidatura para vereador e deputado, já que a redução alcança em média 95% do total registrado em Minas Gerais, de acordo com percentual de redução de processos detalhado nas tabelas 1 e 2.

Diante desse percentual, é possível imaginar que, numa análise sem grande rigor, por serem dados estimados, 95% dos processos de registro de candidatura pertencem a candidatos não eleitos, que movem o judiciário eleitoral, tornando-o sobrecarregado e, em muitos momentos, lento.

Embora não haja relação direta com a inversão do julgamento do registro, o processo de prestação de contas de candidatos também seguiria a mesma lógica em relação ao julgamento. Considerando somente os eleitos, haveria uma redução significativa do número de processos judiciais, na mesma proporção que no registro, o que comportaria o seu julgamento antes da diplomação.

Por fim, o novo modelo propiciará uma redução significativa no quantitativo de *documentos* no PJe, consequência da redução de julgamento de processos de RCand e PCE, e no Sistema CAND, sistema interno do Tribunal que recebe pedido de registro de candidatos dos partidos. Isso será demonstrado no tópico final.

B – Efetividade da justiça

A inversão propicia julgamento célere, por focar nos eleitos. Qual é o sentido, por exemplo, de julgar matéria de desincompatibilização,

5. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral/calendario-eleitoral>. Acesso em: 03 dez. 2020.

filiação, perda de direito, prova de alfabetização previamente à eleição se 95% dos candidatos não são eleitos?

O que atrasa e sobrecarrega o julgamento do registro é a grande quantidade de processos e de recursos, uma vez que o prazo exíguo inviabiliza o julgamento até a última instância antes da eleição. Isso torna a prestação jurisdicional tardia e morosa.

Com a inversão do julgamento, o número de processos cai substancialmente e, conforme demonstrado, surgem as condições sem as quais a vazão aos processos é impossibilitada, mesmo em grau de recurso.

É comum que parte dos recursos se arraste para muito tempo depois das eleições, tanto municipais quanto gerais: como dito anteriormente, algumas AIRC, com muitos incidentes, provavelmente não terminam no prazo. O adiamento do julgamento para o período pós-eleição não altera a dinâmica dos recursos. Todavia, o que propicia o julgamento célere dos registros é a quantidade reduzida de processos, que promove efetividade processual – princípio geral do direito – ao processo judicial eleitoral.

Com volume limitado de autos é possível fazer um julgamento rápido até a última instância.

C – Simplificação do registro de candidatura

Com a nova sistemática, a participação do processo eleitoral será simplificada, mais prática e funcional, portando menos burocrática.

Basta documento de identidade, foto, assinatura de declarações e ser indicado na convenção para participar do pleito municipal ou geral, e tudo será feito no Sistema Candex com reflexo direto no CAND – fase puramente administrativa.

Uma vez eleito, o candidato assinará declarações e apresentará os demais documentos para efetivação do registro de candidato, que servirão para autuação do processo de registro de candidatura (RCand) no PJe: quatro certidões, declaração de bens, prova de alfabetização e prova de desincompatibilização, se for o caso.

A inversão de fase proporcionará uma simplificação do processo, beneficiando os candidatos, principalmente aqueles que residem do interior quando concorrem a vagas para a câmara municipal. Não é raro o indeferimento de candidaturas, por exemplo, pela ausência de certidão e/ou prova de alfabetização, em decorrência de desconhecimento da legislação ou desídia do partido.

D – Simplificação da prestação de contas

Aqui, faz-se necessária uma digressão para falar do novo Código Eleitoral (Santos, 2021) concluído pela Câmara dos Deputados. O texto será analisado ainda pelo Senado.

Antes da votação, a relatora, deputada Margarete Coelho (PP-PI), havia participado de uma live intitulada *Reforma Eleitoral: limites e possibilidades* (Live, 2021), promovida pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais em 16/06/2021, na qual afirmava que a prestação de contas é um processo extremamente burocratizado, gera acúmulo de trabalho para o candidato e despense tempo e recursos financeiros, além de enorme quantidade de processo para julgamento. Em razão disso, propõe-se a flexibilização da prestação de contas.

A Câmara aprovou que partidos contratem, com recursos do fundo partidário, empresas privadas para auditar a prestação de contas (Brasil, 2021a). Desse ponto de vista, há expressivo esvaziamento do papel da Justiça Eleitoral, que hoje faz o acompanhamento diretamente, sem intermediários. Ainda, a prestação de contas dos partidos não será mais feita por meio de sistema de controle da Justiça Eleitoral, mas sim com o sistema de escrituração digital da Receita Federal. Mudanças como essas atrapalham as tabulações e os cruzamentos de dados.

Nos dois casos, é desnecessária uma alteração, porque não resolveria os gargalos da prestação de contas, processo dispendioso, trabalhoso e complexo. Técnicos da Justiça Eleitoral detém expertise e competência para análise das contas, com utilização de sistemas e tecnologias próprios para esse fim.

O que mais chama atenção, porém, é a introdução de um novo tipo de prestação de contas: TÍTULO III – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS SIMPLIFICADA (Brasil, 2021a). O novo Código Eleitoral apresenta três critérios para serem submetidos ao exame simplificado:

- Financeiro: valor máximo de R\$ 25.000,00;
- Número de eleitores: nas eleições para prefeito e vereador em municípios com menos de 50 mil eleitores;
- Não eleitos: possibilidade de exame simplificado.

Essa matéria aprovada é a que mais se aproxima do estudo aqui abordado, devido ao seu grau de flexibilização.

Este estudo segue o pensamento da deputada. Disposições normativas excessivamente abrangentes e minudentes, principalmente nas contas de campanha, voltadas para restringir candidaturas e campanhas, não contribuem para a efetiva prestação de contas, objetivo principal da Justiça Eleitoral. Uma vez que há numerosas campanhas, com muitas regras sobre elas, fica impossível não gerar muita burocracia.

Aqui também se recorre à funcionalidade e à praticidade na prestação de contas; portanto, a proposta foi a de reduzir a regulamentação nos aspectos em que ela é absolutamente necessária. Todavia, apresentamos estudos com critérios mais amplos, abrangendo quantidade maior de candidatos submetidos a regras mais flexíveis. O critério principal é restringir a prestação de contas aos candidatos eleitos, e os demais no que couberem nos casos mencionados na proposta para prestação de contas.

Na última eleição, a legislação previu obrigatoriedade de contador e advogado para a prestação de contas na eleição municipal, considerando a complexidade da matéria.

Nesta proposta, sugere-se a participação da eleição sem necessidade de contratação de tais profissionais – já que desde o início o candidato tem compromisso com preenchimento de formulários e alimentação de dados do SPCE –, poupando trabalho e recurso para a maior parte dos candidatos, isto é, 95%. Daí, se eleito, haverá autuação da PCE no PJe, representado pelos ditos profissionais.

Estipular critérios técnicos seletivos, sem que prejudique o processo de controle e transparência, alcança principalmente candidatos concorrentes a cargos na eleição municipal que, na maioria dos casos, dispensariam a apresentação de contas e o mover da máquina judiciária eleitoral (por exemplo, quando há valor ínfimo, estimado ou não, ou zerado).

E – Eficiência e economia

O estudo, como regra geral, almeja estruturar de forma racional e coerente tanto o registro de candidatura como a prestação de contas, traduzindo em maior rendimento e eficiência a redução do custo financeiro da eleição para a Justiça Eleitoral, candidatos e partidos.

Como não se pode fugir ao debate atinente à natureza jurídica do processo no âmbito da Justiça Eleitoral, novamente faz-se uma breve interrupção.

A Justiça Eleitoral atua junto aos processos de RCand e de PCE, que são julgados por ela, por meio de um sistema híbrido

incongruente ao vigente: administrativo e judicial. Propõe-se que a fase inicial do RCand e da PCE, *fase administrativa*, se encerre com a decisão prolatada pelo respectivo órgão responsável pela análise, registro de candidatura e prestação de contas. A publicação da decisão daria início ao prazo para contestar o parecer.

A contestação por partido político (Federação), candidato ou o Ministério Público (e aqui o interesse seria também estendido para qualquer eleitor), daria início à *fase judicial*. Dessa forma, a parte na contenda não seria responsabilidade da Justiça Eleitoral, mas do autor da contestação. Esse é o modelo justo, claro e racional.

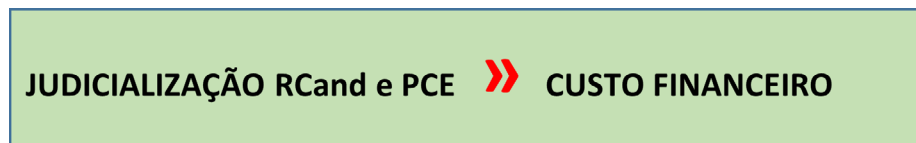
Na ausência de contestação, os processos seriam submetidos ao juiz para homologar a decisão dada pelos respectivos órgãos técnicos da Justiça Eleitoral.

Falta, ainda, separar o processo eleitoral em atividade executiva e jurisdicional, este com a função exclusiva de julgar contenda na seara Eleitoral, como um braço do Judiciário Federal, tal como a Justiça Federal e Trabalhista – com a função de realizar a eleição propriamente dita, desde o cadastro eleitoral até a eleição.

Isso faz da Justiça Eleitoral um órgão atípico do judiciário federal (Justiça Federal e a Justiça do Trabalho), pois embora seja órgão judiciário, 90% de suas atividades afetam a área administrativa/executiva, ou seja, por não julgar processos, é perfeitamente possível que seja apartada da Justiça Eleitoral. Esta poderia, sem sobra de dúvida, ser um braço ou simplesmente mais uma competência desta. Todavia, isso já é arduamente debatido, principalmente no meio jurídico.

Voltando ao assunto deste trabalho, não há lógica em judicializar todos os processos, RCand e PCE, quando esses poderiam ficar tão somente na seara administrativa, onde, aliás, tudo começa.

Figura 1 – Esquema da judicialização.



Fonte: imagem elaborada pelo autor

A propósito, essa é uma das premissas adotadas pela Relatora no novo Código: “objetivo geral da proposta é evitar que as regras

eleitorais sejam objeto de disputa excessiva nas cortes judiciais” (Siqueira, 2021).

No que tange aos candidatos, também haveria redução de custos, uma vez que a maioria não arcaria com despesas para a prestação de contas eleitorais.

Na eleição geral, a Secretaria do Tribunal permanece aberta aos sábados, domingos e feriados por volta de 45 a 50 dias antes da eleição. Os Cartórios, por sua vez, permanecem de plantão somente na eleição municipal.⁶ A proposta da inversão do julgamento torna desnecessários plantões antes da eleição ou, em caso de necessidade extrema, plantões pontuais. Quanto à fase de habilitação, após a eleição, quando se julga os eleitos, considerando o prazo de 75 dias até a diplomação desses, pode não haver demanda para os plantões. Consequentemente, os motivos que justificam os serviços extraordinários despendidos por servidores em período eleitoral tendem a não subsistir.

Com a otimização dos recursos de informática, outra área atingida profundamente, documentos e processos deixariam de circular nas redes, acarretando diminuição dos custos para armazenamento, backup, manutenção, internet etc. Os sistemas eleitorais “rodariam mais leves”, com redução de sobrepeso nos equipamentos. Embora seja inviável mensurar valores, é palpável o aspecto do benefício econômico se implementadas as mudanças ora expostas.

O reflexo do formato proposto se dará em todas as instâncias da Justiça Eleitoral, uma vez que os setores, em sua totalidade, serão atingidos direta ou indiretamente, tanto na eleição municipal como na estadual.

Portanto, a necessidade desses serviços extraordinários – desde a contratação de faxineiras, porteiros, suporte de recursos humanos (mutirão para análise técnica de RCand e PCE), informática e judicial até o consumo de água, energia elétrica, internet e julgamento de RCand e PCE – reclama considerável recurso financeiro.

