



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

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr

v. 5 n. 2 2016

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v. 5, n. 2 (2016) –. Curitiba: TRE, 2016 -

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

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

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

CDD 341.2805

Bibliotecária: Roseli Bill CRB9-541

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

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

Paraná Eleitoral Curitiba v. 5 n. 2 agosto p. 169-304 2016

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

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

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA – UFPR

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR

Presidente e Diretor da EJE/PR:

Des. Adalberto Jorge Xisto Pereira

Vice-Presidente e Corregedor:

Des. Luiz Taro Oyama

Diretor Executivo da EJE/PR

Dr. Nicolau Konkel Junior

Direção Geral:

Monica Miranda Gama Monteiro

Editores:

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

Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

Editores executivos:

Ciência Política

Amanda Machado (UFPR)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Direito Político e Eleitoral

Luiz Eduardo Peccinin (Universidade Positivo)

Anderson Alarcon (UEM-PR)

Conselho Editorial

Ciência Política

Adriano Codato (UFPR)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

Direito Político e Eleitoral

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clémerson Merlin Clève (UFPR)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma

de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad de

Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad Católica

de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

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

Projeto gráfico: Adriano Codato

Editoração eletrônica: Aline Maya e Luan Maitan | Tikinet

Diagramação: Robson Santos | Tikinet

Revisão: Camila Leite e Glaiane Quinteiro | Tikinet

Tiragem desta edição: 1.000 exemplares

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

Enviar colaboração para:

paranael@tre-pr.gov.br

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

Revista PARANÁ ELEITORAL

Coordenadoria de Gestão da Informação

Rua João Parolin, 224 – Prado Velho – Telefone: (41) 3330-8516/8517

CEP 80220-902

Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Linhas gerais sobre o artigo 30-A da Lei Eleitoral	175 - 192	<i>Walber Agra</i>
Restrições às ações de comunicação em ano eleitoral: um olhar especial sobre as empresas estatais	193 - 210	<i>Pedro Bastos de Souza</i>
Inelegibilidade por rejeição de contas de administrador público	211 - 238	<i>Pedro Roberto Decomain</i>
Tipologias partidárias: considerações sobre sua aplicação na América Latina	239 - 258	<i>Rodrigo Mayer</i>
El comportamiento del voto en Campina Grande, Brasil: un análisis estadístico	259 - 278	<i>Dalila Camêlo Aguiar, Edwirde Luiz Silva Camêlo y Ramón Gutiérrez Sánchez</i>
Sindicatos e partidos políticos no Brasil	279 - 298	<i>César Alessandro Sagrillo Figueiredo e Mauro Meirelles</i>
Normas editoriais	299 - 304	

Nota da Presidência

Sempre acreditei que o melhor caminho para o desenvolvimento político eleitoral e judiciário seria o estímulo às atividades acadêmicas.

Para tanto, no curso de minha passagem por este Tribunal, desde as atribuições na Corregedoria e Vice-Presidência, ocasião em que foi inaugurada a Escola de Cidadania Política Desembargador Oto Luiz Sponholz, até a recente reestruturação da Escola Judiciária Eleitoral, inclusive prestes a ganhar novas e modernas instalações junto à Biblioteca, voltei minhas atenções para esse fim.

Sob essa ótica e o novo panorama agora descortinado é que recebo com grande satisfação esta edição da nossa Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política, o *Paraná Eleitoral*.

Sem sombra de dúvidas, a presente edição ganha importância excepcional diante dos tempos vividos de crise política e descrédito das instituições; todavia, os textos desta publicação transitam altaneiros, tanto na seara jurídica quanto na ciência política, por reformas institucionais e constitucionais, teoria de organização dos partidos políticos, instituições político-eleitorais, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídico-eleitorais, dentre outros.

Certamente a educação, no sentido mais amplo, assim como o aprimoramento e o desenvolvimento científico são alicerces para o avanço civilizatório e, por conseguinte, das instituições democráticas.

Congratulo, com toda a minha confiança, a equipe técnica que, de alguma forma, envolveu-se nesse valioso trabalho.

Des. Adalberto Jorge Xisto Pereira
Presidente

Linhas gerais sobre o artigo 30-A da Lei Eleitoral

Walber Agra

Resumo

A captação de arrecadação e gastos de campanha, o artigo 30-A, surgiu na legislação eleitoral pela Lei nº 11.300/2006, em decorrência do clamor da sociedade por instrumentos jurídicos que pudessem atacar o problema de caixa dois de campanha, preocupada com a higidez do processo eleitoral. A representação descrita no artigo 30-A, indubitavelmente, terá uma grande repercussão no pleito de 2018, principalmente porque haverá uma maior restrição às fontes de financiamento eleitoral. A questão principal que se pretende neste trabalho é perscrutar se um instrumento jurídico, diante da panaceia de vedação ao financiamento de pessoas jurídicas, pode realmente subverter o padrão fático nacional. A metodologia empregada neste artigo foi a descritiva, composta de pesquisa bibliográfica e legislativa. Em conclusão, sem esquecer dos cuidados para que se evitem voluntarismos normativos destituídos de aderência fática, pensa-se que se afigura como melhor alternativa uma reanálise do mencionado instrumento processual para que ele possa atuar de forma mais eficiente e pautada na busca de assegurar a lisura dos pleitos e, por conseguinte, a soberania popular.

Palavras-chave: captação ilícita; gastos de campanha; abuso de poder econômico; prestação de contas; caixa dois.

