

Do Financiamento à Propaganda: os Impactos das Reformas nas Eleições Municipais de 2016

From Financing to Advertising: The Impacts of Reforms in the 2016 Municipal Elections

Arthur Gandra Morais¹
Felipe Gallo da Franca²

Resumo

As eleições de 2016 passaram por significativas reformas quanto ao financiamento de campanhas e propagandas eleitorais. O presente estudo destacou as principais modificações advindas da extinção do financiamento por pessoas jurídicas, em vistas da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650/DF, e da redução da propaganda eleitoral entre outras inovações com o advento da minirreforma eleitoral. A despeito da intenção em equalizar a disputa eleitoral e controlar a corrupção, aponta-se que as modificações realizadas possuem o condão de reforçar mazelas institucionais do próprio sistema político. Através do estudo da doutrina pátria, assim como, de alguns dos reflexos percebidos nas eleições de 2016 é possível concluir que as modificações não cumpriram o seu propósito inicial. Por outro lado, analisa-se a ingerência de uma ótica moralista para realizar o controle das eleições, através da derrogação parcial e gradual de direitos políticos. Os efeitos, apesar do curto espaço de tempo para análise, demonstram, em um primeiro momento, que a manutenção dessa lógica é capaz de gerar efeitos perversos à democracia.

Palavras Chave: Financiamento de Campanhas Eleitorais. Propaganda Eleitoral. Moralismo Político.

Abstract

The 2016 elections passed through significant reforms in the funding of election campaigns and propaganda. The present study highlighted the main changes resulting from the extinction of financing by private companies, by the ruling of the ADI 4650/ DF, and the reduction of electoral propaganda among other innovations with the advent of the “minirreforma eleitoral”. In spite of the intention to equalize the electoral dispute and to control corruption, it is pointed out that the modifications made have the power to reinforce institutional hazards of the political system itself. Through the study of the doctrine, as well as some of the reflexes perceived in the 2016 elections, it is possible to conclude that the modifications did not fulfill their initial purpose. On the other hand, we analyze the interference of a moralistic view from the control of elections, through the partial and gradual derogation of political rights. The effects, despite the short time for analysis, demonstrate at first that maintaining this logic can generate perverse effects on democracy.

Key-Words: Electoral Campaigns funding. Election Propaganda. Politics Moralism.

¹ Bacharelado em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: arthurgandra94@gmail.com.

² Bacharel em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Advogado. E-mail: felipefranca@terra.com.br.

1 - Introdução

Corrupção, crise de representatividade e descrédito frente à governança dão o tom da atual relação entre o público e a “coisa pública” brasileira. Neste amálgama de distorções, a legislação eleitoral toma papel nuclear ao debate, mesmo que de modo transversal, pela problematização e questionamentos sobre o modo em que os governantes alçam e se mantêm no poder.

Dos três poderes da União, dois merecem ser destacados: o legislativo e o judiciário. O primeiro, pela pretensa estática legislativa, e o segundo pela posição proativa e ativista frente às distorções sistêmicas. Neste panorama, o alargamento institucional da função jurisdicional aponta para uma judicialização da política (FRANCA, 2016, No prelo).

Ainda neste imaginário social e a prestação institucional, convém trazer à luz a contribuição de Rodolfo Viana Pereira ao debate. Em analogia à proposição típica ao Direito Penal, em seu formato Máximo ou Mínimo, entende que o direito eleitoral promove hoje o Direito Eleitoral do Inimigo, onde

Algo semelhante paira sobre a regulação da política no Brasil, em especial se focarmos as recentes reformas eleitorais. O candidato é o inimigo contra o qual é preciso armar barricadas e flexibilizar direitos. As motivações são bem conhecidas: diminuir o abuso de poder econômico nas campanhas, lutar pela moralidade no exercício do mandato, velar pela isonomia das candidaturas. (PEREIRA, 2013, p. 26-27)

Comenta ainda que

Instigado pela força das circunstâncias, o Legislador fez surgir, desde meados dos anos 2000, leis altamente restritivas em matéria de propaganda eleitoral, arrecadação e gastos de recursos e registro de candidatura. Em reforço, os Tribunais Eleitorais desenvolveram, por sua vez, uma jurisprudência bélica a apontar na direção da restrição, da limitação, da contenção. (PEREIRA, 2013, p. 27)

Neste passo, frente às eleições regionais de 2016, o panorama de reformas traz novas reflexões, perspectivas e resultados. Jairo Nicolau, (2015, p. 105) em sua literatura apresenta que “a premissa que orienta qualquer reforma é que algo precisa ser mudado, pois não está funcionando bem. Por isso, toda boa reforma sempre deveria começar com um bom diagnóstico”.

A este trabalho, os objetos serão: a ADI 4650 e seus efeitos e a Lei nº 13.165/2015, também conhecida como “Lei da Minirreforma Eleitoral”, mais especificamente no tocante às propagandas eleitorais. Todavia, mesmo que ambos os objetos tenham motivação dada em

premissas bastante similares, efeitos reversos aos pretendidos podem ser preliminarmente elencados. É o que se pretende.