Assim, acredita-se que este estudo vem em momento oportuno ante a circunstância econômica e social pela qual passa o Brasil, em função da crise fiscal, decorrente da recessão e, agora, da pandemia de covid-19. A visão que há sobre o país, hoje, é bastante pessimista; o alto

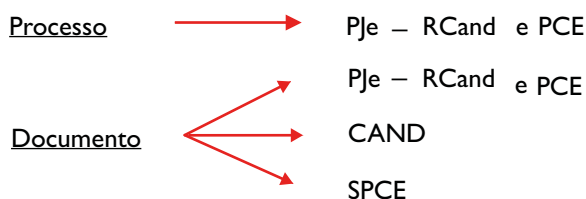
6. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral/calendario-eleitoral>. Acesso em: 03 dez. 2020.

endividamento da União se traduz na escassez contínua de recursos financeiros e em mais uma década perdida (UOL, 2021; Tolotti, 2021).

Estatística – comparação

Nesse tópico, é fundamental conhecer os vários sistemas da Justiça Eleitoral agregados ao processo de Registro de Candidatura (RCand) e ao Processo de Prestação de Contas Eleitoral (PCE), e assim entender os números e os gráficos a seguir.

- O registro do candidato é formalizado no Sistema CAND (internamente chamado de CAND; para candidatos e partidos, de Candex) e por meio de um processo (PJe), chamado de Registro de Candidatura (RCand); ambos são alimentados por documentos;
- A prestação de contas do candidato é formalizada no Sistema SPCE (internamente chamado de SPCE-WEB; para candidatos e partidos, de SPCE-Cadastro) e por meio de um processo (PJe), chamado de Prestação de Contas Eleitoral (PCE); ambos são alimentados por documentos.



Eleição municipal – 2020

Processos (PJe) – RCand/PCE

Total de *Processos* (PJe) de candidaturas ao cargo de vereador no estado de Minas Gerais, em 2020, considerando processos de *RCand* e *PCE*, excluindo o cargo majoritário, **totalizados na tabela abaixo:**

Tabela 3 – Total de processos RCand e PCE na eleição municipal - 2020.

	RRC	PCE	TOTAL
VEREADOR	76.081	76.081	152.162

Fonte: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais – TSE.

Aqui será considerado o percentual do tópico Vantagens, item A, conforme demonstrado nas tabelas a seguir:

Tabela 4 – Cálculo de redução de processos (RCand e PCE) na eleição municipal

	Quantidade Eleição/20	Quantidade Proposta (5%)	Redução (95%)
RRC/PCE	152.162	7.608	144.554

Fonte Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais – TSE

Tabela 5 – Quantitativo total de redução de processos (RCand e PCE).

	RRC/PCE	PERCENTUAL
TOTAL DE REDUÇÃO DE PROCESSOS	144.554	95%

Fonte: tabela elaborada pelo autor.

Documento/PJe – RCand

O *processo* de RCand compõe-se de 12 *documentos*, no mínimo⁷: Petição inicial (que vem com a foto do candidato), Requisitos Para Registro, Parecer Ministerial, cópia de documento oficial de identificação, relação atual de bens, prova de alfabetização, 4 certidões criminais (2 da justiça federal e 2 da estadual), Informação, Sentença e Certidão trânsito em julgado.

O total de processos no RCand na eleição de 2020 foi de 76.081. Considerando que a proposta é julgar 5% (3.804), 95% dos candidatos cadastrados não terão processos autuados (72.277). Assim, de acordo com a proposta deste trabalho, um total de 867.324 documentos (72.277×12) deixariam de ser gerados no PJe, de acordo com cálculos esmiuçados nos quadros seguintes:

Tabela 6 – Cálculo de redução de documentos no PJe de RCand na eleição municipal.

	Quantidade Eleição/20	Quantidade Proposta (5%)	Redução (95%)
Documentos	912.972	45.648	867.324

Fonte: tabela elaborada pelos autores.

7. Nota: constatamos que, nas pesquisas realizadas, o processo de Registro de Candidatura contém no mínimo 12 documentos necessários para chegar à decisão de primeiro grau.

Tabela 7 – Quantitativo total de redução de documentos no PJe de RCand.

	RCand	PERCENTUAL
TOTAL DE REDUÇÃO DE DOCUMENTOS	867.324	95%

Fonte: tabela elaborada pelos autores.

É importante destacar que consideramos o menor número de documentos necessários. Contudo, é comum a juntada de documentos, tais como prova de desincompatibilização, despachos, informação acerca do DRAP, certidões, recursos etc. **É seguro dizer que a redução de documentos é muito maior que a apresentada acima.**

Documento/CAND

Na eleição de 2020, foram exigidos oito documentos (arquivos) em cada pedido de RCand no Sistema CAND: “Fotografia recente do candidato, Cópia de documento oficial de identificação, Relação atual de bens, Prova de alfabetização, quatro certidões criminais (duas da justiça federal e duas da estadual)”.⁸

O total de pedidos (RCand) feitos no Candex foi 76.081. O valor multiplicado pelos oito arquivos contabiliza um total de 608.648 documentos gerados nos sistemas CAND.

A proposta, conforme explicado no item Modelo Proposto, é dividir o procedimento em duas fases:

Considerando o mesmo quantitativo de pedidos da eleição de 2020 (76.081), **temos uma redução de documentos no CAND que será demonstrada nas tabelas 8, 9 e 10:**

Tabela 8 – Total de documentos da 1ª Fase – Pleito (Cadastro Básico)

	Quantidade Documento
Fotografia	76.081
Documento Indent.	76.081
TOTAL	152.162

Fonte: tabela elaborada pelo autor.

8. Registro de Candidatos disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/candidaturas>. Acesso em: 21.08.2020

Tabela 9 – Total de documentos 2ª Fase – Habilitação – Cand. Eleitos (5%)

	Quantidade Documento
Certidão Fed. 1º	3.804
Certidão Fed. 2º	3.804
Certidão Est. 1º	3.804
Certidão Est. 2º	3.804
Comp Escolaridade	3.804
Relação de bens	3.804
TOTAL	22.824

Fonte: tabela elaborada pelo autor.

Tabela 10 – Total de documentos: soma: 1ª Fase + 2ª Fase

	1ª Fase	2ª Fase	TOTAL
Documentos/CAND	152.162	22.824	174.986

Fonte: tabela elaborada pelo autor.

Tabela 11 – Total de redução de documentos no Cand.

	Eleição/2020	Proposta	Redução	Redução %
TOTAL REDUÇÃO DE DOCUMENTO/CAND	608.648	174.986	433.662	71,25

Fonte: tabela elaborada pelo autor.

Documento/PJe – PCE

O *processo* de PCE exige 27 documentos, no mínimo⁹: Petição inicial, 19 relatórios/formulário do SPCE-Cadastro, Procuração, Extrato Bancário, Parecer Técnico Conclusivo, Intimação para ciência do PTC, Manifestação do Ministério Público, sentença, certidão trânsito julgado.

A proposta presente no tópico Vantagens, item A, é julgar 5% (3.804) dos processos de PCE, o mesmo percentual utilizado no

9. Nota: constatamos que, nas pesquisas realizadas, o processo de Prestação de Contas Eleitorais contém no mínimo 27 documentos necessários para chegar à decisão de primeiro grau. Contudo, sem exagero, é colossal a redução da quantidade de documentos na PCE, muito maior que no Registro de Candidatura, principalmente na eleição municipal.

RCand. A partir disso, tem-se que o total de processos PCE na eleição de 2020 é de 76.081. 95% dos candidatos cadastrados não terão processos autuados, o que corresponde 72.277. Esse valor multiplicado pelo número mínimo de documentos contabiliza um total de 1.951.479 documentos não gerados no PJe, **de acordo com cálculos esmiuçados nas tabelas 12 e 13:**

Tabela 12 – Cálculo de redução de documentos no PJe de PCE na eleição municipal.

	Quantidade Eleição/20	Quantidade Proposta (5%)	Redução (95%)
Documentos	2.054.187	102.708	1.951.479

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 13 – Quantitativo total de redução de documentos no PJe de PCE.

	PCE	PERCENTUAL
TOTAL DE REDUÇÃO DE DOCUMENTOS	1.951.479	95%

Fonte: elaborado pelo autor.

Nessa conta, não se leva em consideração os processos de PCE, bem como os documentos (arquivos) dos candidatos que utilizaram *recursos públicos*, devido à imprevisibilidade. O assunto será esclarecido logo adiante.

Contudo, vale ressaltar que o valor gerado pela não inclusão desses processos e documentos é muito inferior se comparado à quantidade de documentos que não serão computados na análise da PCE. Isso ocorre porque é comum na apuração a juntada de mais de um relatório de diligências, a apresentação de PCE retificadora (implica em reapresentação de todos os relatórios emitidos pelo SPCE), certidões, recursos, entre outros que não são somados nessas estatísticas.

Documento – SPCE

A operação do SPCE-Cadastro é responsabilidade dos candidatos e partidos.

Na verdade, a prestação de contas começa com o sistema SPCE-Cadastro, pois é daqui que saem os 19 documentos (relatórios/formulários), citados no tópico anterior, que comporão a PCE no PJe do candidato. O preenchimento de relatórios/formulários no SPCE-Cadastro para prestação de contas continua sendo obrigatório para todos os candidatos.

Contudo, em relação aos candidatos que empregam *recursos públicos*, há um compromisso a mais: a obrigatoriedade de apresentar à Justiça Eleitoral, junto com as Contas finais, os documentos (arquivos) comprobatórios de gastos realizados com *recursos públicos* lançados no SPCE. Esses arquivos devem ser entregues em mídias e recebidos no SPCE-WEB, sistema do Tribunal, para depois migrarem para a PCE no PJe dos respectivos candidatos. É o processo que está em vigor na legislação atual e deve permanecer inalterado.

Para ilustrar melhor, citam-se alguns documentos: contrato de prestação de serviço de contabilidade, advocacia, internet, contrato de locação de imóvel, veículo; contrato de fornecimento de material de campanha, gasolina etc.

A relação entre nota fiscal e gasto não é necessariamente proporcional: é possível que uma campanha com gasto de R\$ 2 milhões tenha cinco notas fiscais apresentadas pela contratação de empresa para fazer toda a propaganda do candidato; por outro lado, um candidato que gastou R\$ 10 mil pode apresentar vinte documentos (arquivos).

Portanto, diante dessa imprevisibilidade, admite-se que é tarefa difícil quantificar o número de documentos (arquivos) existentes, mesmo aproximado. Por essa razão, não foi considerado na contagem dos documentos no tópico anterior.

Eleição geral – 2018

Processos (PJe) – RCand/PCE

O mesmo raciocínio dos cálculos da eleição municipal vale para a eleição geral, tanto para o RCand como para a PCE.

Total de Processos (PJe) de candidaturas ao cargo de deputado federal e estadual no estado de Minas na *eleição geral*, em 2018,

excluindo os cargos majoritários, considerando processos de RCand e PCE, totalizados na tabela abaixo:

Tabela 14 – Total de processos RCand e PCE na eleição geral - 2018

	RCand	PCE	TOTAL
Dep. Federal	927	927	1.854
Dep. Estadual	1.382	1.382	2.764
TOTAL			4.618

Fonte Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais – Eleições Municipais 2020.

Aqui também será considerado o percentual do tópico Vantagens, item A, conforme demonstrado nas tabelas a seguir:

Tabela 15 – Cálculo de redução de processos (RCand e PCE) na eleição geral

	Quantidade Atual	Quantidade Proposta (5%)	Redução (95%)
RCand /PCE	4.618	231	4.387

Fonte: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais – Eleições Municipais 2020

Tabela 16 – Quantitativo total de redução de processos (RCand e PCE).

	RCand /PCE	PERCENTUAL
TOTAL DE REDUÇÃO DE PROCESSOS	4.387	95%

Fonte: elaborado pelo autor.

Documento/PJe – RCand

O total de processos de RCand na eleição de 2018 é de 2.309 (Deputado Federal + Deputado Estadual). Considerando que a proposta é julgar 5% (115), 95% dos candidatos cadastrados não terão processos autuados. Assim, sobram 2.194 processos que, multiplicados pelos 12 arquivos do RCand, contabilizam um total de 26.328 documentos que deixariam de ser gerados no PJe, de acordo com cálculos esmiuçados nos quadros seguintes:

Tabela 17 – Cálculo de redução de documentos no PJe de RCand na eleição geral.

	Quantidade Eleição/18	Quantidade Proposta (5%)	Redução (95%)
Documentos	27.708	1.380	26.328

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 18 – Quantitativo total de redução de documentos no PJe de RCand.