Abstract

In order to regulate the electoral financing and its expenses during the campaign it was created the article 30-A, according to the law 11.300/2006, on request of the Brazilian society since, unfortunately, most of the time the electoral campaigns take place under

Sobre o autor

Mestre pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); doutor pela UFPE/ Università Degli Studi Di Firenze; pós-doutor pela Université Montesquieu Bordeaux IV; professor da UFPE; professor visitante da Università Degli Studi Di Lecce e membro do Conselho Científico do Doutorado desta universidade; visiting research Scholar of Cardozo Law School; diretor do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais; membro correspondente do Cerdradi – Centre d'Études Et de Recherches sur les Droit Africains et sur Le Développement Institutionnel des Pays en Développement; procurador do estado de Pernambuco; membro da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB e advogado. E-mail: walberagra@uol.com.br

the influence of the so-called *slush fund*. Undoubtedly, the article 30-A will provide another electoral situation in 2018 because of the restrictions it is expected to impose in the electoral financing. The main objective of this paper is to examine whether a legal instrument, towards the prohibiting panacea of financing by legal entities, can actually subvert the factual national pattern. The methodology used in this article was the descriptive one, combining bibliographical and legislative research. In conclusion, without forgetting the precautions to avoid normative voluntarisms lacking in factual adherence, thinking that a reanalysis of the aforementioned procedural instrument seems to be a better alternative, so that it can act in a more efficient guided manner to ensure the honesty of lawsuits and, consequently, popular sovereignty.

Keywords: electoral financing; campaign spending; abuse of economic power; income statement; slush fund.

Introdução: a origem do artigo 30-A

A captação de arrecadação e de gastos de campanha, o art. 30-A, surgiu na legislação eleitoral pela Lei nº 11.300/2006, em decorrência do clamor da sociedade por instrumentos jurídicos que pudessem atacar o problema de caixa dois de campanha. Seu núcleo deôntico asseverava que qualquer partido político ou coligação poderia acionar a justiça eleitoral, munidos de provas, para pedir a abertura de investigação judicial acerca de fatos considerados como ilícitos. Posteriormente, a Lei nº 12.034/2009 alterou o artigo 30-A, limitando a extensão de sua impetração para até 15 dias da diplomação.¹

Inicialmente, não se pode negar a visualização, na redação desse dispositivo, de uma preocupação com a higidez do processo eleitoral no que se refere, principalmente, à arrecadação e aos gastos (Zilio, 2012, 657). Ademais, nos dizeres de José Jairo Gomes (2012) “pelo fruto se conhece a árvore”, ou seja, se a campanha

1. De acordo ao artigo 30-A da Lei nº 9.504/1997: “Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)”.

eleitoral se utiliza de fontes ilícitas tudo que dela for proveniente também o será (Ibidem, 510).

Seguindo os ditames agasalhados em 2006, plasmou-se uma representação sem prazo determinado para seu ajuizamento, com o objetivo de impedir a diplomação ou ensejar a sua cassação (Jardim, 1998, 188). Seu intento principal é ser um instrumento de punição para a afronta às regras vigentes de arrecadação e gastos, independentemente do lapso temporal em que ocorressem, mesmo que os prazos para as ações e recursos eleitorais já tivessem sido exauridos. A modificação implementada pela Lei 12.034/2009 impediu que essa representação fosse intentada a qualquer momento, impondo um lapso temporal intransponível de 15 dias.

Parte da doutrina já vinha reclamando a instituição de um termo determinado para a impetração dessa ação específica. Com a nova redação desse dispositivo, estabeleceu-se prazo decadencial de 15 dias, contados da diplomação – o mesmo prazo decadencial para a ação de impugnação de mandato eletivo (AIME). Nesse sentido, com a inclusão no dispositivo de prazo para propositura da representação, todas as discussões acerca do lapso temporal para sua impetração restaram sepultadas.

Com a modificação legislativa mencionada, exigiu-se dos participantes do pleito eleitoral uma maior acuidade na fiscalização das eleições, demandando que a constatação de acintes à lisura da arrecadação e dos gastos seja evidenciada em tempo hábil, caso contrário, opera-se o prazo decadencial. Pode-se objetar que as evidências de utilização de caixa dois, por exemplo, auferidas em um lapso mais longo, deixará os infratores sem nenhuma punição na seara eleitoral. Todavia, a segurança jurídica é um dos pilares do Direito, e o resultado da eleição não pode ser enodado por suspeitas *ad infinitum* da ocorrência de condutas ilícitas de financiamento. (Agra, 2010, 48). O Direito não pode socorrer àqueles que se deleitam na inércia.

Alguns doutrinadores vociferaram contra a inclusão do citado artigo e também contra sua modificação. Joel Cândido (2008, 468) afirma que a criação deste fora inútil, haja vista ainda ser aplicável o artigo 22 da Lei de Inelegibilidades. Já Alexandre Luis Mendonça Rollo (2010, 120) critica sua modificação, asseverando que houve a mera repetição de instrumento idêntico, dispondo o ordenamento jurídico de instrumento para coibir tais práticas.

No entanto, é imperioso recordar que a segurança está ligada à ordem em uma organização social. Assim, no que se refere à segurança na seara jurídica, o objetivo principal é a busca de estabilidade nas relações regidas pelo Direito, como a manutenção da ordem pública (Silva, 1993, 378-9). Nas lições de André Ramos Tavares (2009, 728-33), existe, portanto, uma projeção da segurança jurídica para o futuro, no sentido de uma imperturbabilidade mínima dos institutos jurídicos que possuem uma finalidade específica.

Pode-se, de forma hipotética, argumentar que o prazo para a implementação dessa representação poderia ser mais elástico; contudo, não é de bom alvitre deixar um fato jurídico passível de impugnação por tempo indeterminado, mormente quando ele é consectário de uma expressão da soberania popular.