2 – Financiamento provado de campanhas políticas: da ADI 4650 e sua alteração estrutural à regra do jogo

O Financiamento Privado de Campanhas Políticas teve papel central na discussão popular da reforma política. Com alterações materialmente sensíveis ao jogo político, gerou-se expectativas de que as medidas aplicadas corrigiriam as distorções constatáveis, equalizando o sistema. Na história recente, o Financiamento de Campanhas fora percebido como catalizador de escândalos de corrupção pela mídia, diante de considerável clamor social requerendo a sua alteração, tendo em vista escândalos como o chamado “Mensalão petista” ou ainda as mais incipientes delações premiadas de empresas como a Odebrecht à Operação Lava Jato.

Todavia, pretende-se visualizar as prospecções; expectativas e constatar algumas realidades promovidas pelas alterações das regras do jogo eleitoral. Para tanto, um ponto de partida concreto, enquanto marco teórico, pode ser delimitado com a proposição e a resposta judicial à Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no Supremo Tribunal Federal (STF).

Entendendo as eleições e o poder econômico enquanto uma mistura tóxica, requereu a OAB a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que tornavam hábeis a possibilidade de se promover doações privadas às campanhas políticas, sejam por pessoas jurídicas, físicas ou pelo próprio candidato. Argumenta a OAB, em sua peça que:

a excessiva infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções. Em primeiro lugar, ela engendra desigualdade política, na medida em que aumenta exponencialmente a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais, e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado. Ela, por outro lado, prejudica a capacidade de sucesso eleitoral dos candidatos que não possuam patrimônio expressivo para suportar a própria campanha e tenham menos acesso aos financiadores privados, detentores do poder econômico. Nesta última perspectiva, tal fenômeno gera, inclusive, o afastamento da política de pessoas que desistem de se candidatar, por não contarem com os recursos necessários para uma campanha bem sucedida, ou com os “contatos” que propiciem a obtenção destes recursos (BRASIL, 2015, p. 6).

Faz-se necessário contextualizar a linha argumentativa, mesmo que sem discutir o mérito da mesma, pois entende-se que a ADI 4650 representa um modelo de Judicialização da Política. Não é exagero posicionar a referenciada ADI enquanto uma resposta a certos

clamores sociais; ou ainda a uma mudança de paradigma social quanto ao financiamento privado de campanhas, como sugere a OAB em sua proposição, pois via-se nesta temática que “[a] dita infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição” (BRASIL, 2015, p. 6).

O ativismo; ou ainda a judicialização da política é vista pois:

a atuação do judiciário se tornou mais relevante em sede das novas configurações do Estado Democrático de Direito, por vezes, ocorrem opções legislativas que retiram o ônus decisório de sua competência. Seja pelas possíveis repercussões sociais que os parlamentares poderiam sofrer diante da relevância da questão, seja pela configuração política das bancadas de líderes partidários que, insatisfeitos com a disposição parlamentar, procuram o judiciário para suprir a ausência de maioria para decidir determinada questão. (FRANCA, 2016, No prelo).

Com as supracitadas pretensões, a ADI 4650 teve resposta de parcial provimento pelo STF, com o voto vencedor do Ministro Relator Luiz Fux. No que concerne o Financiamento Empresarial, disposto especialmente no Art. 81, § 1º da Lei 9504/97, fora declarada a inconstitucionalidade da norma diante da seguinte fundamentação:

é salutar, à luz dos princípios democrático e republicano, a manutenção de um modelo como esse, que permite a captura do político pelos titulares do poder econômico? Aqui também a resposta se afigura negativa (BRASIL, 2015, p. 23)

Além disso, foram declarados inconstitucionais dispositivos correlatos que proviam substrato funcional ao ponto central do financiamento empresarial³.

Por sua vez, no tocante ao Financiamento por Pessoas Físicas, mais especificamente ao percentual que esta modalidade poderia realizar (sendo este o objeto do pedido da parte autora), o Ministro Relator formou entendimento para “reconhecer a constitucionalidade do arcabouço normativo reitor das doações para pessoas naturais e do uso de recursos próprios pelos

³Nos termos do voto do relator temos que: “Ex positis, voto pela procedência do pedido contido no item “e.1” da peça vestibular, para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais. Ademais, voto pela inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, caput, e § 1º, da Lei nº 9.507/94. Outrossim, voto pela procedência do pedido veiculado no item “e.2” da exordial, assentando a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos. Voto também pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.” (BRASIL, 2015, pp. 31-32)

candidatos”, (BRASIL, 2015, p. 33), baseando sua reflexão em parecer da Advocacia Geral da União, o qual é comentado no referido voto nos termos:

Quanto à doação por pessoas naturais, a AGU, em seu parecer, defendeu a constitucionalidade do modelo, firme no argumento de que ‘a fixação de percentual sobre os rendimentos auferidos no ano anterior à eleição como critério para limitar as doações feitas por pessoas físicas a partidos e campanhas eleitorais não revela qualquer inconstitucionalidade por afronta aos postulados da isonomia e da proporcionalidade’, porquanto ‘[se] trata de opção política exercida pelo Poder Legislativo no âmbito de sua atuação discricionária, cuja decisão, por não ser incompatível com qualquer disposição constitucional, não pode ser simplesmente substituída pelo critério sugerido pelo requerente (BRASIL, 2015, p. 33).