	RCand	PERCENTUAL
TOTAL DE REDUÇÃO DE DOCUMENTOS	26.328	95%

Fonte: elaborado pelo autor.

Documento/CAND

Na eleição de 2018, foram exigidos oito documentos (arquivos) em cada pedido de RCand no Sistema Cand:

O total de pedidos (RCand) feito no Candex foi de 2.309. Multiplicados pelos oito arquivos, contabilizam um total de 18.472 documentos gerados nos sistemas CAND.

O percentual de redução replicado aqui é o mesmo da Eleição Municipal, no tópico anterior, também explicado no item Modelo Proposto. Assim, **temos uma redução de documentos no Cand demonstrado na tabela seguinte:**

Tabela 19 – Total de redução de documentos no Cand.

	Eleição/2018	Proposta	Redução	Redução %
TOTAL REDUÇÃO DE DOCUMENTOS/ CAND	18.472	5.311	13.161	71,25

Fonte: elaborado pelo autor.

Documento/PJe – PCE

O processo de PCE compõe-se de 27 documentos, no mínimo.

A proposta apresentada nesta pesquisa é julgar 5% (115) dos processos de PCE, o mesmo percentual utilizado no RCand. Assim, do total de processos PCE na eleição de 2018 (2.309), apenas 5% serão autuados, o que corresponde 2.194. Esse valor multiplicado pelos 27 arquivos requeridos contabiliza um total de 59.238 documentos não gerados no PJe, **de acordo com cálculos esmiuçados nos quadros seguintes:**

Tabela 20 – Cálculo de redução de documentos no PJe de PCE na eleição geral.

	Quantidade Eleição/18	Quantidade Proposta (5%)	Redução (95%)
Documentos	62.343	3.105	59.238

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 21 – Quantitativo total de redução de documentos no PJe de PCE.

	PCE	PERCENTUAL
TOTAL DE REDUÇÃO DE DOCUMENTOS	59.238	95%

Fonte: elaborado pelo autor.

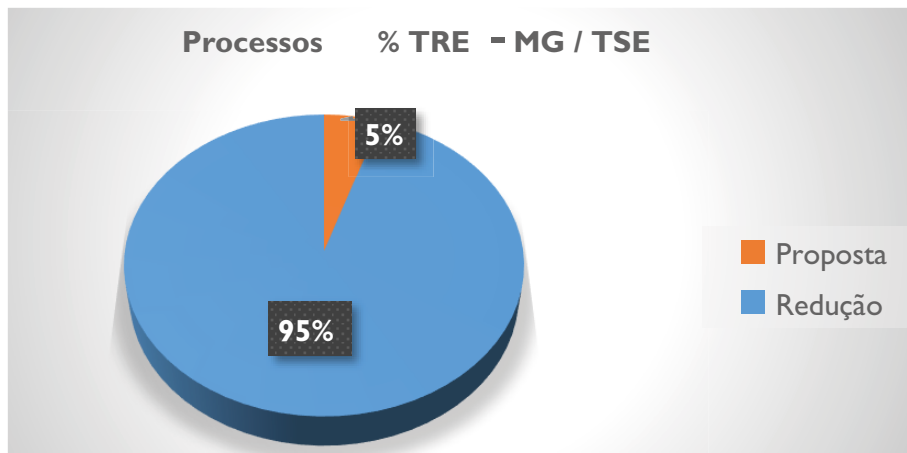
Gráficos

Nos estudos abordados, fizemos os cálculos para os cargos proporcionais da eleição Municipal de 2020 e Geral de 2018, considerando o Estado de Minas Gerais (TRE-MG).

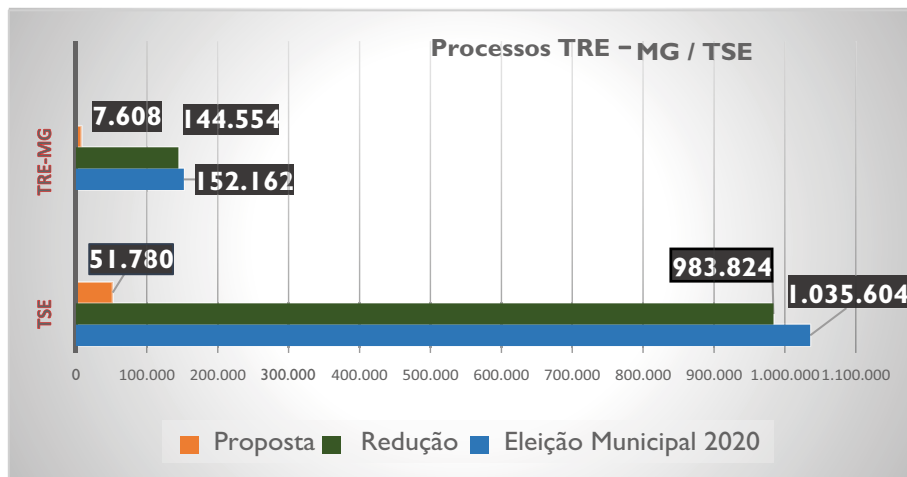
Para ilustrar os impactos deste estudo, vamos agora inserir os números em nível nacional (TSE), para a eleição municipal de 2020 e eleição geral de 2018, de forma a mensurar a quantidade de redução de processos e documentos, mesmo que de forma estimada, lembrando que é somente para os cargos proporcionais.

Eleição municipal – 2020

Processos – RCand/PCE

Gráfico 1 – Percentual de redução de processos de RCand e PCE

Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 2 – Quantidade de redução de processos de RCand e PCE

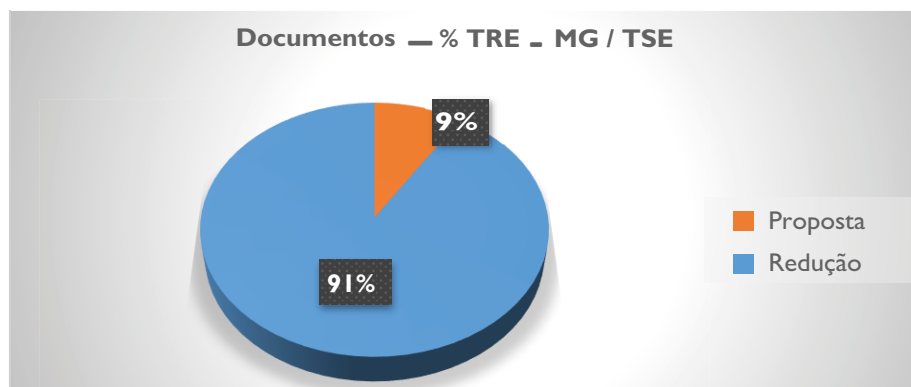
10

Fonte: TSE – Eleição Municipal de 2020.

10. Na eleição Municipal de 2020, em nível nacional, tivemos 517.802 pedidos de processo de RCand e 517.802 de PCE, o que dá um total de 1.035.604. Vereador.

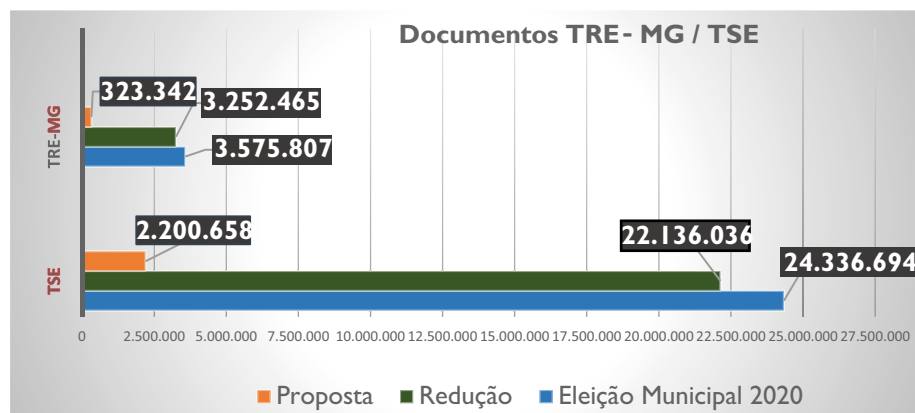
Documentos – RCand/CAND/PCE

Gráfico 3 – Percentual de redução de documentos no RCand, CAND e PCE.



Fonte: elaborado pelo autor

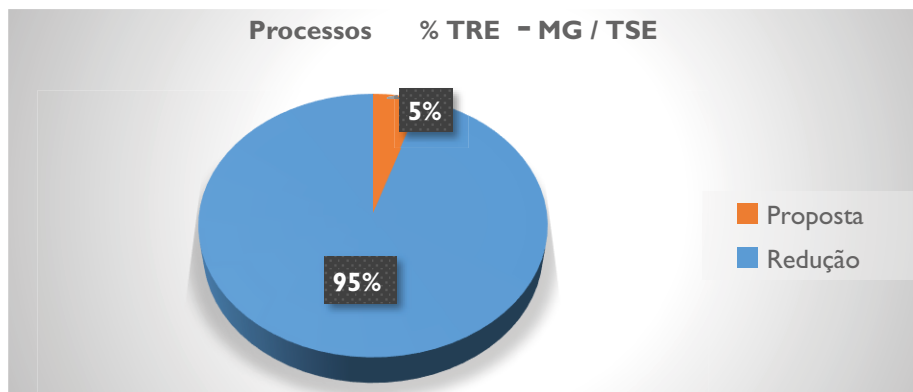
Gráfico 4 – Quantitativo de redução de documentos no RCand, CAND e PCE.



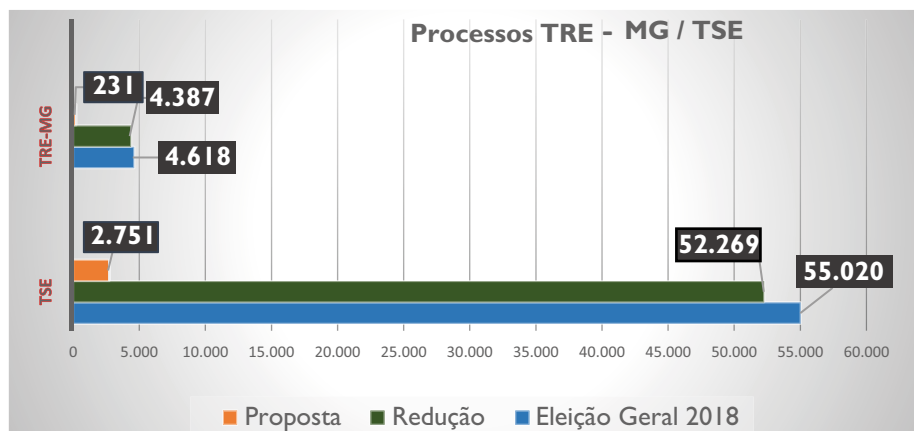
Fonte: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais – Eleições Municipais 2020.