Como um dos pilares da ciência jurídica é a segurança jurídica, alicerce este que se mostra imprescindível no Direito Eleitoral, não se considera um cerceamento de uma prerrogativa a fixação de um prazo de decadência.

Questões processuais

Sua taxionomia é de uma ação de conhecimento, cujo nome jurídico é representação ou reclamação. Ela não pode ser classificada como prestação jurisdicional de natureza penal, haja vista não produzir os efeitos apanágios dessa seara. Configura-se como ação de natureza cível, modulando-se pelos procedimentos inerentes à Lei Complementar nº 64/1990 e ao Código de Processo Civil.²

Ostenta partido político, legalmente constituído, ou coligação, a prerrogativa de apresentar à Justiça Eleitoral, no prazo peremptório de 15 dias da diplomação, com a especificação dos fatos e a indicação das provas, a abertura de investigação judicial para

2. Estabelece o artigo 22 da Lei Complementar 64/1990: “Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito”.

apurar condutas em desacordo com as normas relativas à arrecadação e aos gastos de recursos eleitorais (art. 30-A, caput, da Lei 9.504/1997). Os fatos devem ser especificados, com indícios substanciais, pois, caso contrário, a ação deve ser linearmente indeferida. Não é insólito fazer uso dessa ação para o prolongamento da contenda judicial, deslocando-se apenas a seara política para a jurídica.

Como foi tratada anteriormente, a legitimidade ativa para se entrar com a representação pertence ao partido político ou à coligação. Excluíram dessa prerrogativa os candidatos e os cidadãos, não podendo dar interpretação extensiva para incluí-los. Restringiu-se essa legitimação porque, teoricamente, os partidos e as coligações dispõem de maiores condições de analisar as prestações de contas dos candidatos de forma abrangente, identificando possíveis infrações.³

O Ministério Público, mesmo sem indicação legal, possui também legitimidade, em razão de que se encontra em seu mister velar pela ordem jurídica e pelo regime democrático, sendo essas atribuições cominações constitucionais que não podem ser mitigadas por mandamentos infraconstitucionais. Sendo assim, nada impede que os candidatos e eleitores elaborem uma *notitia criminis* para que o Parquet possa acionar o Poder Judiciário.

A sua esfera de incidência abrange a arrecadação e os gastos provenientes da campanha eleitoral, descartando todas as demais matérias fáticas. Mesmo assim, seu alcance se configura bastante amplo, atingindo toda a arrecadação, em suas múltiplas formas, e todos os gastos, nas mais variadas modalidades. Entrelaça-se, umbilicalmente, com o financiamento das campanhas eleitorais, tema que suscita amplos debates em todo o mundo.

Sua finalidade é impedir a utilização de meios que possam desnivelar os candidatos em disputa, privilegiando uns em detrimento de outros, ou seja, o caixa dois. A arrecadação e os gastos de campanha representam o ponto fulcral do Direito Eleitoral, sendo essa

3. “Representação. Arrecadação e gastos de campanha. Ilegitimidade ativa. – A jurisprudência do Tribunal é firme no sentido de que o candidato não é parte legítima para propor representação com base no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, tendo em vista que a referida norma legal somente se refere a partido ou coligação. [...]” (Brasil, 2010a).

representação mais uma possibilidade de velar pela maior integridade econômica dos pleitos.

A conduta praticada em desacordo com a Lei Eleitoral deve ser dolosa, com a firme e deliberada vontade de infringir os parâmetros legais estabelecidos. As condutas culposas não tipificam o acinte narrado, pois fogem do tipo delineado normativamente. Se, claramente, não houve intenção de realizar a conduta, em razão de escusa substancial, não se pode aplicar a reprimenda prevista por ausência de tipificação.

Zaffaroni e Pierangeli (2015, 481) lecionam que dolo é uma vontade individualizada em tipo, que obriga o reconhecimento de sua estrutura em dois aspectos: o reconhecimento pressuposto ao querer e o próprio querer. Dessa forma, o dolo é a vontade direcionada a realizar a conduta prevista no tipo, de forma livre e consciente. Se as provas acarreadas nos autos não certificarem que esse dolo realmente existiu, traduzido na vontade consciente de burlar as cominações inerentes à arrecadação e aos gastos de campanha, não se pode tipificar a cominação do artigo 30-A do Código Eleitoral.

A captação ilícita de arrecadação e gastos eleitorais é um crime próprio, pois apenas pode ser realizado pelo candidato ou por pessoa por ele designada, o administrador financeiro (art. 20 da Lei nº 9.504/1997). Ambos são solidariamente responsáveis pela veracidade das informações financeiras e contábeis da campanha (art. 21 dessa mesma lei). Nenhuma outra pessoa pode realizar a conduta tipificada porque carece de previsão legal. Se outra pessoa se responsabilizar por tais atos, não pode ser ela imputada em razão da ausência de previsão legal.

Todavia, mesmo a conduta podendo ser realizada pelo candidato ou pelo administrador por ele determinado, a sanção apenas incide contra aquele que disputa o pleito eleitoral. Assim, a sanção do artigo 30-A apenas comina o candidato, podendo o administrador financeiro ser tipificado em outras condutas do Código Eleitoral ou do Código Penal.

Podem ser impetradas as Representações do artigo 30-A contra candidatos, desde que sejam intentadas antes da diplomação, contra candidatos eleitos ou suplentes. O prazo último é até 15 dias após a diplomação, contudo, não há nenhum impedimento que ela ocorra antes da eleição.