Com as referidas declarações de inconstitucionalidade, e a revogação dos dispositivos supracitados pela Lei 13165/2015 (chamada Mini Reforma Eleitoral) em seu Art. 15, não houve por parte do Congresso Nacional qualquer ato legislativo na referida matéria, dando às Eleições de 2016 o papel de ser o ambiente de teste aos agentes políticos.

2.1 - Resolução 23469/2015 enquanto quebra de paradigma

Cabe ainda um breve comentário sobre a inovação trazida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com base em sua Resolução 23459/2015, a qual dispôs limites de gastos às campanhas políticas tal qual previsto nos Arts. 17-A e 18 da Lei 9504/97. Foi disposto, em síntese proposta pelo caput de seu Art. 1º, que:

O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para prefeito e vereador em 2016 será definido com base nos valores previstos no Anexo, que representam os maiores gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição de 2012 (BRASIL, 2015).

Delimitar um teto de gastos tem efeito central à corrida eleitoral, sendo importante fator no que cabe aos efeitos observados em relação ao pleito de 2016. Dando novo espaço à ADI 4650, é ponderado pelos autores que

Nas sociedades de massas, o sucesso nas eleições depende, em boa parte, da realização de campanhas que tendem a envolver um custo econômico elevado. As chances de êxito dos candidatos nos pleitos eleitorais estão geralmente condicionadas à divulgação do seu nome e imagem entre o eleitorado, o que envolve gastos expressivos com a produção de material de propaganda, aquisição de espaço na mídia, contratação de cabos eleitorais, realização de eventos públicos e aluguel de imóveis e veículos, dentre inúmeras despesas. (BRASIL, 2015, p. 5)

Tal tipo de restrição tem como efeito mais visível o “barateamento” das campanhas eleitorais, muitas vezes entendido como modo de democratizar o processo, afastando as grandes massas de capital da determinação do vencedor de um pleito. Todavia, observado de modo conjunto com as alterações na legislação concernente à propaganda eleitoral, pode promover efeitos controversos.

3 – A propaganda eleitoral e as modificações advindas com a lei 13.165/2015

Para Gomes, (2016, p. 552) a propaganda pode ser traduzida como uma técnica de reprodução de ideias, informações e crenças, através de um procedimento de comunicação massificada, que visa a adesão, pelos destinatários, da mensagem que se pretende comunicar. Nessa mesma esfera, quaisquer decisões sugeridas a um grupo específico de pessoas, através de técnicas de convencimento, podem ser obtidas através da utilização de propaganda (RIBEIRO, 1988, p. 289).

Traduzindo a propaganda como instrumento de difusão de ideais políticos para a população, na seara eleitoral tal técnica foi profissionalizada para obter a melhor imagem do candidato ou partido junto ao seu eleitorado. Diversos autores, constataram que, recentemente, o grau de profissionalização da propaganda eleitoral atingiu níveis nunca antes vistos. Discursos são moldados para atingirem um público específico (GOMES, 2016, p. 554), os meios de comunicação, tais como a televisão, rádio, painéis e faixas são explorados meticulosamente pelos comunicadores e inclusive as aparições públicas dos candidatos são preparadas para obter uma maior exposição aos seus eleitores. Diante desse cenário, parte da doutrina afirma enfaticamente, que os eleitores, por muitas vezes, podem ser confundidos com consumidores que se debruçam sobre a grande oferta de produtos políticos disponíveis (GOMES, 2016, p. 554).

A existência de uma regra de mercado na ordem política não é muito bem vista por parte dos eleitoralistas. Muito se afirma que a lógica “produto-consumidor-final” e sua correlação entre “político-eleitor” desvirtua o simbolismo do voto, pois o eleitor deixa de aderir a uma proposta de governo em virtude de uma campanha atrativa, mas muitas vezes carente de conteúdo político. A conclusão dessa premissa, foi muito resumida por Gomes: “Como resultado, tem-se a degradação do espaço político, a submissão da esfera pública à lógica perversa do capitalismo e do consumo”. (GOMES, 2016, p.555).

Um ambiente que propicia um desmantelamento do espaço público em razão de um *marketing* profissional eleitoral é visto por muitos como uma porta de entrada para a influência

de grupos de interesse nas eleições. Ademais, relatos doutrinários apontam que em detrimento de uma cultura de divulgação ideológica, em que se prevaleciam o debate de diferentes ideais para o Governo e Estado, as propagandas eleitorais atuais, possuem um cunho mais individualista e se voltam para a “imagem pessoal de cada candidato” (POVOAS, 2016, p. 5).