Eleição Geral – 2018

Processos – RCan/PCE

Gráfico 5 – Percentual de redução de processos de RCand e PCE

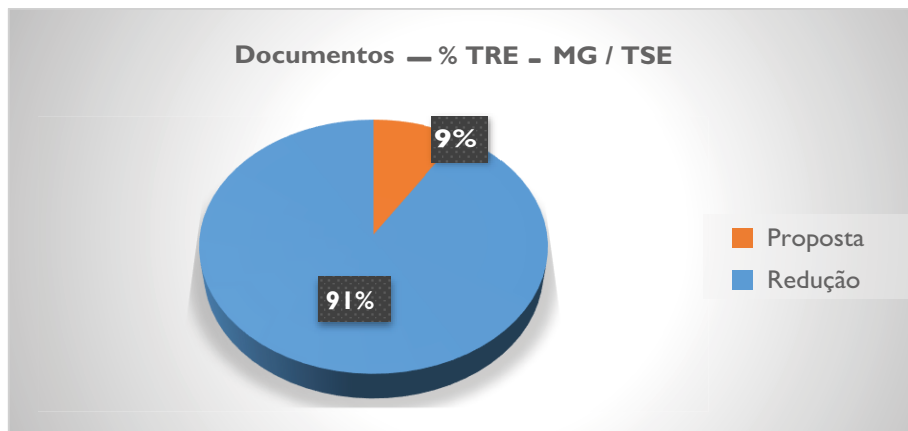
Fonte: elaborado pelo autor

Gráfico 6 – Quantidade de redução de processos de RCand e PCE

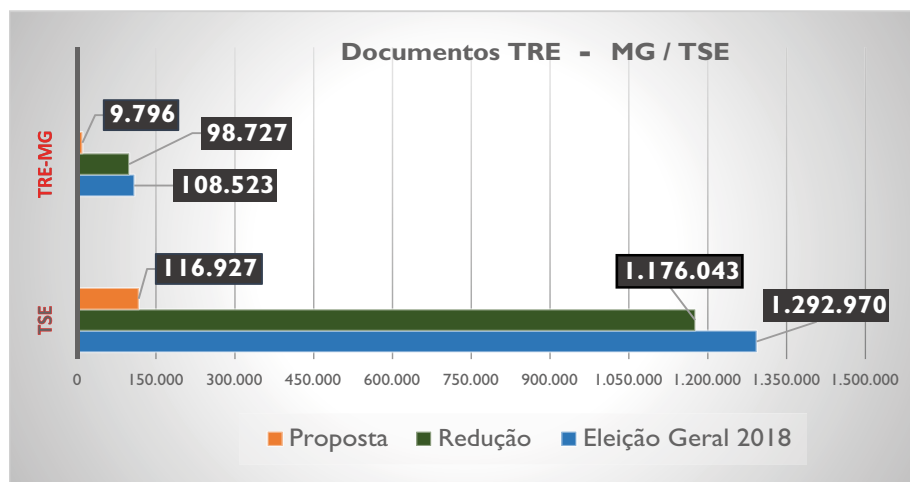
Fontes: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais– Eleição 2018¹¹

Documentos – RCand/CAND/PCE

11. Divulgação de informações de candidaturas e contas eleitorais de 2018 disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/2018>. Acesso em 18 set. 2019.

Gráfico 8 – Percentual de redução de documentos no RCand, CAND e PCE.

Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 9 – Quantitativo de redução de documentos no RCand, CAND e PCE.

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de divulgação de candidatos e contas – TSE.

Considerações Finais

É árdua a tarefa de propor mudança de paradigma no processo eleitoral, pois confronta o método vigente, que de certa forma é o que tem de mais avançado no mundo. Outro fator desfavorável é

que a matéria depende de mudança na legislação, e para isso faz-se necessária vontade política.

Mesmo assim, são imprescindíveis as medidas menos burocráticas para registro e prestação de contas, como foco sendo a campanha e não procedimentos, também tornar a eleição menos onerosa para o contribuinte, não por acaso que o judiciário carrega a pecha de órgão caro e lento.

A preocupação da justiça eleitoral com relação a sua performance tem que ser uma constante, dado que somos referência, sem concorrência, na apuração de eleição. No entanto, seria leviano não mencionar que a manutenção desse *status* é um desafio para a sociedade, porque manter um sofisticado sistema eleitoral tem um custo financeiro alto, cabe a ela decidir qual caminho seguir.

O propósito é que a justiça eleitoral sempre tenha um passo à frente em inovação, competência e habilidade, de forma a manter o nível de excelência conquistado, isso não é possível sem estar alinhado à Nova Gestão Pública, fundamental para sua sobrevivência, com vistas a atender as demandas de um mundo globalizado e flexível e de um estado acumulador de déficits que não se mostrou sustentável financeiramente a longo prazo (Silva Pacheco, 1999).

Com esse espírito, este estudo tem a pretensão de mudar o processo eleitoral, na certeza de que, se não transforma, causa debate e provoca reflexão.

Referências

- BRANCO, M. (2014, 10 de fevereiro). Com pregão eletrônico, governo economizou R\$9,1 bilhões em 2013. *Agência Brasil*, Brasília, DF. Economia. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-02/com-pregao-eletronico-governo-economizou-r-91-bilhoes-em-2013>. Acesso em: 6 jun. 2018.
- BRASIL. (1993). Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 06 jul. 2018.
- _____. (2002). Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão [...]. *Diário*

- Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 06 jul. 2018.
- _____. (2019a). **Decreto nº 10.024**, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 9 jun. 2022.
- _____. (2019b). **Resolução nº 23.609**, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 249, p. 109-125. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 13 jun. 2020.
- _____. (2021a). *Projeto de Lei Complementar nº 112, de 16 de setembro de 2021*. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9017420&disposition=inline>. Acesso em:
- _____. (2021). **Resolução nº 23.677**, de 16 de dezembro de 2021. Dispõe sobre os sistemas eleitorais, a destinação dos votos na totalização, [...]. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 236, p. 152-163. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-677-de-16-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 17 dez. 2020
- COSTA, F. P. (2018) As vantagens do pregão em sua forma eletrônica. *JUS.com.br*, Teresina. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/63398/as-vantagens-do-pregao-em-sua-forma-eletronica>. Acesso em: 29 nov. 2019.
- ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. (2020). Opções de inscrição. EJE. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/mod/book/view.php?id=5477&chapterid=1343>. Acesso em: 22 jun. 2020
- LIVE “Reforma Eleitoral: limites e possibilidades”. (2021). *TRE-MG Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais*. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NDpTitM0o8I>. Acesso em: 02 out. 2021.
- SÉRIE Dinheiro nas Eleições 2020: Você sabe quanto o TSE recebeu neste ano eleitoral? (2021). *Justicaeleitoral*. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=g7Sx8ezl9ms>. Acesso em: 30 jun. 2021.
- SANTOS, S. (2021). Projeto de Lei Complementar 112/2021. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 02 set. 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/plp-112-2021>. Acesso em: 16 set. 2021.

- SILVA PACHECO, R.** (1999). Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – CEPAM (Ed.). *O município no século XXI CEPAM 30 anos*. São Paulo: CEPAM. p. 39-49
- SIQUEIRA, C.** (2021, 9 de setembro). Novo código vai reduzir questionamentos judiciais sobre eleições, diz relatora. *Agência Câmara de Notícias*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/804469-novo-codigo-vai-reduzir-questionamentos-judiciais-sobre-eleicoes-diz-relatora/>. Acesso em:
- TOLOTTI, R.** (2021). Não há solução fiscal ou Brasil se salvará do precipício? Como Schwartzman, Pedro Jobim e Figueiredo avaliam a economia. *InfoMoney*, São Paulo. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/nao-ha-solucao-fiscal-ou-brasil-se-salvara-do-precipicio-como-schwartzman-pedro-jobim-e-figueiredo-avaliam-a-economia/>. Acesso em: 19 jun. 2021.
- TORRES, M. D. F.** (2004) *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- UOL Economia** (2021). Nova década perdida? Pandemia expõe antigas carências do Brasil, dizem economistas. *UOL*, São Paulo. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/rfi/2021/01/29/mais-uma-decada-perdida-pandemia-expoe-antigas-carencias-do-brasil-alertam-economistas-de-columbia.htm>. Acesso em: 19 fev 2021.

O que é e como se faz o lobby empresarial: o caso da Novozymes e o “free-riding”

Henrique Pellini

RESUMO

Este artigo pretende debater as questões que tangem o universo da ação política empresarial, sobretudo a atividade do *lobbying*. Para tanto, serão analisadas as estratégias de ação política de uma indústria do setor de biotecnologia, a Novozymes Latin America. É uma empresa que se articula por meio de associações e entidades de representação ao mesmo tempo em que atua de maneira isolada na defesa e promoção de alguns assuntos de seu particular interesse. O período contemplado é de 2014 e 2015. Os dados que fundamentam este trabalho foram obtidos a partir da análise da agenda da companhia e de relatórios da empresa, além de duas entrevistas com o presidente da Novozymes. Verificamos que no processo de defesa de seus interesses, a Novozymes enfrentou a questão do *free riding*, fenômeno que levou a companhia a assumir a função de protagonista tácita na promoção de ações políticas com vistas à aprovação do novo marco regulatório do biodiesel. Verificamos ainda a baixa confiança da empresa no sistema corporativo, o que também justifica seu protagonismo e atuação proativa e vertical.

Palavras-chave: lobby; advocacy; ação política; empresariado; free riding.

Sobre o autor

Henrique Pellini é lobista profissional, analista político, fundador e CEO da Pellini Partners Relações Governamentais e Comunicação Estratégica, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), graduando em Direito pelo Centro Universitário Dom Bosco (UniDomBosco), e jornalista profissional graduado pela Universidade de Sorocaba (UNISO), ex-pesquisador do NUSP/UFPR (Núcleo de Sociologia Política da Universidade Federal do Paraná) e pesquisador da Escola Judiciária Eleitoral do TRE/PR dedicado aos estudos das interações no campo da Ciência Política e Direito entre os entes público e privado, ao estudo do Lobby, Advocacy, Avaliação e Formulação de Políticas Públicas e Relacionamento Governamental e Institucional. É especialista em Relações Governamentais e Institucionais, com experiência no desenvolvimento de estratégias focadas em líderes de opinião, mídia, elites empresariais, elites governamentais, elites políticas e tomadores de decisão. E-mail: henrique@excom.com.br

Abstract

This article aims to discuss the issues concerning the universe of corporate political action, especially lobbying. To this end, it analyzes the political action strategies implemented from 2014 to 2015 by the Novozymes Latin America, a biotechnology company that both is articulated through associations and representation entities and acts alone in the defense and promotion of some subjects of its particular interest. This study was conducted with data obtained from the company's agenda and reports, as well as from two interviews with its president. The findings reveal that, in defending its interests, Novozymes faced the issue of *free riding* – a phenomenon that led the company to assume the leading role in promoting political actions aimed at approving the new regulatory framework for biodiesel. Moreover, it showed a low confidence level in the corporate system, which justifies its protagonism and vertically proactiveness.

Keywords: lobby; advocacy; political action; business; free riding.

Artigo recebido em 22 de setembro de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 6 de outubro de 2021.

Introdução

Este artigo pretende debater (e não exaurir) as questões que tangem o universo da ação política empresarial, sobretudo a atividade do *lobbying*. Para tanto, serão analisadas as estratégias de ação política de uma indústria do setor de biotecnologia, a Novozymes Latin America. É uma empresa que se articula por meio de associações e entidades de representação ao mesmo tempo em que atua de maneira isolada na defesa e promoção de alguns assuntos de seu particular interesse. O período contemplado é de 2014 e 2015. Os dados que fundamentam este trabalho foram obtidos a partir da análise da agenda da companhia e de relatórios da empresa, além de duas entrevistas com o presidente da Novozymes. Verificamos que no processo de defesa de seus interesses a Novozymes enfrentou a questão do *free riding*, fenômeno que levou a companhia a assumir a função de protagonista tácita na promoção de ações políticas com vistas à aprovação do novo marco regulatório do biodiesel. Verificamos ainda a baixa confiança da empresa no sistema corporativo, o que também justifica seu protagonismo e atuação proativa e vertical.

No Brasil, de 1997 a 2013, a biotecnologia movimentou a cifra de US\$ 25 bilhões só nos projetos relacionados ao agronegócio.

Contudo, avanços em pesquisa e desenvolvimento e o aumento do investimento das empresas deve elevar os ganhos do segmento, estimados em R\$ 93 bilhões até 2023. Para além da relevância econômica do tema e de seus reflexos, é importante destacar que inexistem estudos que tratem da ação política de entes isoladamente. Em nossa busca por literatura que estudasse as atividades políticas desempenhadas por empresas de maneira individual, encontramos uma lacuna, mas também uma oportunidade de pesquisa e de inovação.

Indústria brasileira e sua atuação política – breves reflexões

Ao revisar a literatura que trata do empresariado, observa-se que boa parte dessa produção intelectual está direcionada ao debate acerca da capacidade de organização empresarial com vistas ao alcance de incentivos coletivos. Diante de tal constatação, é normal que estudiosos do tema se perguntem se o setor industrial é capaz de superar conflitos internos e próprios do sistema capitalista para defender seus interesses face aos entes governamentais. Outra questão que também se faz latente é se a indústria foi capaz de influenciar nas políticas econômicas que serviram de modelo de desenvolvimento do Brasil ao longo dos anos até os dias atuais. A esse respeito existe uma grande discussão sobre o desempenho da participação do empresário brasileiro nos caminhos trilhados pelo país na economia e na construção e consolidação da democracia.