O fator teleológico de se intentar a ação contra os candidatos não eleitos é cominar-lhes a sanção de inelegibilidade por oito anos. Além desse motivo, a possibilidade de ela ser oferecida contra suplentes baseia-se no fato de que eles podem entrar com a referida ação contra o candidato eleito, assumindo o posto, caso sua demanda obtenha sucesso, mesmo tendo cometido infrações mais graves contra a lisura do financiamento eleitoral.⁴

A competência para o exame dessas representações é determinada consonante a esfera de abrangência dos órgãos eleitorais. Será competente o juiz eleitoral para as infrações nos pleitos municipais; os tribunais regionais eleitorais nas eleições estaduais e o Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições nacionais.

Comprovando-se a captação ou os gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais, atestando-se sua gravidade a normalidade do pleito eleitoral, cominou-se a sanção de negação do pedido de diploma ou sua cassação, se já houver sido outorgado (art. 30-A, § 2º, da Lei das Eleições).

Dantes não havia a possibilidade de imposição de pena de inelegibilidade porque tanto a criação quanto a alteração do artigo 30-A tinham sido realizados por leis ordinárias e a aplicação dessa reprimenda apenas pode ser imputada por lei complementar (Tozzi, 2006, 15). Com a promulgação da Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar nº 135/2010, os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, serão inelegíveis pelos próximos oito anos a contar da eleição.

Assim, com a promulgação da Lei da Ficha Limpa, a sanção se configura na denegação do registro, na cassação do diploma ou na perda do mandato, bem como a condenação de inelegibilidade pelo

4. Assim consta que: “[...] 5. A ação de investigação judicial com fulcro no art. 30-A pode ser proposta em desfavor do candidato não eleito, uma vez que o bem jurídico tutelado pela norma é a moralidade das eleições, não havendo falar na capacidade de influenciar no resultado do pleito. No caso, a sanção de negativa de outorga do diploma ou sua cassação prevista no § 2º do art. 30-A também alcança o recorrente na sua condição de suplente [...]” (Brasil, 2009a, 26).

prazo de oito anos a contar da eleição em que houve constatação de captação ilícita de arrecadação e gasto de campanha.

Até a implementação da Lei 12.034/2009, o prazo para interposição dos recursos nas ações ajuizadas com base no artigo 30-A da Lei 9.504/1997 era de 24 horas, nos termos do artigo 96, § 8º, desta mesma Lei (Brasil, 2010b). Seguia o rito sólito das representações, sem nenhum prazo diferenciado (Barreto, 2006, 119). Com a alteração, o interstício foi aumentado para três dias.

Com essa determinação legal, pacificou-se o entendimento de que o processo de prestação de contas tem índole jurídica, sem que se possa imputar que ela se caracteriza como processo de natureza administrativa. Como a modificação normativa expressa que o prazo recursal é de três dias, a contar da publicação no *Diário Oficial*, conclui-se que essa decisão é um ato jurídico, pois apenas de uma decisão judicial pode-se impetrar recurso.

A representação do artigo 30-A não pode ser confundida com a ação de investigação judicial eleitoral. Ambas apenas possuem a semelhança de terem o rito descrito na Lei Complementar 64/1990. Quanto às diferenças, elas são muitas, por exemplo, a legitimidade ativa, as hipóteses de incidência, a sanção, a tipificação etc.

O princípio da proporcionalidade e as sanções previstas no artigo 30-A

Qualquer acinte às disposições contidas na Lei 9.504/1997 é suficiente para aplicação da reprimenda prevista no artigo 30-A? A rejeição de contas, por si só, representa motivo para evidenciar conduta que macule os dispositivos normativos sobre arrecadação e gastos eleitorais?

Em razão do núcleo deôntico da norma, parte-se da parêmia de que não é qualquer mácula às normatizações que regulamentam as eleições que pode servir de requisito para sua impetração. Ela se atém substancialmente às regras de financiamento eleitoral. Por outro lado, igualmente, não é qualquer acinte aos mandamentos da arrecadação e gastos eleitorais ou a mera rejeição de contas que cerceiam a representação auferida pelo voto popular. Constitui-se em presunção *juris tantum*, que necessita ser depreendida no contexto no qual está inserida.

Resta clarividente que na hipótese de descumprimento das regras acerca da arrecadação e de gastos eleitorais, outras infrações podem ser configuradas, como captação ilícita de sufrágio, abuso de poder econômico e político, rejeição das contas etc. Contudo, a sanção prevista no artigo ora analisado apenas permite a denegação do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato, bem como a declaração de inelegibilidade.

Portanto, dentro de uma análise sistêmica, tendo em vista que as normas não são estanques e isoladas, qualquer uma das sanções mencionadas somente pode ser aplicada se houver antes um prévio juízo de proporcionalidade, analisando-se se a mácula praticada enseja, de forma racional, a imposição de uma dessas duas medidas extremadas.⁵

O princípio da proporcionalidade, na terminologia alemã, ou princípio da razoabilidade, na terminologia anglo-americana, exerce uma importante função no sentido de limitar os direitos fundamentais. Ele é um instrumento imprescindível para a aplicação dos direitos fundamentais diante de casos concretos. Originariamente utilizado no direito administrativo, foi trasladado para o direito constitucional e obteve grande desenvolvimento principalmente na Alemanha, pela jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão. De uma forma bastante sintética podemos defini-lo como um princípio que tem o objetivo de evitar o excesso, impedindo a desproporção entre os meios e os fins a serem alcançados (Guerra Filho, 2001, 277).