Por outro lado, importantes ensaios apontam alguns equívocos de uma suposta teoria tradicional da propaganda política. Tanto a sensação de que o sucesso eleitoral decorre necessariamente de um *marketing* político bem construído e não da vontade popular, como de que o abuso de poder econômico somente pode ser atacado através da restrição da propaganda eleitoral, são equívocos apontados por eleitoralistas mais liberais (NEVES FILHO, 2012, p. 11)

Contudo, legislação eleitoral ao se debruçar sobre esse tema, optou pelo modelo tradicional, restringindo a liberdade de expressão eleitoral para coibir o abuso do poder político e econômico durante os prélios eleitorais. As reformas recentes na legislação eleitoral tinham exatamente esse condão, garantir a maior igualdade de participação e concorrência dos candidatos, através de medidas repressivas contra os abusos praticados. Nessa seara, o mecanismo encontrado foi a ampliação da limitação à liberdade de expressão, vedando determinadas condutas durante as eleições, que eram vistas como uma porta de entrada a condutas abusivas por parte de candidatos com maior poderio econômico ou político.

3.1 Formas de propaganda

Antes de adentrarmos na reforma em si, é necessário tecer algumas considerações iniciais a respeito da propaganda utilizada na política e conceituar as suas espécies. A propaganda política é gênero, e comporta quatro espécies reconhecidas pela doutrina, a partidária, a intrapartidária, a institucional e, aquela que é objeto do nosso estudo, a eleitoral. (CONEGLIAN, 2012. P. 31)

A propaganda partidária, regulamentada pelos artigos 45 a 49 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos é a divulgação de ideias, projetos e programas partidários para os cidadãos (GOMES, 2016, p. 564). É um mecanismo que permite o compartilhamento dos ideários partidários com a população, garantindo maior transparência das informações do partido, além de servir como um instrumento de convencimento e doutrinação. O artigo 45 da LOPP define quais são os objetivos da propaganda partidária, quais sejam: (i) difundir os programas partidários; (ii) transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido; (iii) divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários; e (iv) promover e difundir a participação

política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções.

A propaganda intrapartidária, por outro lado, é aquela realizada antes do dia 15 de agosto, momento no qual o pré-candidato poderá endereçar propaganda aos seus correligionários, com vistas a obter a nomeação de seu nome na convenção partidária. Alguns meios de comunicação são impedidos, tais como: o uso de rádio, televisão e *outdoor*. Tal propaganda é realizada na quinzena anterior ao início do prélio eleitoral e se dirige, apenas aos membros do partido (GOMES, 2016, p. 569).

A propaganda institucional é admitida como corolário do princípio da publicidade da administração pública, insculpido no artigo 37 da Constituição da República. A propaganda institucional visa fornecer informações relativas aos atos praticados pela Administração (GOMES, 2016, p. 650). Ela se relaciona com a seara eleitoral, em razão da ocupação de candidatos ou pré-candidato em cargos decisórios da Administração Pública. A potencial utilização ilícita dessas instituições para finalidades eleitorais trouxe preocupações ao legislador que decidiu sancionar esse tipo de conduta.

Por fim, temos a propaganda Eleitoral. A presente espécie é o foco de nosso estudo. Gomes (2016, p. 574), denomina tal espécie como aquela “elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de captar votos do eleitorado para investidura em cargo público-eletivo”. É a partir desse momento, previamente estabelecido em lei, que os candidatos poderão, de maneira explícita, pedir o voto dos eleitores e submeter as suas propostas ao espaço público. Possui especial importância no cenário eleitoral, pois é compreendida como um “direito individual à liberdade de expressão política do candidato que postula um cargo político” (GARCIA, 2016, p. 264), paralelamente, reflete um caráter informativo ao eleitor, que deve obter referências dos candidatos de forma justa e paritária, impedindo que se sobreponha o poderio econômico e político de determinados candidatos em detrimento de outros. (GOMES, 2013, p. 231)

A duplicidade de sua conceituação é revestida da noção de que a propaganda eleitoral contempla dois direitos: o direito individual do candidato poder expressar a sua opinião e o direito difuso do eleitor ter acesso à informação. Portanto, ao mesmo tempo que o candidato tem o direito de emitir a sua opinião, no que tange ao aspecto eleitoral, ela possui restrições quanto ao tempo e as formas específicas nas quais ela pode ser propagada. Por outro lado, apesar do eleitor ter o direito difuso de acesso à informação, a lei eleitoral visa coibir práticas abusivas, que impedem a igualdade de concorrência nos prélios. De certa forma, existe um conflito entre

dois princípios distintos, a liberdade de expressão e a igualdade (ou, proporcionalidade) de condições de concorrência.

3.2 Principais mudanças com a minirreforma eleitoral

O marco temporal apontado por alguns como o *estopim* que revelou a necessidade de se realizar reformas legislativas na seara eleitoral foram as manifestações de 2013 (POVOAS, 2016, p. 3). Como uma maneira de propiciar uma resposta célere às manifestações populares, instaurou-se uma comissão para debater a temática, que culminou na aprovação da Lei 13.165/2015, popularmente aclamada como a “minirreforma eleitoral”. Dentre os anseios populares que o legislador visou regulamentar, debruçou-se sobre a temática dos gastos eleitorais, reduzindo o montante dispendido durante as campanhas. Contudo, ao invés da legislação debater sobre o financiamento dos prélios, ela buscou desestimular determinadas práticas eleitorais, reduzindo, assim, o valor total das eleições (POVOAS, 2016, p. 3).