No tocante à ação conjunta de grupos específicos por parte daqueles que comungam os mesmos interesses, Olson (1999) comenta a ideia de que grupos de indivíduos com interesses comuns tenderiam a promover tais interesses principalmente se fossem econômicos. Esta ideia está baseada na premissa de que os membros do grupo agiriam por interesses individuais racionalmente definidos. Esta afirmação, porém, segundo Olson, estaria equivocada pois a ideia de que os grupos agirão para atingir seus objetivos é apenas uma sequência lógica da premissa do comportamento racional centrado nos próprios interesses, não sendo assim absolutamente verdadeira. Ele destaca que os indivíduos que pertencem a uma organização têm interesses comuns, mas, ao mesmo tempo, têm motivações individuais diferentes dos interesses dos demais indivíduos do grupo. Em outras palavras, Olson afirma que na medida em que ninguém poderia ser, em princípio, excluído do usufruto

de um benefício coletivo, pode ser racional para um indivíduo não contribuir para sua obtenção. Fazendo uma analogia com um mercado competitivo, o autor conclui que: "Assim como não pareceria racional para um determinado produtor restringir sua produção a fim de talvez obter um preço mais alto para o produto de seu setor industrial, não lhe pareceria racional sacrificar seu tempo e dinheiro para apoiar um *lobby* que luta pela ajuda do governo a este setor industrial" (Olson, 1999, 11).

Portanto, quando o grupo for tão grande que a ausência de qualquer contribuição individual não faça nenhuma diferença, o benefício coletivo simplesmente "não será provido a menos que haja coerção ou alguma indução externa que faça os membros do grande grupo agirem de acordo com seus interesses comuns" (Olson, 1999, 44). Situação oposta apareceria quando o número de indivíduos do grupo é tão pequeno que seus membros facilmente perceberiam que seu ganho pessoal com o benefício coletivo excederia seu custo total ou que a contribuição ou falta de tal por parte de um indivíduo produziria um efeito perceptível sobre os custos ou ganhos.

É a partir desta distinção entre os grupos grandes e pequenos que Olson afirma a existência de um alto grau de organização dos interesses empresariais. Fragmentada em uma série de "indústrias" (setores), a comunidade empresarial estaria dividida em frações relativamente pequenas, mas capazes de organizarem-se voluntariamente, a fim de terem seu próprio *lobby*, influenciando fortemente os governos. Na medida em que formam grupos pequenos, constituídos por grandes unidades (as empresas), facilmente associariam-se de maneira voluntária e fariam fluir "natural e necessariamente" o poder político para as mãos daqueles que controlam os negócios e as propriedades.

Apesar disso, a comunidade empresarial como um todo não possuiria a mesma capacidade organizativa manifestada pelos setores industriais, justamente porque seria um grupo grande. A organização do conjunto da comunidade empresarial seria possível apenas se seus membros fossem levados a aderir por meio de estímulos independentes e seletivos, sanções e recompensas sob a forma de benefícios individuais, como serviços de estatísticas e pesquisa técnica.

No entanto, a grande inovação proposta por Olson foi enquadrar os movimentos sociais em grupos de interesses. Esse sentimento

seria a mola propulsora para organização e/ou estruturação dos movimentos sociais — o principal motivo para as mobilizações. Assim sendo, as ações coletivas, no seu sentido mais polissêmico, transformavam-se em “moedas de troca” para os atores envolvidos no processo, pois a ideia de se promover quaisquer manifestações grupais é precedida de cálculos racionalmente elaborados com o intuito de vislumbrar os possíveis ganhos e benefícios que o ato pode proporcionar.

O modelo de análise pensado pelo autor pode ser classificado como utilitarista, uma vez que procurava a realização de seus objetivos, fato que implicaria em decisões morais, políticas e econômicas para o indivíduo participante. Essa era uma lógica completamente racional, na qual os envolvidos estariam em constante interação dentro do grupo.

Fica nítido que Olson não trabalha com a noção de movimentos sociais, mas com as pessoas que formam grupos de interesses, que, cada vez mais, atraíam outras pessoas que buscavam ganhos e conquistas através dos grupos de interesse.

Os líderes seriam os responsáveis pelas conquistas dos grupos, atuariam como administradores dos interesses dos participantes, convertendo-os em aquisições para aqueles que apostassem na promoção coletiva e pessoal. O sucesso das organizações, pela ótica de Olson, dependeria invariavelmente de sua formação hierárquica. A graduação social deveria ser respeitada: os líderes seriam os únicos e verdadeiros guias, responsáveis pelas mobilizações populares e pelas ações coletivas; as conquistas e as derrotas também deveriam ser creditadas aos comandantes.

Por outro lado, as lideranças deveriam agir energicamente, coagindo os membros de seu grupo para que, racionalmente, buscassem os resultados almejados pelo coletivo. Vale ressaltar que as formas de coerção não são necessariamente ostensivas ou violentas: em alguns casos elas se travestem de incentivos, financeiros ou não, aos membros do grupo para que cumpram as determinações propostas para a consecução das metas iniciais.

Portanto, o autor avalia que grande parte dos integrantes de grupos de interesses não irá, em hipótese alguma, promover objetivos comuns por livre vontade. É preciso algum tipo de convencimento: físico ou financeiro. Admite que a coerção seja necessária até para situações em que exista unanimidade, dentro do grupo,

sobre os caminhos a serem percorridos para atingir o objetivo proposto (Olson, 1999).

O autor destaca que não é verdadeira a noção de que os membros de um determinado grupo de interesses irão agir racionalmente para atingir um determinado objetivo.

Está aí inserido o clássico problema do *free rider*¹ (Olson, 1999), que pode ser assim resumido: suponhamos que todos os membros de um grande grupo estejam interessados na obtenção de um determinado bem público (i.e. elevação de salários). Contudo, a obtenção desse bem consome tempo e energia (mobilização, negociação, passeatas etc.). Considerando a teoria de Olson, se deve esperar que na distribuição de bens públicos: (i) cada membro não tenha interesse em contribuir com seu esforço individual que vá preferir deixar que os outros membros façam por eles, já que, uma vez obtido, o bem público estará disponível para todos; (ii) em grupos grandes o esforço individual tenderá a não fazer diferença. Por outro lado, se todos agirem desta forma, ninguém conseguirá o bem público. Daí que, apesar de ter interesse de todos na obtenção do bem, isso pode não acontecer; (iii) da mesma forma, a ação individual em grandes grupos pode passar despercebida, portanto, o indivíduo não alterará seus planos em função da necessidade do grupo. Isso explica por que grupos grandes tendem a empregar incentivos seletivos (positivos ou negativos) para fazer com que todos contribuam para a obtenção desses bens.

Embora exista uma divergência na literatura a respeito dos efeitos do sistema corporativo na organização dos grupos de ação coletiva, é pacífico o entendimento de que grande parte da ação do empresário brasileiro é desenvolvida de forma particular e a nível setorial. Quando nos propomos a analisar a ação coletiva de um determinado segmento, temos que levar em consideração que se trata de um grupo específico (no caso da presente pesquisa é a indústria da

1. Olson define o comportamento *free rider* como sendo aquele em que um ou mais agentes econômicos acabam usufruindo de um determinado benefício proveniente de um bem, sem que tenha havido uma contribuição para a obtenção de tal. Esse problema surge na provisão de um bem público, já que o mesmo tem como características a não-rivalidade e a não-exclusividade, ou seja, a ele não pode ser atribuído um direito de propriedade. Dessa forma, "os indivíduos não têm incentivos a pagar tanto quanto o bem realmente vale para ele".

biotecnologia), dentro de um grupo com interesses difusos (o empresariado do ramo industrial), o qual se encontra compreendido dentro de outro grupo mais abrangente, o empresariado como um todo (indústria, comércio, agricultura, financeiro etc.).

Existe uma série de questões que precisam ser definidas para estudar a ação política do empresariado brasileiro. Mancuso (2007) aponta sete perguntas fundamentais para a elaboração de um roteiro de pesquisa nesta área, são elas: (i) Quais os atores focalizados? (ii) Quais os seus alvos? (iii) Quais decisões despertam os interesses desses atores? (iv) Em que momento ocorre a atuação política? (v) Qual a forma da atuação política? (vi) Quais são os fins da atuação política? E, (vii) Quais os resultados da atuação?

A definição dos atores, como comentado anteriormente, é o ponto de partida para se definir quais os interesses que serão estudados, os agentes que serão mobilizados e os objetivos visados. Os estudos da ação política empresarial podem tomar diferentes rumos, de acordo com o ator a ser analisado. Dessa forma, pode-se fazer uma pesquisa a respeito de empresas específicas, sindicatos, federações, associações privadas de empregadores ou por segmentos econômicos. O ator pode agir a nível municipal, regional ou federal, e o porte da empresa é outro fator que pode ser levado em consideração.

A definição de quais os interesses almejados, quem se beneficiaria com determinado pleito e, principalmente, se os interesses em jogo entram em conflito com outros atores, são de suma importância para verificar o resultado das ações realizadas. Sempre haverá alguma objeção por parte de algum grupo quando os interesses visarem políticas redistributivas. Quando tratamos das ações realizadas por entidades representativas de um setor, os pleitos por elas demandados tendem a buscar incentivos que trariam benefícios para seus membros associados, ou seja, o segmento econômico que representa (Olson, 1999). Este é um dos motivos pelo qual os empresários recorrem às associações para tratar de determinados temas que entram em conflitos com outros setores, e o principal motivo pelas federações não atenderem todas as demandas das indústrias que representa. Sendo assim, a natureza dos benefícios buscados influencia nos interesses mobilizados, contra e a favor, para a definição de uma política econômica.

O momento da atuação é outra característica importante da ação política. Ele pode ser realizado na elaboração de uma política, antes mesmo dela chegar a ser apresentada. Esta ação se dá tanto quando grupos de interesse elaboram uma proposta e entregam para as autoridades responsáveis apresentarem, quanto na ação em conselhos municipais e estaduais que buscam elaborar ou alterar políticas. Outro momento de atuação é durante a apresentação e tramitação do projeto em questão. Caso tenha que passar pelo Poder Legislativo, existe o trâmite do processo legislativo no qual as entidades atuam, junto aos deputados, às comissões no plenário etc. No Poder Executivo é preciso conseguir a aprovação da autoridade responsável (Secretário, Governador, Ministros etc.). Caso um projeto contrário ao interesse do grupo seja aprovado, existe a possibilidade de realizar uma mobilização para vetar o projeto, junto ao Executivo, apresentar alguma norma que cesse os efeitos da medida em questão, no Legislativo, ou até, e geralmente em último caso, uma ação no Judiciário, por meio de ações de inconstitucionalidade ou outros meios jurídicos.

Ao tratar de quais são os meios utilizados, Costa (2005) define que a análise dos padrões de ação política do empresariado pode ser realizada a partir de dois níveis inter-relacionados de atuação, são eles: (i) as estratégias, ou os padrões específicos da ação concreta e (ii) as táticas, ou os padrões gerais apreendidos através das concepções políticas e democráticas. As estratégias referem-se a como a entidade se articula diariamente e como se utiliza das instituições do regime político para a defesa de seus interesses, correspondendo a uma esfera da ação mais abrangente. Já as táticas seriam ações de forma mais localizadas e medidas pontuais para a consecução de seus objetivos, como reuniões com parlamentares e eventos específicos.

Dessa forma, Mancuso apresenta uma série de ações desenvolvidas pelos grupos de interesse que visam influenciar na deliberação de determinada política. Para tal utilizam diversos meios, desde contato direto com as autoridades, visto que muitas vezes frequentam os mesmos círculos sociais, elaboração de estudos técnicos que suportem o pleito apresentado, participação nos espaços públicos de discussão e até mesmo influenciar a opinião pública a seu favor para assim conseguir o apoio dos tomadores de decisão.