Para tanto, parte-se de três elementos básicos: o objetivo almejado deve ser condizente com a ordem constitucional e moralmente defensável; os meios escolhidos devem ser adequados para a execução do objeto, proporcionando uma simetria entre ele e os meios para sua consecução; e a situação fática deve favorecer o objetivo previsto, ou seja, a realidade e as circunstâncias que cercam o

5. “2. A aplicação da sanção da cassação de diploma do art. 30-A, da *Lei n° 9.504*, não impõe dúvida quanto à aplicabilidade do princípio da proporcionalidade, tendo em vista que o bem jurídico atingido – o direito de ser votado – configura-se como direito fundamental. Portanto, a ausência de trânsito de recursos pela conta corrente específica e as eventuais omissões de contabilização de despesas são irregularidades que podem empenhar a desaprovação das contas; a sanção de cassação de diploma, todavia, deve observar a relação de proporcionalidade entre a gravidade da conduta irregular e a lesão ocasionada ao bem jurídico tutelado” (Mato Grosso do Sul, 2010, 3-4, grifo nosso).

objeto devem justificar a sua escolha e os meios de sua execução (Agra, 2010, 210).

Nesse sentido, não se pode esquecer que a necessidade de adequação se refere ao fato de que a medida restritiva deve ser apropriada para os fins perseguidos pela lei. Essa exigência tem o objetivo de evitar a adoção de medidas que restringem liberdades e garantias sem que haja uma verdadeira necessidade para obtenção dos fins desejados (Canotilho, 1992, 617).

Da mesma maneira o ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso (2002, 213), orienta para a percepção de que o princípio da proporcionalidade deve ser como um parâmetro hermenêutico, edificando toda a base para que uma norma jurídica seja interpretada e aplicada no caso concreto.

Desse modo, não se pode perder o axioma que o principal ator do processo eleitoral é o povo, e que a intervenção das decisões do Poder Judiciário tem o fator teleológico claro e transparente de assegurar lisura aos pleitos, impedindo afrontas à isonomia que deve permear a relação entre os candidatos. A soberania popular se configura como o néctar de legitimidade do regime democrático, obrigando que as decisões judiciais se atenham a esse esquadro normativo. Torná-la *ancilla* de decisões judiciais, muitas vezes *praeter e contra legem*, significa relegar o marco normativo vigente, tornando as decisões populares subordinadas às decisões judiciais.

O impedimento da denegação do registro, da cassação do diploma ou da perda do mandato apenas pode ser aplicado se o acinte realizado às regras de arrecadação e gastos eleitorais for suficiente para macular o processo eleitoral, impedindo o livre pronunciamento da vontade popular. Infrações de menor monta ou de caráter formal, que não provocaram alterações no processo eleitoral, não podem ensejar a reprimenda analisada, sob pena do Poder Judiciário se tornar o oráculo da vontade popular. Essa assertiva se torna mais imperiosa em momentos de exacerbados moralismos judiciais.

Para o deferimento da representação do artigo 30-A, não há necessidade de ser comprovada a potencialidade lesiva⁶, ou seja, pouco importa se o resultado da captação ilícita ou gasto influuiu

6. O exame da potencialidade não se vincula ao resultado quantitativo das eleições, conferir: RCED nº 698/TO (2009b).

ou não no resultado da eleição (Delgado, 2008). Contudo, a lesão da captação ilícita de arrecadação e gastos não pode ser uma infração de bagatela, um montante monetário sem materialidade para indicar a danosidade da conduta. Há necessidade de se provar que houve um acinte substancial às regras basilares do financiamento eleitoral, estabelecendo-se uma estrutura paralela de caixa dois.

Diante da necessidade da utilização do princípio da proporcionalidade, utilizando-a em *topois* específicos, a rejeição de contas de candidato ou comitê financeiro não é requisito inexorável para a aplicação da sanção descrita no artigo 30-A.

Rejeitadas as contas, urge perscrutar quais os motivos que levaram a tal decisão, sem que, de forma imediata tenha que aplicar a sanção prevista no artigo 30-A. A pena implementada tem que se ater ao conteúdo do princípio da proporcionalidade, ponderando se as infrações cometidas são suficientes para o cerceamento do recebimento do diploma ou sua cassação.

Nesse diapasão é que foram acrescentados pela Lei 12.034/2009, nos §§ 2º e 2º-A do artigo 30 da Lei 9.504/1997, agasalhando a argumentação exposta, que erros formais e materiais corrigidos não autorizam a rejeição e a cominação de sanção a candidato ou partido; e que erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação de contas, que não comprometam seu resultado, não acarretarão rejeição de contas.

Inexiste impedimento normativo para que uma prestação de contas seja rejeitada pela inobservância de determinados aspectos substanciais descritos em lei. No entanto, tais acintes, de maneira tópica, sem a densificação de outras circunstâncias, não servem de suporte lógico para a aplicação das sanções descritas no artigo 30-A. Esses fatos serão apenas idôneos para provocar a punição consecutória se elas forem suficientes para desequilibrar o processo eleitoral, normalmente ensejando qualquer uma das modalidades de abuso de poder.

Por hipótese alguma, uma sanção pode ocorrer pelo desrespeito de aspectos meramente formais ou fato de somenos importância. Uma coisa é o recebimento de recursos de órgão ou instituição impedida de doar, outra é o recebimento de uma pequena quantia sem que se tenha providenciado o recibo eleitoral correspondente.