Conforme delimitamos acima, o estudo visa apresentar uma análise inicial apenas no que diz respeito às principais modificações advindas pela propaganda eleitoral. A minirreforma eleitoral, Lei 13.165/2015, trouxe profundas alterações no prélio, dentre essas, destacamos as seguintes:

Em primeiro lugar (1) O tempo destinado à propaganda eleitoral reduziu consideravelmente, modificando o termo inicial do dia 5 de julho para o dia 15 de agosto do ano das eleições, de acordo com os arts. 36; 45, §1º; 47; 52 e 57-A, todos da Lei 9.504/97 e o art. 240 (lei 4.737/65). Dessa forma, aponta-se a existência de uma redução de cerca 50% do tempo de propaganda eleitoral, na razão total de 40 dias (GARCIA, 2016, p. 273). A análise inicial realizada por alguns doutrinadores é que tal modificação propiciou a eleição de candidatos mais conhecidos por parte dos eleitores em detrimento de candidaturas periféricas (POVOAS, 2016, p. 5) (PEREIRA, 2013, p. 27)

Ademais, (2) a reforma trouxe alterações na formatação e divulgação de meios de comunicação utilizados durante a campanha, tais como: a) o aumento na proporção do nome do suplente ou candidato à vice no material de campanha do candidato principal, modificando da razão de 10% para 30% (art. 36, §4º, Lei 9.504/97); b) Alteração de 4 m² para 0,5 m², do tamanho de cartazes, adesivos ou papéis fixados em bens particulares destinados à campanha eleitoral. Apontamos que esta é uma mudança controvertida na forma pela qual se poderia divulgar as candidaturas. Em tese, poderia se justificar tal restrição a partir da poluição visual que uma eleição proporciona aos municípios ou mesmo na intenção de “baratear o custo da

propaganda” (GOMES, 2016, p. 595), contudo, encontramos poucos motivos pelos quais as reduções de tamanho dos veículos de comunicação possam incentivar a maior paridade eleitoral (art. 37, §2º - Lei 9.504/97); e, c) ampliação do conceito de carro de som, para abarcar os veículos de tração manual e animal, tornando tais meios de divulgação proibidos de fazer campanha após as dez horas da noite (art. 39, §9º-A – Lei 9.504/97);

Em seguida (3) O *caput* do art. 36-A da Lei 9.504/97 restringiu as hipóteses de propaganda eleitoral antecipada, tipificando as condutas que a lei abomina. Na vigência do regime anterior, o conceito de propaganda antecipada era mais amplo, o que permitia um maior número de representações contra candidatos que, supostamente, levavam sua imagem à público com finalidade eleitoral anteriormente às eleições. Castro (2013, pp. 226-227), e parte da doutrina eleitoral, defendem, à *contrariu sensu*, a expansão das condutas de antecipação eleitoral, pois entendem que os pré-candidatos, já estabelecidos na seara política, poderiam utilizar da máquina estatal para, dissimuladamente ou de maneira subliminar (GOMES, 2016, p. 576), fazer campanha extemporaneamente. Inclusive se ele estiver se dirigindo ao eleitor para informar como ele pretende que a máquina pública deveria ser gerida. Tal tese não possui ampla aceitação na doutrina (NEVES FILHO, 2012, p. 15), por isso será abordada futuramente em outro estudo;

No que se refere às alterações relativas aos debates eleitorais (4), o art. 46 da Lei 9.704/97 aumentou o número de deputados necessários para a participação obrigatória de partidos em debates nas rádios e televisões. Essa mudança pode ser vista como um empecilho aos pequenos partidos, pois eles possuem menos meios para atingir ao eleitorado. De certa forma, tal intuito anda à contramão das modificações trazidas pela minirreforma eleitoral. Pois, a despeito da intenção de se equalizar o prélio eleitoral, tal modificação trouxe novos empecilhos à igualdade de chances de concorrência.

Ocorreram ainda modificações nas (5) alterações da lógica de distribuição do direito de antena pelas emissoras de rádio e televisão durante a divulgação das candidaturas em cadeia (Art. 47 da Lei 9.704/97) e a (6) retirada, nas eleições para a prefeitura, da reprodução da propaganda em cadeia e modificou-se para a modalidade de inserções. Basicamente, as inserções são pequenas chamadas televisivas ou audiovisuais que reproduzem a propaganda política ao longo da programação normal do respectivo veículo de informação. Não se pode medir, ainda, se tal modificação foi maléfica ou benéfica às eleições, mas, ela aparenta demonstrar uma característica semelhante aos outros institutos adicionados, “o incômodo de uma eleição à população” (art. 47, VII, c/c art. 51 da Lei 9.504/97).

Outra modificação quanto à propaganda disponibilizada pelo Horário Eleitoral Gratuito, foi relativo ao tempo de distribuição para cada partido (7). O §2º do art. 47 da lei das eleições reduziu a distribuição igualitária do horário de 1/3 para todos os partidos, inclusive aqueles que não possuem representação no Congresso Nacional, para 10% do tempo total distribuído.