Quando tratamos de verificar quais os resultados da ação realizada, encontramos um obstáculo complexo de ser superado, a dificuldade em atribuir tal resultado à atuação de determinado ator. Embora exista uma vasta gama de ações políticas desenvolvidas pelo setor empresarial, a definição da influência de tais ações na definição das políticas implementadas é ainda um grande desafio para os estudos que buscam verificar o sucesso da pressão do setor produtivo junto às instituições políticas. A definição da influência do empresariado sobre as decisões políticas do poder público é vista por muitos autores como uma das questões mais interessantes dos estudos de ação políticas (Schmitter, 1971; Mancuso, 2004), avaliar a influência é um processo muito complexo, devido aos inúmeros interesses presentes nos processos de produção políticos dos sistemas democráticos. Para afirmar que determinado resultado foi atingido devido à mobilização de determinados atores, tem que ser provado que, caso não houvesse esta mobilização, o resultado obtido seria outro (Mancuso, 2004). Mancuso destaca duas dificuldades principais nesta tarefa: a primeira seria “dimensionar o efeito sobre a decisão política que é atribuível, especificamente, ao ator focalizado” e “encontrar bons indicadores que permitam identificar a presença, ou ausência, do fenômeno de interesse: a influência política” (Mancuso, 2004, p. 125).

Devido à vasta quantidade de fatores que podem influenciar uma decisão política, conseguir atribuir a um único ator ou motivo o resultado é algo extremamente difícil, para não dizer impossível. O indicador a ser utilizado pode direcionar tanto a favor quanto contrariamente o impacto de determinado ator na análise do pesquisador. Mancuso (2004) apontou os três principais indicadores mobilizados pelos pesquisadores para identificar o resultado da influência política exercida nos processos decisórios, apontando quais as dificuldades encontradas pelos pesquisadores em cada um deles.

Metodologia

Os dados que sustentam este trabalho dizem respeito a um estudo de caso que contemplou a análise da agenda e de relatórios da Novozymes, além de duas entrevistas com o presidente da empresa para América Latina e que também acumula o cargo de diretor de relações governamentais e institucionais da companhia para a região,

Pedro Fernandes. Ademais, a opção metodológica contempla ainda o uso de dois indicadores: a avaliação do ator sobre a própria influência e o resultado do processo decisório (Mancuso, 2004).

A definição do período correspondente aos anos de 2014 e 2015 se deveu ao fato de serem os elencados pela companhia como os mais importantes para o que ocorreria em 2016, em especial a expectativa de aprovação de um novo marco legal para o segmento do biodiesel, conforme afirmação de Pedro Fernandes. Portanto, o recorte temporal busca averiguar como se deu a atuação da empresa em um momento por ela própria avaliado como muito importante.

Por meio dos relatórios e entrevistas procuraremos identificar qual foi e se existiu um padrão de ação política da Novozymes junto ao governo no período estudado. Como se deu o relacionamento da entidade com as instituições políticas, entidades de classe e associações do setor de biotecnologia, quais os instrumentos por ela utilizados para influenciar no processo de elaboração de políticas públicas e econômicas, quais eram suas demandas específicas, qual a visão da Novozymes sobre o impacto de sua atuação e se os resultados obtidos corroboram os pleitos defendidos pela companhia. Serão denominadas de estratégias de ação política as atividades recorrentes da empresa, internas e externas, de tentativa de influência e pressão tanto no poder Legislativo quanto Executivo. Os procedimentos internos seriam como a entidade se organiza, toma decisões, elabora seu posicionamento e define sua ação estratégica. Os procedimentos externos tratam da tentativa de influenciar a produção de políticas, seja através da mídia, de ofícios, contatos oficiais, reuniões com autoridades, mobilizações e apresentação de estudos.

Pretendemos trabalhar, portanto, com dois indicadores, são eles: a avaliação do ator sobre a própria influência e o resultado do processo decisório. Como apontado por Mancuso (2004), há limitações para a utilização da perspectiva do ator, pois pode influenciar no papel que determinado ator teve para a tomada da decisão em questão, possibilitando uma superestimação ou subestimação do seu papel no resultado, assim como pela subjetividade dos critérios por ele utilizados para definir sua influência. Cientes deste empecilho, faremos um cruzamento da pauta de demandas da entidade e verificaremos até que ponto elas foram atendidas tal como solicitadas. Faremos uma análise detalhada da atuação da empresa, verificando qual foi o papel desempenhado, quais as suas demandas

e quais os resultados obtidos. Dessa forma, não contaremos apenas com a avaliação do ator, mas com a reconstrução da mobilização e com a verificação dos pleitos, cruzando estes com os resultados.

Outro diferencial consiste no estudo de um único caso focado nas ações que foram realizadas ao longo de dois anos consecutivos, para identificarmos as estratégias utilizadas pela companhia. Usamos como critério o número de atores. Como aponta Mancuso (2007), considerando a partir dos pressupostos do autor, de que a ação política empresarial pode ser exercida por vários atores, desde o indivíduo isolado até as mais diversas espécies de coletividade.

A grande maioria dos trabalhos sobre o tema, afirma Mancuso (2007), tem focalizado a ação política de conjuntos de empresários mas há um grande espaço para pesquisas que estudem em profundidade as atividades políticas desempenhadas por empresas tomadas individualmente, desafio este que optamos em aceitar.

As entrevistas foram divididas em dois momentos: um de reconhecimento geral e outro de aprofundamento. Ambos dedicados à identificação das estratégias de ação política, abordando questões que nos permitissem captar alguns aspectos do comportamento político da Novozymes, bem como suas motivações e expectativas. Estas informações, tal qual os dados obtidos em documentos diversos fornecidos voluntariamente pela empresa, foram cruzados com os indicadores já apontados anteriormente e também avaliados no quesito aderência à doutrina. A análise de informações e dados nos leva a acreditar que boa parte das estratégias de ação política da Novozymes têm correlação com o fenômeno do *free-riding*, fato que avaliaremos e sobre o qual daremos parecer, corroborando ou não a hipótese aventada.

Perfil da Novozymes, estrutura do departamento de relações com governo

A Novozymes é uma multinacional dinamarquesa que iniciou suas atividades na América do Sul pelo Brasil, em 1975, como Novo Industri do Brasil Representações e Serviços Ltda., com escritório em São Paulo. Dois anos depois passou a denominar-se Novo Industri do Brasil Indústria e Comércio Ltda. Em 1988, o escritório deixava São Paulo para instalar-se em Curitiba, no estado do Paraná. No ano seguinte, em 1989, a empresa inaugurou

a sua unidade industrial em Araucária, na região metropolitana de Curitiba, dando início à produção industrial de enzimas e de microrganismos, inserindo o estado e a região Sul na rota da indústria da biotecnologia. No mesmo ano, ocorreu a fusão entre a Novo Industri A/S e a Nordisk Gentofte A/S da Dinamarca, alterando a sua razão social para Novo Nordisk Bioindustrial do Brasil Ltda. A partir de 2000 recebeu o nome que mantém até hoje: Novozymes Latin America Ltda.².

Em termos globais, de acordo com relatórios de análise de concorrência da própria empresa e da *Euromonitor International*, consultoria especializada em monitoramento e inteligência de mercado,³ a Novozymes é líder no campo da biotecnologia, com participação de 48% do mercado mundial. A companhia tem cerca de 6500 produtos de base biotecnológica patenteados, vendidos em 130 países para aplicações em laboratórios, nas indústrias de limpeza, têxtil, agricultura, alimentos, nutrição animal e bioenergia, ramo em que está contemplado o biodiesel. A companhia tem fábricas na Dinamarca, Estados Unidos, China e Brasil. Neste último, além da fábrica, mantém um centro de pesquisa e desenvolvimento e sede administrativa e comercial que abriga 430 empregados, 70% deles profissionais da área científica e tecnológica. A América Latina representa 11% do faturamento total da empresa e o Brasil, especificamente, contribui com 7%, sendo os outros 6% de participação nos lucros distribuídos entre os demais países da região.

No que diz respeito à estrutura para cuidar dos temas que dependem de políticas públicas a empresa conta com um departamento de relações governamentais com três profissionais dedicados a esse trabalho, sendo o time formado por um diretor, um gerente e um analista sênior. O trabalho é dividido internamente entre ações de *lobby* e *advocacy*, conceitos a serem explicados mais adiante⁴. De maneira geral, conforme consta na cartilha denominada “*Relações Governamentais, nosso escopo e missão*”, que descreve as atividades do departamento de Relações Governamentais da Novozymes,

2. Institucional Novozymes. Disponível em: www.novozymes.com.

3. Novozymes “*The Global Competitors Report 2016*” e “*The euromonitor Annual Report 2016*”.

4. Conforme informações preliminares concedidas pelo presidente da empresa em entrevista realizada no dia 12 de julho de 2016.

e conforme informações prestadas pelo presidente da companhia e diretor de área Pedro Fernandes, a área tem as seguintes finalidades⁵:

i – Mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;
ii – Apresentar sugestões pontuais para o melhoramento das proposições legislativas;

iii – Apresentar fatos, dados e informações importantes para a melhor compreensão do universo sobre o qual a medida terá impacto, de modo a que o tomador de decisão pondere mais elementos na formulação de proposição legislativa ou política pública;

iv – Alertar para inconstitucionalidades, injuridicidades (inadequação ao ordenamento jurídico vigente), e má técnica legislativa.

Voltando o foco para a distinção que a empresa faz entre *lobby* e *advocacy*, é importante destacar o que diz a teoria a esse respeito. Os conceitos adotados pela empresa são os mesmos já apontados por Queiroz (2015) sendo *advocacy* uma ação indireta e *lobbying* uma ação direta, e ambos inserem-se em um contexto maior do processo de formação das políticas públicas e de *public affairs*⁶ ou assuntos públicos ou de relações governamentais, como denomina a empresa. Já políticas públicas, de uma forma simples e objetiva, podem ser definidas como ações que o governo, representando o Estado, decide fazer ou não, dentre as alternativas propostas, tomadas a serviço do interesse público ou coletivo da sociedade. Implicam alterações de comportamento, planejamento, criação e implementação de leis, normas ou incentivos que visem atender às demandas e interesses da sociedade.

A articulação para alteração do marco legal do biodiesel

O interesse da Novozymes no mercado de biodiesel não é recente. Ele é antigo e exigiu muita preparação e mobilização antes que chegasse ao ponto atual que levou à aprovação do marco regulatório do biodiesel. Um levantamento prévio de notícias na imprensa brasileira realizado pela empresa Clipar Monitoramento

5. Entrevistas realizadas em julho e outubro de 2016, questionários das entrevistas disponíveis no anexo.

6. *Public Affairs* ou “Assuntos Públicos” é uma denominação genérica usada como sinônimo de Relações Governamentais.

de Informações⁷ aponta que o tema está no radar da empresa desde 2010, época em que a Novozymes buscou parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). A informação também foi confirmada na primeira entrevista realizada com o principal executivo da empresa, Pedro Fernandes.

Segundo Fernandes, em entrevista que nos concedeu no dia 12 de julho de 2016, a Novozymes já vinha estudando desde 2010 na Europa e nos Estados Unidos, por conta do apoio grupos de pressão como o *Green Peace* e *United States Environmental Protection Agency* (Agência de Proteção Ambiental Americana), tecnologias renováveis que pudessem gradualmente substituir o uso de combustíveis fósseis⁸. Entre estas alternativas encontravam-se os biocombustíveis como o etanol celulósico (aquele proveniente de resíduos agrícolas) e o biodiesel. Fernandes relata que as experiências iniciais na Europa e Estados Unidos progrediram até certo ponto, pois havia limitação de matéria-prima de origem orgânica para uso nos experimentos com essa nova proposta de combustíveis não fósseis. A companhia enfrentava restrições na Europa e Estados Unidos por conta das severas leis que restringiam o uso de resíduos agrícolas que no entendimento das autoridades daquelas regiões, deveriam ser usados exclusivamente com fins de alimentação humana e animal. Tais restrições, explica Fernandes, fizeram com que a Novozymes começasse a pensar em alternativas e mercados para o desenvolvimento de combustíveis não fósseis como o biodiesel, e naturalmente o Brasil parecia acenar como o melhor local para a empreitada.

A Novozymes, argumenta Fernandes, levou em conta a vocação natural do Brasil para a agricultura: a grande extensão territorial, terras férteis e matéria-prima disponível, como soja e mamona. Estes foram fatores decisivos para que a companhia não abandonasse o projeto e que fizesse do Brasil seu principal ponto de pesquisa, o que levou a companhia a investir, em 2011, em um centro

7. A Clípar Monitoramento de Informações é a empresa terceirizada contratada da Novozymes no Brasil. Ela é responsável pela captação de recortes de notícias sobre a companhia e a fonte de dados onde verificamos as primeiras matérias veiculadas na imprensa sobre o interesse da Novozymes em biodiesel.