Em sentido contrário, se as contas forem aprovadas há prova *juris et de juris* de impedimento à confecção da representação do

artigo 30-A? De forma inexorável não. A aprovação de contas não serve de pressuposto negativo, por impossibilidade jurídica do pedido, para a realização da ação. A sua consequência é que o autor da representação deve apresentar provas contundentes que não foram devidamente analisadas na análise da prestação de contas, ou seja, o esforço probatório deve ser obrigatoriamente bastante plausível para forcejar o prosseguimento do pedido.

Inexiste para que a representação do artigo 30-A possa ser aplicada durante o pleito, sem que as contas de campanha tenham sido julgadas. Não há problema algum, haja vista que se pode analisar as prestações de contas parciais, contudo, o autor da representação terá o ônus de fundamentar melhor seu pedido, sob pena de indeferimento da inicial, por ausência de material probatório mínimo (art. 282, VI, do Código de Processo Civil). A vantagem de impetrá-la depois da prestação de contas é que o seu autor terá à disposição todo o trabalho técnico realizado pela Justiça Eleitoral, podendo, a partir das informações recebidas, fundamentar melhor a impugnação intentada.

Procedimento do artigo 22 da Lei Complementar 64/1990

A representação de captação ilícita de arrecadação e gastos eleitorais segue o rito do artigo 22, da Lei Complementar 64/1990, naquilo que couber, ou seja, adequando-se às suas finalidades específicas. Nesse sentido, a principal diferença era que antes da promulgação da Lei da Ficha Limpa não havia a imposição da sanção de inelegibilidade. Atualmente, há inelegibilidade de oito anos, sem mais discussão acerca de sua constitucionalidade ou a extensão temporal de seus efeitos.

Permite-se a formação de litisconsórcio passivo facultativo quando houver candidatos que se encontrem nas mesmas hipóteses de cabimento dessa ação, em virtude de condutas conexas, ensejando economia processual e celeridade no desenrolar da lide. Necessita-se da formação de litisconsórcio ativo necessário em toda a representação em razão do artigo 30-A para que o partido político ao qual pertença o candidato possa se defender, tendo em vista o gravame que o ameaça.

Quando ela se direcionar contra a conduta do chefe do Executivo, consonante orientação do Tribunal Superior Eleitoral,

torna-se obrigatório que seu vice seja chamado a participar e a se defender de todos os atos processuais, não se tratando mais de uma relação subordinada entre o mandatário do Executivo e seu respectivo vice⁷. Essa necessidade de maior extensão subjetiva da ação ocorre para evitar macular o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa de forma irremediável. Mesmo que a formação da chapa seja indivisível, no exercício de suas atribuições funcionais, o vice tem ampla autonomia para o desempenho de suas atividades, podendo responder ou não em conjunto com o chefe do Executivo, dependendo da conduta que lhe é imputada. Nesse caso, a exigência de litisconsórcio passivo não decorre de lei, mas de natureza jurídica de direito material.

Quem ocupa as mesmas atribuições de relator é o corregedor eleitoral, velando para que o processo tenha o rito adequado para seu deslinde. Em âmbito municipal, o juiz eleitoral competente exerce todas as funções atribuídas ao corregedor, cabendo ao representante do Ministério Público Eleitoral as atribuições deferidas ao procurador-geral e ao procurador regional eleitoral (art. 24 da Lei de Inelegibilidades). Na esfera estadual, tal função é exercida pelo corregedor regional e, em âmbito federal, pelo corregedor-geral.

O corregedor eleitoral ou o juiz de direito, ao despachar a inicial, notificará o representando do conteúdo da petição, entregando-lhe segunda via, para que ofereça defesa no prazo devido, com a juntada de documentos e rol de testemunhas. A petição inicial será indeferida quando não houver tipificação de conduta ilícita ou quando lhe faltar algum requisito considerado essencial pelo Código de Processo Civil. Exige-se que ela seja subscrita por advogado devidamente habilitado.

A oportunidade para requerimento de produção probatória para o impetrante se concentra na petição inicial; não sendo ela requerida nesse momento processual, não pode, posteriormente, ser deferida. Correlatamente, a oportunidade para o réu requerer sua produção probatória e se concentra na contestação à petição inicial, não podendo ser deferido posteriormente, à exceção de uma prova.

7. “[...] Nas ações que visam à cassação do registro ou diploma de *candidato* às eleições majoritárias, o vice é litisconsorte *passivo* necessário, por força do princípio da unicidade da chapa majoritária” (Mato Grosso do Sul, 2013, grifos no original).

Nos dois casos, o instituto da preclusão impede a apresentação de provas em outra oportunidade.

Se para a comprovação dos fatos alegados na inicial houver necessidade de documentos em poder de terceiros, é necessário que na petição inicial seja indicada quais são esses documentos, seu nexa de causalidade com os fatos narrados e com quem eles se encontram, pedindo sua apreensão para que sejam anexados aos autos.

Permite-se a concessão de liminar para a suspensão do ato que deu motivo à representação quando for relevante o fundamento e, do ato impugnado, puder resultar a ineficiência da medida caso seja julgado procedente. Convém ao magistrado eleitoral verificar atentamente os dados, circundantes do processo, para apenas conceder a liminar quando houver elementos que atestem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Esse pedido de liminar não se destina a antecipar o mérito, ele apresenta natureza acauteladora, na medida em que se destina a impedir a consecução de determinadas práticas que maculem a liberdade de escolha do cidadão. De forma alguma os efeitos da sentença se antecipam, como o cancelamento do registro de candidatura e a decretação da inelegibilidade. Não pode haver uma suspensão em tutela de urgência do registro, diploma ou mandato, pois esse ato afrontaria a garantia do devido processo legal.