Por fim, destacamos que (8) o §2º do art. 54 da lei das eleições restringiu o escopo do debate pelo qual o candidato poderia explorar durante a campanha. Apesar de, à primeira vista, os incisos enumerarem bem os principais pontos que um candidato ou apoiador deveria mencionar durante a campanha eleitoral, sabemos que o espaço de esfera político é muito mais amplo do que as restrições legais impostas. A limitação ao debate público promovido na esfera eleitoral, principalmente se ele possuir um viés temático, pode prejudicar a transparência pública necessária para as eleições em detrimento de uma suposta igualdade de concorrência

As modificações apontadas nesse estudo não contemplam a totalidade das inovações abarcadas pela minirreforma eleitoral, mas os principais destaques que dialogam com a temática central da propaganda eleitoral. As restrições advindas pela Lei 13.165/2015 não podem ser vistas como uma tendência nova. Garcia (2016, p. 273) aponta que as propagandas eleitorais vêm sendo objeto constante de restrições legislativas desde o advento da Lei Eleitoral em 1997, perpassando reformas nos anos de 2006, 2009, 2009, 2013, além do objeto de nosso estudo. Segundo a autora, cada reforma visa a redução da propaganda eleitoral, seja materialmente, temporalmente ou, em alguns casos, discursivamente, com a finalidade de propiciar maior igualdade entre os candidatos e a menor interferência do poder econômico e político. Por fim, conclui seu raciocínio com uma constatação histórica de que:

As alterações legislativas, que restringiram as propagandas eleitorais, realizadas sob o pretexto de diminuir os custos das campanhas, não foram precedidas de estudos técnicos que indicassem que a limitação resultaria em menor gasto de campanha. (GARCIA, 2016, p. 274)

Como um desdobramento da redução dos gastos de campanhas políticas, autores ainda apontam que umas das principais causas para as reformas legislativas cada vez mais restritivas é o receio do abuso de poder político e econômico (PEREIRA, 2016, p. 675). Tal constatação, de acordo com Neves (2012, p. 103-104), induz um forte apego à legalidade, em detrimento da liberdade política de expor ideias em um debate democrático de disputa eleitoral. Dessa forma, ao em vez de a legislação ser regrada pelo princípio da liberdade de expressão e pelo direito à informação ao eleitor, as reformas visam tolher tal espaço com um maior número de regramentos proibitivos em matéria eleitoral (PEREIRA, 2016, p. 676).

De acordo com Luhmann (1980, p. 134), o processo eleitoral é de fundamental importância em um modelo democrático. Pois, além de definir os vencedores do prélio, como aqueles que receberam a incumbência de representar as diferentes concepções de estado dentro de uma sociedade, ela também delimita os principais anseios de uma população que devem ser solucionados, após as eleições.

Portanto, um incentivo à campanhas eleitorais pautadas por uma maior liberdade de expressão, garantem não apenas que o eleitor tenha ciência das propostas de seus potenciais representantes, mas, em última instância, potencializa que as demandas sociais sejam devidamente delimitadas e identificadas pelos órgãos de representação popular (LUHMANN, 1980, p. 137)

Outros pesquisadores apontam que os caracteres restritivos das leis eleitorais também se evidenciam na prestação de contas, registro de candidaturas e arrecadação, de modo a parecer que “o candidato é o inimigo contra o qual é preciso armar barricadas e flexibilizar direitos” (PEREIRA, 2013, p. 26).

4 – Moralismo e regulação eleitoral

Conforme demonstrado ao longo do estudo, as inovações estruturais introduzidas nas eleições municipais de 2016, apesar de terem trazido significativo impacto na realização do prélio, não cumpriram com algumas das suas premissas iniciais, a redução efetiva dos gastos de campanha e a consequente equalização de chances de concorrência.

O pacote de reformas em estudo, porém, não deve ser analisado em sua singularidade, pois ele é um reflexo de um paradigma de regulação eleitoral vigente no país que prioriza a defesa à moralidade pública ou moralismo político.

Com base na dicotomia entre a proteção ao direito da sociedade em eleger representantes probos em detrimento do direito político passivo individual do candidato que pleiteia um cargo político, o primeiro encontra uma esfera de proteção mais exacerbada pelas instituições de controle.

A ciência política aponta que, no sentido de coibir a corrupção das instituições públicas e no ideário de atacar as patologias institucionais, criou-se um elevado alvoroço no combate à corrupção (FILGUEIRAS, 2015, p. 115). A solução para esse cenário se deu através da criação de mecanismos de transparência da gestão pública pautados em um monopólio burocrático (FILGUEIRAS, 2015, p. 119), para a administração pública, e a limitação de direitos políticos, na seara eleitoral (PEREIRA, 2013, p. 26).