8. Questionários das entrevistas disponíveis no anexo.

exclusivo de pesquisa e desenvolvimento instalado em Araucária, no Paraná, dedicado a esta finalidade.

É importante mencionar que antes de proceder à implantação de um centro de pesquisa e desenvolvimento no Brasil, a Novozymes já se articulava para começar a tratar no Brasil do tema do biodiesel. Na entrevista no dia 25 de outubro de 2016, o presidente da Novozymes relatou que a Embrapa e a Novozymes discutiram diversos temas para efetivar parcerias de modo a executar projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em agroenergia. Segundo Fernandes, no planejamento estratégico da companhia para os anos seguintes foram discutidas várias possibilidades de atuação conjunta das empresas, realizando projetos de exploração de novas fontes de enzimas e de microrganismos e identificando aplicações em diferentes aspectos da produção de alimentos, fibras e biocombustíveis, entre eles o biodiesel.

A reunião ocorreu na Embrapa Agroenergia e, por parte dessa Unidade, estiveram presentes: o Chefe de Pesquisa e Desenvolvimento, Esdras Sundfeld; o Chefe de Comunicação e Negócios, José Manuel Cabral; e uma equipe de pesquisadores que trabalham em diferentes aspectos da produção de etanol e de biodiesel. Por parte da Novozymes, participaram: o Presidente Regional para América Latina, Pedro Luiz Fernandes; Henrik Bisgaard-Frentzen, Diretor Geral; e Tomas Sorensen, Diretor de Pesquisa e Desenvolvimento da corporação mundial.

Os próximos passos para a cooperação entre as empresas foram a definição, por parte da Novozymes, de alguns assuntos prioritários para cooperação. A partir daí, foram realizadas reuniões técnicas entre as equipes de pesquisa das empresas, para definir projetos conjuntos, que poderiam ser realizados no Brasil ou em outros países, dependendo da disponibilidade de infraestrutura e pessoal qualificado.

O passo seguinte adotado pela companhia foi construir uma narrativa para mobilizar legisladores e também a sociedade. O discurso da Novozymes estava assentado em três pilares, econômico, social e ambiental e pautaram as estratégias da companhia mais intensamente nos anos de 2014 e 2015 na esteira dos reflexos deixados pela Rio+20, realizada em 2012.

A Rio+20 – ou Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável – reuniu um total de 193 representantes de países e uma

das maiores coberturas jornalísticas mundiais de toda a história, sendo acompanhada dia a dia em todo o planeta. O resultado foi a avaliação das políticas ambientais então adotadas e a produção de um documento final intitulado “O futuro que queremos”, onde foram reafirmados uma série de compromissos com uma agenda sustentável, compromissos esses dos quais a Novozymes se tornou não só signatária, como também promotora.

Uma ação específica da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que autorizou a utilização do Diesel B20 (óleo diesel com 20% de biodiesel) nos geradores de energia elétrica de apoio da Rio+20, os quais funcionaram durante todo o evento (13 a 22 de junho), no Riocentro, Pier Mauá, Parque dos Atletas e na Arena da Barra só deram ainda mais destaque à narrativa da Novozymes nas estratégias de promoção do biodiesel, enfatizou o presidente da Novozymes. No total, calcula-se que foram consumidos mais de dois milhões de litros de B20 nos dez dias da conferência.

A maior parte, cerca de 1,7 milhão de litros, foi consumida no Riocentro, que foi, durante a Rio+20, perímetro das Nações Unidas. No local, foram realizadas as sessões plenárias e negociações oficiais da Conferência. Ademais, lá foram realizados os “Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável”, série de debates em que a sociedade civil discutiu temas prioritários da agenda internacional para o desenvolvimento sustentável⁹.

Questionado sobre a expectativa da repercussão tão positiva acerca de um tema de alto e particular interesse e de tamanha visibilidade por conta da Rio+20, o presidente da Novozymes admite que não tinha como prever um resultado tão satisfatório e que, mesmo sendo uma empresa global, que seus esforços não seriam suficientes para promover sua agenda junto aos organizadores da conferência climática.

De fato, a Novozymes admite que o *timing* para ação e de que o sentimento de que o tema estava no ar (conforme previsto em seu processo de relações governamentais) é que se constituiu o fator de sucesso para evidenciar a causa defendida pela companhia, mas que a coincidência e convergência de agendas foi um feliz acontecimento

9. Dados oficiais da organização do Rio+20. Disponível em: www.rio20.gov.br.

que a Novozymes jamais poderia prever. Para além desse caso fortuito, a Novozymes manteve em seu radar os esforços e iniciativas de desenvolvimento de políticas públicas para biodiesel¹⁰.

Na esteira dos acontecimentos várias iniciativas de políticas de incentivos à elaboração de critérios de sustentabilidade econômica e social surgiram com o objetivo de garantir a sustentabilidade do biodiesel. Apesar da redução de tributos, oferta de crédito com menor custo financeiro aos produtores e subsídios que cobrem custos mais altos do biodiesel em relação ao diesel, o biodiesel no Brasil ainda não se mostrava sustentável. Assim, foi necessária a promoção de uma revisão nas estratégias de políticas públicas que tornassem sustentável a produção e uso desse biocombustível no país.

Conforme mencionado anteriormente, há fatores relacionados aos custos de produção de biodiesel, tais como o elevado custo da matéria-prima utilizada (que corresponde a cerca de 85% do custo total de produção), escala das usinas, taxas e impostos. Como há vantagens ambientais do biodiesel sobre o diesel, algumas medidas são necessárias para reduzir seu custo de produção: (i) melhorias nas tecnologias de processamento das culturas; (ii) melhorias e incentivos tecnológicos para o processo produtivo; (iii) investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação em culturas oleaginosas com potencial para o uso na produção de biodiesel; (iv) investimentos na produção de biodiesel de segunda geração (microalgas), mitigando também a questão do desmatamento; (vi) criação de outros mecanismos que ajudem na redução de impostos e tarifas incidentes sobre sua produção.

A grande produção de soja, com excedente para consumo no mercado interno foi outro fator impulsionador aproveitado pela Novozymes em suas estratégias de *lobby* e *advocacy* na esperança de influenciar uma alteração no marco legal do biodiesel, argumenta o presidente da Novozymes. Fernandes explicou, na entrevista realizada em 25 de outubro de 2016, que havia uma série de fatores favoráveis. Ele destaca que o óleo de soja ganhou participação como matéria-prima do biodiesel do Brasil em 2015, atingindo a maior fatia desde 2011, após o país ter colhido uma safra recorde

10. Entrevista com Pedro Fernandes, presidente regional da Novozymes.

da oleaginosa em meio a um crescimento na produção do biocombustível, impulsionada por uma mistura mandatória maior no diesel.

A produção nacional de biodiesel alcançou 3,9 bilhões de litros em 2015, um crescimento de 15% em relação a 2014, enquanto o volume de óleo de soja usado para fabricar o biocombustível atingiu 3,04 bilhões de litros, alta de 19% na mesma comparação, segundo dados da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove). A participação de óleo de soja no biodiesel do Brasil, o segundo produtor global do biocombustível após os Estados Unidos, atingiu 77% da matéria-prima, ante 75% em 2014¹¹.

A segunda principal matéria-prima do biodiesel no Brasil, o sebo bovino, perdeu participação para 19% no ano passado, 1 ponto percentual abaixo da de 2014, devido à menor disponibilidade por conta da redução dos abates, ressaltou a Abiove. Fundada em 11 de junho de 1981, a Abiove reúne 13 empresas associadas que são responsáveis por 56% do volume de processamento de soja do Brasil usado na produção do biodiesel. O Brasil mistura obrigatoriamente 7% de biodiesel no diesel desde o final de 2014, enquanto a indústria afirma já ter condições de ampliar a participação do biocombustível no diesel no país para 12%, em meio à grande ociosidade nas fábricas e boa oferta de matéria-prima¹².

Aproveitando o cenário positivo, a Novozymes divulgou no Brasil e no exterior um artigo na revista da Sociedade Americana de Oleoquímica (AOCS, na sigla em inglês) com os resultados das primeiras experiências de produção em larga escala de biodiesel a partir da aplicação biotecnológica, mais especificamente a partir da aplicação de enzimas. A argumentação da empresa foi a de que aos poucos, o uso de enzimas na produção de biodiesel deixaria de ser uma opção tecnológica para o futuro e se aproximaria da realidade das usinas.

Os dados foram coletados em duas fábricas de biodiesel dos Estados Unidos – a *Blue Sun Biodiesel* e a *Vieselfuel* – que já vem usando processos e catalise enzimática em larga escala há pouco

11. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove). Disponível em: <https://abiove.org.br/estatisticas/>. Acesso em 20 ago. 2021

12. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove). Disponível em: <https://abiove.org.br/estatisticas/>. Acesso em 20 ago. 2021

mais de um ano. As enzimas utilizadas por ambos os fabricantes são fabricadas e comercializadas pela própria Novozymes.

Segundo o artigo, um dos maiores avanços na tecnologia de desenvolvimento das enzimas da Novozymes está no fato delas serem líquidas – ao contrário de outras pesquisas na área que trabalham com enzimas imobilizadas –, o que permite que elas tenham menor custo.

Elas são adicionadas aos óleos e gorduras diretamente no reator com uma pequena quantidade de água, pois as enzimas são mais ativas na interface entre óleo e água. Nos testes realizados ao longo do último ano, os técnicos das empresas parceiras constataram que a presença de ácidos de origem mineral misturados à matéria-prima reduz a eficiência do processo como um todo. A temperatura da reação deve ser mantida em 35°C e o metanol deve ser adicionado de forma gradual para evitar que ele inative as enzimas.

Ao final do processo, as enzimas podem ser separadas da mistura de biodiesel e glicerina para serem reutilizadas. A glicerina produzida como coproduto desse processo também tem menor teor de impurezas contendo menos sais do que a produzida durante o processo de produção convencional.

Com efeito, todos os eventos relatados até o momento foram importantes para que a Novozymes executasse suas estratégias de *lobby* e *advocacy*. O relatório interno de prestação de contas da empresa do final do primeiro semestre de 2016, de uso privado da companhia e ao qual tivemos acesso parcial, revela que durante os dois anos que precederam a edição da nova lei de biodiesel, que aumenta os percentuais progressivamente, que foram realizados encontros com o autor da lei que propunha alterações no marco legal, o então senador à época, Donizeti Nogueira (PT/Tocantins)¹³. Ao longo de dois anos foram dispendidos cerca de R\$ 1,2 milhão em ações de caráter político e engajamento que envolviam desenvolvimento de material promocional, assessoria de imprensa, ações de engajamento e patrocínios a feiras e eventos. Dentre os públicos envolvidos as estratégias de *advocacy* encontram-se profissionais de imprensa, comunidade acadêmica,

13. Relatório geral semestral interno, com resultados de áreas financeira, operacional, vendas, produção, relações governamentais, *compliance* e boas práticas.

formadores de opinião, produtores rurais e usineiros. Os quadros 1 e 2 mostram a relação de atividades por ano executadas pela Novozymes para promoção do biodiesel.

Quadro 1 – Atividades de Lobby e Advocacy – Ano 2014

Atividades de Lobby e Advocacy – Ano 2014	
Atividade	Tipo
SimbioMercosul – Simpósio de Bioenergia e Biocombustíveis	Evento patrocinado
Feira Brasil – Petróleo, Gás e Biocombustível 2014	Evento patrocinado
F.O Lichts Sugar & Ethanol Brazil 2014	Evento patrocinado
7º BIOCOM – Simpósio Nacional de Biocombustíveis	Evento patrocinado
Encontro em Brasília na filial da Novozymes com Senador Federal – Donizeti Nogueira – PT/TO, autor do PL que altera marco legal do biodiesel em 11/fev.	Encontro parlamentar
Encontro em Brasília na filial da Novozymes com Senador Federal – Donizeti Nogueira – PT/TO, autor do PL que altera marco legal do biodiesel em 16/set.	Encontro parlamentar

Fonte: Elaboração do autor.