Indeferindo o corregedor a inicial ou retardando a solução, o interessado pode renová-la perante o Tribunal, que decide no prazo de 24 horas. Persistindo ainda a situação de irregularidade, pode-se levar a demanda ao conhecimento do Tribunal Superior Eleitoral para que as medidas necessárias sejam tomadas. Atente-se que inexiste recurso se a petição inicial for indeferida, podendo o requerente impetrá-la novamente perante a instância superior (Agra e Cavalcanti, 2009, 268).

A inquirição de testemunhas arroladas pelo representante e pelo representado é realizada no prazo de cinco dias, com o máximo de seis testemunhas, que comparecerão independentemente da intimação. Primeiro, serão ouvidas as testemunhas de acusação, e, posteriormente, as de defesa.

Após a oitiva das testemunhas, no prazo de três dias, o corregedor pode proceder a todas as diligências que determinar, *ex officio* ou a requerimento das partes. Dentro dessas diligências, inclui-se a possibilidade de ouvir terceiros referidos pelas partes ou testemunhas que conheçam os fatos e as circunstâncias que possam influir

na decisão do feito. A lei possibilita, ainda, a requisição de documentos em poder de terceiros.

Realizando-se as diligências, as partes e o Ministério Público podem apresentar as alegações finais no prazo comum de dois dias. Terminada essa etapa, os autos seguem conclusos para o corregedor apresentar seu relatório sobre os dados apurados. O relatório deve ser assentado no prazo de três dias e os autos encaminhados ao Tribunal competente, no dia imediato, com pedido de inclusão *incontinenti* do feito em pauta. Chegando ao Tribunal, o procurador-geral ou regional eleitoral terá vista dos autos por 48 horas para se pronunciar sobre as imputações e conclusões do relatório.

A inelegibilidade especificada é a cominada, advinda de uma sanção estipulada pela legislação eleitoral. Discorda-se de alguns posicionamentos judiciais que tentam subverter essa tautologia, chegando a afirmar que a inelegibilidade é apenas uma adequação do candidato à legislação eleitoral. Essas tergiversações são destituídas de valia jurídica, intentando na verdade aplicar retroativamente essa sanção. Ela declara a inelegibilidade presente e protrai seu efeito no elastério de oito anos contados da eleição. Esse efeito consta de todas as decisões judiciais nesse tipo de ação, seja antes da diplomação, seja após esse pronunciamento judicial. A decretação da inelegibilidade é consequência direta da sentença do artigo 30-A, ocorre de forma imediata, sem a necessidade de nenhum outro processo judicial. Esse efeito foi um dos fins almejados pela referida ação, e, se não pudesse ser uma decorrência de seus efeitos, ela perderia o sentido.

Conclusão

A representação descrita no artigo 30-A, indubitavelmente, terá uma grande repercussão no pleito de 2018, principalmente porque haverá uma maior restrição às fontes de financiamento eleitoral. A questão é se um instrumento jurídico, diante da panaceia de vedação ao financiamento de pessoas jurídicas – que se admite como inexorável diante das realidades tupiniquins –, pode realmente subverter o padrão fático. Sem querer ostentar dons de pitonisa, pensa-se que se configura como melhor alternativa uma reanálise do mencionado instrumento processual para que ele possa atuar de forma mais eficiente. Todavia, sem esquecer que voluntarismos

normativos, destituídos de aderência fática, não possuem densidade concreta.

Referências

- AGRA, W. de M. (2010). *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- AGRA, W. de M.; CAVALCANTI, F. Q. (2010). *Comentários à nova lei eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense.
- BARRETTO, L. (2006). *Das representações no direito processual eleitoral*. São Paulo: Edipro.
- BARROSO, L. R. (2002). *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. (2006). Lei 11.300, de 10 de maio de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11300-10-maio-2006-542139-norma-pl.html>]. Acesso em 28 nov. 2017.
- _____. (2009). Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-12034-29-setembro-2009-591412-norma-pl.html>]. Acesso em 28 nov. 2017.
- _____. (2010). Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei-com/2010/leicomplementar-135-4-junho-2010-606575-norma-pl.html>]. Acesso em 28 nov. 2017.
- _____. (2015). Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13105-16-marco-2015-780273-norma-atualizada-pl.html>]. Acesso em 28 nov. 2017.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2009a). Recurso ordinário 1.540. Rel.: Min. Felix Fischer. Publicado em 28/04/2009, DJe 01/06/2009, p. 25-27.
- _____. (2009b). Recurso contra expedição de diploma RCED 698 TO. Rel.: Min. Félix Fischer. Julgado em 25/06/2009, DJe 12/08/2009.
- _____. (2010a). Agravo Regimental em Ação Cautelar 31658 MG. Rel.: Min. Fernando Gonçalves. Publicado em 10/05/2010, DJe 18/05/2010, p. 26-27.
- _____. (2010b). Embargos de declaração em Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 11957 SC. Rel.: Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior. Julgado em 19/08/2010.
- CÂNDIDO, J. J. (2003). *Inelegibilidades no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Edipro.
- CANOTILHO, J. J. G. (1992). *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina.