O modelo de atuação burocrática no combate à corrupção eleitoral, através de uma lógica de restrição de direitos políticos, pode ser explicado através de diversas vertentes. Na ótica legislativa, utilizou-se de um discurso acusatório moralista para legitimar reformas urgentes, mas pouco eficientes para cumprir os seus objetivos finais. O discurso levantado tem o condão de enunciar o problema da corrupção eleitoral, mas carece de uma sistematicidade de tratamento (BIGNOTTO, 2011, p. 16)

Por outro lado, na perspectiva jurisprudencial criou-se uma interpretação hermenêutica que estancava os conceitos de Direito Político e da garantia de Direitos Individuais. A literatura mais recente aponta que os tribunais não diferenciam a esfera individual do candidato, que supostamente deveria ser constitucionalmente resguardada, com o *múnus público* da função política que ele visa ocupar (GRESTA, SANTOS, 2015, p. 204). Tal interpretação já foi evidenciada em diversos julgamentos relativos à elegibilidade, alistamento eleitoral, propaganda partidária (GRESTA, SANTOS, 2015, p. 208), e, conforme apontamos, no julgamento da ADI 4650. A conclusão pela qual se aporta pode ser resumida nos seguintes termos:

Constata-se, contudo, num contexto de desenvolvimento dos direitos fundamentais destacando-se a democracia como direito fundamental que os direitos políticos são tratados como direitos dessubjetivados – desconectados da autonomia, das escolhas e dos objetivos de interação social do indivíduo - sem que isso implique em grandes comoções públicas. (GRESTA, SANTOS, 2015, p. 214)

O reforço de mecanismos burocráticos de controle eleitoral, apesar de eficientes em certa medida, possuem efeitos perversos. Em alguns casos, dificultam a competição eleitoral, pois as regras do jogo tornam-se demasiadamente complexas para candidaturas periféricas, em outros, as restrições inviabilizam costumes consagrados na política eleitoral, induzindo comportamentos ilícitos por parte dos candidatos.

As reformas, mesmo que bem intencionadas, por carecerem de um tratamento sistemático sobre o controle eleitoral e o próprio sistema político, culminam no aumento da discricionariedade estatal (FILGUEIRAS, 2008, p. 358) e na redução do espaço público para a discussão de políticas ou mesmo de direitos políticos:

Esse o alcance do Direito Político em um Estado Democrático de Direito: há uma tensão entre poder estatal e liberdade política, é certo, mas o equacionamento dessa tensão é direcionado para a elaboração de arranjos institucionais que, prioritariamente, preservem a liberdade individual contra a imposição da força, ou seja, da vontade não mediada pelo debate político. O contrário – prestigiar a força estatal em nome de uma ordenação da vida comum desconectada da autonomia, das escolhas e dos objetivos

dos indivíduos – é caminhar para o autoritarismo, que é arbítrio. (GRESTA, SANTOS, 2015, p. 207)

O controle das eleições visando o impedimento às práticas de corrupção ou a proporcionalidade de meios materiais para que os candidatos concorram de maneira justa é uma pretensão louvável. Contudo, o debate deve levar em consideração a pertinência e a utilidade de se restringir direitos políticos, além de uma abordagem mais sistemática sobre a corrupção eleitoral.

5 - Conclusão

Burocratizar e limitar as ações dos candidatos não é o caminho para o desenvolvimento democrático. No que tange ao Financiamento Eleitoral, o atual panorama deverá promover, de modo objetivo, o barateamento nominal dos valores gastos em campanhas políticas, dado o advento da Resolução 23459/2015 e das supracitadas declarações de inconstitucionalidade frente ao Financiamento Empresarial. Contudo, a promoção de igualdade pode não ser encontrada.

Um dos efeitos possíveis estaria ligado ao *establishment* político. As campanhas eleitorais têm função precípua ao jogo democrático representativo como o momento em que o pretenso representante busca atingir o eleitorado difundindo suas ideias e propostas; ou seja:

O debate, realizado por meio da propaganda eleitoral, é imprescindível para a consolidação da democracia, permitindo aos candidatos a exposição de suas ideias, plataformas políticas e propostas. Assim, a restrição à propaganda eleitoral empobrece o debate, diminuindo as chances dos eleitores de obterem mais informações antes de votar. (GARCIA, 2016. p. 275).

Sendo assim:

A redução da propaganda eleitoral possui impacto direto na democracia, posto que diminui significativamente as possibilidades de contraposição de ideias. Assim, a democracia sai prejudicada, sem que seja comprovada a eficácia das restrições na diminuição dos custos de campanha. (GARCIA, 2016. p. 276).

Neste panorama, candidatos já estabelecidos no cenário político ganham força, visto que não precisam de elevados recursos (em contraposição a muitas vezes aos escassos recursos de seus adversários de menor capacidade financeira) para difundir seu nome e sua imagem, tanto quanto apresentar suas propostas (FOLHA, 2016).

Com a proximidade pretérita da realização do pleito, não existem⁴ estudos aprofundados sobre os dados relativos às Eleições de 2016. Todavia e por fim, algumas pontuações podem ser feitas, com a ajuda de dados jornalísticos. Com o enrijecimento das regras eleitorais, é latente de possibilidade de novo crescimento dos chamados Caixa 2 (UOL, 2016), sendo ainda constatado aumento nas irregularidades, com a presença de pessoas mortas declaradas como realizadoras de doação (TSE, 2016)⁵, constatando indícios de irregularidades em 41,8% das doações (CONJUR, 2016) em 2016.

Referências Bibliográficas

BIGNOTTO, N. Corrupção e Opinião Pública. In: AVRITZER, L; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.