Quadro 2 – Atividades de Lobby e Advocacy – Ano 2015

Atividades de Lobby e Advocacy – Ano 2015	
Atividade	Tipo
Conversando sobre Biodiesel, Saúde e Mudanças Climáticas – EMBRAPA	Evento patrocinado
All About Energy – Ceará	Evento patrocinado
F.O Lichts Sugar & Ethanol Brazil 2014	Evento patrocinado
Biotech Fair – Feira Internacional de Tecnologia em Bioenergia e Biocombustível – São Paulo	Evento patrocinado
Green Energy Expo Brasil: Feira da Indústria de energias renováveis – São Paulo	Evento patrocinado
Encontro em Brasília na filial da Novozymes com Deputado Evandro Gussi (PV-SP), chefe da Frente Parlamentar Mista do Biodiesel em 28/maio.	Encontro parlamentar

[continua na próxima página]

Quadro 2 – Atividades de Lobby e Advocacy – Ano 2015 - Continuação

Atividades de Lobby e Advocacy – Ano 2015	
Atividade	Tipo
Encontro em Brasília na filial da Novozymes com Deputado Evandro Gussi (PV-SP), chefe da Frente Parlamentar Mista do Biodiesel em 25/ago.	Encontro parlamentar
Encontro em Brasília na filial da Novozymes com Deputado Evandro Gussi (PV-SP), chefe da Frente Parlamentar Mista do Biodiesel em 10/out.	Encontro parlamentar

Fonte: Elaboração do autor.

Importante destacar que as ações mencionadas nos quadros 1 e 2 se deram de maneira isolada, com recursos próprios da Novozymes, conforme relata o presidente da companhia. Os eventos e encontros, w explica Pedro Fernandes, na entrevista do dia 25 de outubro, eram escolhidos em função de relevância, capilaridade e poder de influência que o corpo de executivos da Novozymes sentia ter sobre esses interlocutores. Cabe aqui ressaltar que esta é uma visão por parte deste ator em específico, é de caráter extremamente subjetivo, mas que foi o critério que balizou a escolha por tais eventos e encontros.

Ainda segundo informações da própria direção da empresa, sua atuação se dá por vezes de maneira isolada, em ocasiões em que a empresa tem mais pressa e maior interesse em determinados temas, contudo, ela também tem atuação em grupo, trabalhando com outras companhias por meio de associações e entidades de classe ou que representam determinados setores, como por exemplo Associação Brasileira de Biotecnologia Industrial (ABBI), da qual é sócia-fundadora, Rede Brasileira do Pacto Global, órgão filiado à ONU e que promove ações de responsabilidade empresarial, Confederação Nacional da Indústria (CNI)¹⁴.

No que diz respeito à ABBI, a Novozymes, como fundadora da entidade e como integrante da mesa diretora, segundo Pedro Fernandes, empreendeu esforços para orientar a pauta da

14. Pacto Global – O Pacto Global é uma iniciativa desenvolvida pelo ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, com o objetivo de mobilizar a comunidade empresarial internacional para a adoção, em suas práticas de negócios, de valores fundamentais e internacionalmente aceitos nas áreas de direitos

ABBI para colocar e manter os temas afetos ao biodiesel e seu marco regulatório em evidência. Na percepção do presidente da Novozymes e empresa teve sucesso na inserção de temas de seu interesse na pauta da ABBI. Vale destacar que a ABBI é promotora oficial dos interesses das empresas que atuam com biotecnologia no Brasil, sendo conforme explica Fernandes, um reforço institucional importante nas ações de defesa do novo marco regulatório do biodiesel. Fazem parte da associação apenas 11 empresas, são elas: *Abengoa, Basf, Biochemtex, Brasken, Dow, DSM, DuPont, GranBio, Novozymes, Raízen, Rhodia*.

De todas estas empresas, mesmo tendo entre elas algumas de grande importância e renome, segundo Fernandes, a Novozymes é a mais madura, a que tem mais tecnologia desenvolvida para aplicação à produção de biodiesel, motivo pelo qual, no entendimento do executivo, a empresa tomou naturalmente a liderança na defesa do tema. Questionado sobre o uso da ABBI como promotora de debates acerca de um novo marco legal para o biodiesel e do apoio das empresas associadas, o executivo da Novozymes explica que não houve nenhuma resistência interna, mas que também não houve um engajamento institucional tão grande por parte da ABBI (que atuava quando provocada), bem como das associadas, o que mesmo assim, não impediu que a Novozymes seguisse com suas ações valendo-se do nome e prestígio da entidade, e ainda assim agindo convenientemente de maneira isolada.

Como vimos acima, é interessante observar que tal comportamento já fora descrito antes. Olson (1999), ao elaborar sua teoria racional de ação coletiva caracterizou este comportamento como *free-riding*, situação em que se deve esperar que na distribuição de bens públicos: (i) cada membro não tenha interesse em contribuir com seu esforço individual que vá preferir deixar que os outros membros façam por eles, já que, uma vez obtido, o bem público estará disponível para todos; (ii) em grupos grandes

humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção refletidos em 10 princípios. Essa iniciativa conta com a participação de agências das Nações Unidas, empresas, sindicatos, organizações não-governamentais e demais parceiros necessários para a construção de um mercado global mais inclusivo e igualitário. Hoje já são mais de 12 mil organizações signatárias articuladas por cerca de 150 redes ao redor do mundo.

o esforço individual tenderá a não fazer diferença. Por outro lado, se todos agirem desta forma, ninguém conseguirá o bem público. Daí que, apesar de ter interesse de todos na obtenção do bem, isso pode não acontecer; (iii) da mesma forma, a ação individual em grandes grupos pode passar despercebida, portanto, o indivíduo não alterará seus planos em função da necessidade do grupo. Isso explica por que grupos grandes tendem a empregar incentivos seletivos (positivos ou negativos) para fazer com que todos contribuam para a obtenção desses bens.

Os eventos e encontros promovidos pela Novozymes, e que não contam com o apoio institucional da ABBI ou de suas associadas, nos leva a acreditar que esta é uma resposta possível e que dá sentido ao comportamento da empresa. Tal certeza torna-se ainda mais forte mediante o não registro, tanto por parte da Novozymes, como das atas da ABBI, de ações que tivessem sido tomadas em conjunto. Em suma, foi permitido de forma tácita que a Novozymes agisse na promoção de um determinado interesse que era mais imediato e importante para ela, e menos imediato e importante para as demais empresas pertencentes à ABBI, embora estas sejam beneficiadas futuramente, à medida que desenvolvam e amadureçam suas tecnologias para ingressar no mercado de biodiesel¹⁵.

No tocante ao relacionamento da Novozymes com outras entidades que poderiam apoiá-la institucionalmente e promover a defesa de seus interesses, Pedro Fernandes ressalta que sempre houve um coleguismo e uma simpatia à causa promovida pela multinacional. Contudo, o executivo argumenta que ao longo dos dois anos que precederam a aprovação do novo marco, nenhuma ação conjunta, de grande visibilidade foi promovida envolvendo a CNI, Pacto Global, CNA ou ABIQUIM. Também não encontramos nos documentos fornecidos pela Novozymes indícios de qualquer ação conjunta com estas entidades. Nesse sentido, perguntamos, na entrevista realizada com Pedro Fernandes em 25 de outubro, o motivo deste comportamento. O executivo afirmou que dado ao tamanho e à competição por temas para os quais estas entidades são demandas, que seria difícil ou até inviável qualquer apoio mais

15. Comentário captado em entrevista com Pedro Fernandes, presidente da Novozymes em 25 de outubro de 2016.

robusto. Outro ponto mencionado pelo executivo diz respeito justamente à capacidade de entendimento do tema para que ele fosse defendido de maneira eficiente. Quando questionado mais energicamente sobre o grau de confiança que o executivo depositava nestas entidades para promover ou defender o tema biodiesel, a resposta que obtivemos foi de que era melhor que a Novozymes continuasse cuidando do assunto por ter mais condições de fazê-lo. O argumento apresentado pelo executivo faz-nos refletir sobre as fragilidades do sistema corporativo já explorados por (Doctor, 2002).

Conclusões

Foi possível constatar uma atuação verticalizada e pró-ativa da Novozymes em termos de ação política na defesa do marco regulatório do biodiesel aprovado com sucesso em março de 2016. As articulações junto às autoridades políticas, bem como contatos diretos e o posicionamento da empresa eram feitos independente de coalizões ou de anuência das entidades das quais a Novozymes faz parte. Parece, nesse sentido, haver uma pacificação entre a Novozymes, a ABBI e as associadas da entidade que representa o setor, não sendo registrados conflitos internos sobre as demandas e ações executadas. Diante destes fatos concluímos que a empresa foi levada naturalmente à liderança na promoção e defesa do biodiesel.

Observamos ainda que o relacionamento da Novozymes com a ABBI e suas associadas é marcado pelo *free-riding*, fenômeno descrito por Olson (1999) como sendo a situação em que um ou mais atores acabam usufruindo de um benefício (nesse caso a aprovação do marco regulatório do biodiesel) sem que tenham se engajado para a obtenção de tal benefício, deixando o protagonismo da ação para o ente mais altamente interessado na promoção daquele tema. Outra constatação que fizemos associada ao *free-riding*, no caso da Novozymes, é que o fenômeno tem a particular característica de ser fruto de uma racionalização por parte do ator e não apenas um cálculo oportunista ou falta de incentivos ou coerção sobre os *free-riders*, pois como demonstrado na análise das estratégias de ação política e confirmado pelo presidente da Novozymes, a empresa tomou a liderança natural dos pleitos visando à obtenção benefícios que interessam à Novozymes de forma mais imediata, por ser a empresa mais madura tecnologicamente.

Verificamos que a Novozymes, ao não delegar atribuições ao sistema corporativo, reforça o que afirma a doutrina de que o sistema é incapaz de se articular em torno de uma pauta única, o que incentiva os empresários a agirem de forma individual e setorial, não contribuindo para que ocorra a ação coletiva deste grupo (Doctor, 2002). Dessa forma, apontam que, embora os empresários se beneficiem dos serviços ofertados pelas organizações oficiais de representação, eles não confiam nos métodos de representação de interesses destas entidades, e agem de forma individualizada em busca de incentivos particulares junto ao governo. Verificamos também a semelhança entre as estratégias de ação política da Novozymes e aquelas descritas por Mancuso (2007), de maneira que não nos resta dúvida de que esta ainda é a melhor metodologia para aferição e identificação de ações políticas.

A natureza do pleito em questão influenciou diretamente a forma como a Novozymes irá agir. Quanto maior o número de atingidos por determinada política, maior o número de interesses e conflitos que desperta. Um pleito que beneficie apenas um setor em prol de outros fará com que entidades que representam um grande número de setores, como as Federações Industriais, se mantenham neutras sobre o tema, cabendo assim às entidades privadas de representação realizar o *lobby*, quando tal ação encontra-se além do alcance destas, de forma que conhecer a agenda da empresa e o funcionamento de sua cadeia produtiva são fundamentais para compreender como se efetua sua ação política.

Notamos também que na análise das estratégias de ação política de uma empresa enquanto ente isolado e do pleito por ela almejado reside um problema que é identificar a influência do autor da definição da política em questão. Existe um grande debate na literatura a respeito da dificuldade de verificar o peso que cada parte tem para influenciar na agenda pública. Os tipos de indicadores utilizados e a baixa utilização de formas de medir o *lobby* objetivamente ajudam a tornar este dilema mais complexo. O presente trabalho não procurou superar tal problema, na medida em que não desenvolve uma metodologia que supere esta lacuna da literatura, mas, cientes das dificuldades, tomamos os cuidados cabíveis para não ter a análise da ação influenciada tão somente pela percepção da Novozymes, embora essa percepção tenha sido levada em consideração.

Por fim, ao analisarmos a formação da cadeia de biotecnologia e do biodiesel podemos verificar quais são suas características e quais os setores produtivos envolvidos e como se dá o seu relacionamento. Percebemos que é uma cadeia muito heterogênea e que demanda por políticas públicas, sem no entanto, vivenciar conflitos internos de grande vulto.

Referências

- DOCTOR, M. (2002). Business and Delays in Port Reform in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 22, n. 2, p. 273-296.
- MANCUSO, W. P. (2007). O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 28, p. 131-146, .
- _____. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547. 2004.
- OLSON, M. (1999). *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP.
- SCHNEIDER, B. R. (2004). *Business politics and the State in twentieth-century Latin America*. New York: Cambridge University.

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*): paranaeleitoral@tre-pr.jus.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.