BILENKY, T. Nova lei de doação favorece quem é rico, conhecido e consegue mobilizar. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 31 jul. 2016. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/07/1797180-nova-lei-de-doacao-favorece-quem-e-rico-conhecido-e-consegue-mobilizar.shtml>>. Acesso em 06 jan. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as leis nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, 9.096 de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965- Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, DF, 29, set. 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em 06 jan. 2017.

BRASIL. Lei 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, DF, 30, jul. 1965. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em 06 jan. 2017.

BRASIL. Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. *Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, DF, 20, set. 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em 06 jan. 2017.

⁴ Até a data de fechamento deste trabalho (18/08/2017), realizado levantamento bibliográfico, ainda não foram elaborados estudos aprofundados acerca das questões afins ao financiamento eleitoral e a propaganda eleitoral nas Eleições de 2016. Pelo levantamento constatou-se que a maioria dos estudos está voltada para as alterações da PEC 77.

⁵ Em reportagem do dia 05/09/2016, a Imprensa do TSE comenta sobre o caso: “Como exemplo, foram encontrados desde cidadãos mortos que contribuíram a empresas fornecendo serviços, ou produtos, sem funcionários regularmente registrados. Segundo o relatório, existem 35 casos de pessoas que já faleceram, mas que se encontram na lista de doadores.”.

BRASIL. Lei 9.504/97, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Presidência da República*: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 01, out. 1997. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm >. Acesso em 06 jan. 2017.

BRASIL. Resolução 23.459, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre os limites de gastos para os cargos de vereador e de prefeito nas eleições municipais de 2016. *Tribunal Superior Eleitoral*: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Jurisprudência, Brasília, DF, 28, dez. 2015. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234592015.html> >. Acesso em 06 jan. 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal. Relator Ministro Luiz Fux. Supremo Tribunal Federal. 17 de setembro de 2015. *Diário Oficial da Justiça da União*. out. 2015. pp. 355

BRASIL, TSE e TCU encontram indícios de irregularidades em 34% dos doadores de campanha. *Tribunal Superior Eleitoral*. Brasília, 5 set. 2016 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/tse-e-tcu-encontram-indicios-de-irregularidades-em-34-dos-doadores-de-campanha>>. Acesso em 06 jan. 2017

CASTRO, E. *Curso de direito eleitoral*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CONEGLIAN, O. *Propaganda eleitoral*: de acordo com o código eleitoral. 11. ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 31

FILGUEIRAS, F. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, L; BIGNOTTO, N; GUIMARÃES, J; STARLING, H. *Corrupção*: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 353-361

FILGUEIRAS, Fernando, Transparency and Corruption control in Brazil. *Współpraca Europejska* Nr. Disponível em <<file:///C:/Users/arggv/OneDrive%20-%20Alvarenga%20&%20Ribeiro%20Advocacia%20GGVA/Biblioteca%20Virtual/Felipe/Artigos/Transparency%20and%20corruption%20control%20in%20Brazil.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

FRANCA, F. *A judicialização da “Megapolítica”*: O Supremo Tribunal Federal no contexto de controle de constitucionalidade em questões eleitorais. Belo Horizonte, 2016. No prelo.

GARCIA, V. Propaganda eleitoral e reforma política. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; SANTANO, Ana Claudia (Orgs.). *Conexões Eleitoralistas*. Belo Horizonte: Abradep, 2016. p. 261-277. ISBN 978-85-93139-01-7. Disponível em: <http://www.abradep.org/wp-content/uploads/2016/10/abradep_conexoes_viviane.pdf> Acessado em 27. Dez. 2016

GOMES, J. *Direito Eleitoral*. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2016

GRETA, R; SANTOS, P. Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos. In: PEREIRA, R; SANTANO, A (Orgs.).

Conexões Eleitoristas. Belo Horizonte: Abradep, 2016. p. 201-216. Disponível em: <<http://bit.ly/2ebb6kY>>. Acesso em 26 dez. 2016

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo Procedimento*. Trad. de Maria da Conceição Côrte Real. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1980

NICOLAU, J. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. In: *Caderno de Estudos Sociais e Políticos*, v.4, n.7, jan-junho, 2015. Disponível em: <cadernos.iesp.uerj.br/index.php/CESP/article/download/201/132> Acesso em 06 jan. 2017

NEVES FILHO, C. *Propaganda eleitoral: e o princípio da liberdade da propaganda política*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PEREIRA, R. Direito Eleitoral contra o Inimigo. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.26-30, Out. 2013. Disponível em: <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/Rodolfo%20Viana.pdf>> Acesso em 27, dez, 2016.

PEREIRA, R. Ensaio sobre o Ódio e a Intolerância na Propaganda Eleitoral. In: NORONHA, João Otávio de e KIM, Richard Pae (Orgs.) *Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 673-694.

PÓVOAS, L. *A nocividade da reforma eleitoral*. Ballot. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 2 Número 1 Janeiro/Abril 2016. Pp. 236-244. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>> Acesso em 27. 12. 2016

RIBEIRO, F. *Direito eleitoral*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

TSE encontra indício de irregularidade em 41,8% das doações em 2016. *CONJUR*. 20 dez. 2016.< Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-dez-20/tse-encontra-indicio-irregularidade-418-doacoes-2016>>. Acesso em 06 jan. 2017