- DELGADO, J. A. (2008). *Ação de investigação Judicial Eleitoral Relativa a Arrecadação de Campanha, art. 30 da Lei 9.504/97*. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Julgados_v.03.pdf]. Acesso em 20 out. 2017.
- GOMES, J. J. (2012). *Direito eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas.
- GUERRA FILHO, W. S. (2011). Princípio da proporcionalidade e teoria do direito. In: _____. *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, p. 268-283.
- JARDIM, T. (1998). *Direito eleitoral positivo*. 2. ed. Brasília, DF: Brasília Jurídica.
- MATO GROSSO DO SUL. Tribunal Regional Eleitoral. (2010). Recurso eleitoral 1446. Rel.: Min. Rui Ramos Ribeiro. Julgamento em 01/02/2010, DJe 04/02/2010, p. 3-4.
- _____. (2013). Recurso eleitoral 74425 MS. Rel.: Des. Josué de Oliveira. Julgado em 16/04/2013, DJe 25/04/2013, p. 3-4.
- SILVA, J. A. da. (1993). *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros.
- TAVARES, A. R. (2009). *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva.
- TOZZI, L. (2006). *Direito eleitoral: Aspectos práticos*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico.
- ZAFFARONI, E. R.; PIERANGELI, J. H. (2015). *Manual de direito penal brasileiro: Parte geral*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- ZILIO, R. L. (2012). *Direito eleitoral*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico.

Restrições às ações de comunicação em ano eleitoral: um olhar especial sobre as empresas estatais

Pedro Bastos de Souza

Resumo

O estudo discute o tratamento dado pela legislação quanto às restrições à propaganda na administração pública em ano eleitoral, como foco especial nas empresas estatais. Objetiva-se evidenciar as linhas cinzentas entre as modalidades de propaganda – mercadológica e institucional – discutindo-as conceitualmente. Para tanto, é utilizado referencial teórico interdisciplinar, realizando um diálogo entre o Direito Eleitoral e as Ciências da Comunicação. Traçam-se os principais contornos da legislação eleitoral no que tange à regulamentação da publicidade institucional e mercadológica em ano de eleições. A pesquisa ressalta a importância da comunicação para as empresas estatais quando estas atuam em um ambiente privado.

Palavras-chave: publicidade; propaganda; ano eleitoral; empresas estatais; restrições.

Abstract

The study discusses the legal treatment related to restrictions on advertising in public administration in an election year, focusing state companies. It aims to highlight the gray lines between institutional and marketing ads – discussing them conceptually. For that, it is used an interdisciplinary theoretical framework, conducting a dialogue between Electoral Law and Communication Sciences. The research draws the main contours of electoral legislation regarding advertising in an election year. It highlights the importance of communication for state companies when they operate in a private setting.

Keywords: advertising; propaganda; election year; state companies; restrictions.

Sobre o autor

Mestre em Direito e Políticas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); pesquisador associado à UNIRIO (grupo CNPq Direito, Democracia e Desenvolvimento); advogado; bacharel em Comunicação Social. E-mail: pedrobastos2024@gmail.com

Introdução

A legislação eleitoral e as normas que regem a comunicação dos entes estatais contêm definições normativas sobre o que se considera publicidade mercadológica, publicidade institucional, patrocínio, período eleitoral, dentre outras.

Há toda uma lógica de restrições à propaganda de origem governamental – seja na administração pública direta ou indireta – em ano eleitoral, especialmente pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Nela visa-se proteger a lisura do pleito, a igualdade de condições entre candidatos, além de se garantir a moralidade e a impessoalidade.

Embora as definições trazidas pela legislação eleitoral e pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República – Secom (em nível federal) sejam de grande relevância para compreender como são reguladas tais restrições, elas por si só nem sempre podem ser suficientes para avaliar com a devida clareza em que medida uma ação publicitária influi ou não no pleito eleitoral.

As definições normativas nem sempre guardam total correspondência com os campos empírico e acadêmico, sendo mais amplas em alguns pontos e mais restritas em outros. É certo que os tipos de discurso – o acadêmico-teórico, o empírico e o normativo – devem caminhar para um ponto de confluência, um núcleo comum, daí a importância da interpretação e do diálogo entre discursos.

O objetivo do presente estudo é discutir o tratamento dado pela legislação eleitoral às restrições relativas à propaganda na administração pública em ano eleitoral, como foco especial nas empresas estatais. Objetiva-se evidenciar as linhas cinzentas entre as modalidades de propaganda – mercadológica e institucional, discutindo-as conceitualmente. Ressalta-se a importância da comunicação para as empresas estatais quando estas atuam em um ambiente privado. Por fim, traçam-se os principais contornos da legislação eleitoral no que tange à regulamentação da publicidade institucional e mercadológica em ano de eleições.

Para tanto, metodologicamente buscou-se um referencial teórico que estivesse vinculado diretamente ao objeto de análise – como a Publicidade e Propaganda, valendo-se, assim, de um diálogo interdisciplinar entre as Ciências da Comunicação, Administração e Marketing e o Direito Eleitoral.

Questões conceituais prévias

Conforme salientado por Oliveira (2012, 181), em um cenário emblemático e competitivo das organizações, surge o campo de estudos denominado de comunicação corporativa, comunicação empresarial ou, ainda, institucional, visto que se tornou primordial a necessidade de gerir relacionamentos com os vários públicos de interesse, os *stakeholders* – consumidores, colaboradores, acionistas, fornecedores, distribuidores, parceiros, ONGs, governos, imprensa, comunidade, igreja, organismos internacionais etc. – e não apenas expor os produtos e/ou serviços aos consumidores, conforme argumentações anteriores. Isso é plenamente aplicável às empresas estatais que atuam em regime de livre concorrência, com base nos princípios do artigo 170 e seguintes da Constituição Federal de 1988.

A comunicação mercadológica é aquela encarregada de todas as manifestações simbólicas do *mix* de comunicação voltadas para a persuasão do consumidor final e dos públicos estabelecidos pelo marketing. Para Margarida Kunsch (2003), trata-se de toda produção comunicativa cujo objetivo é divulgar os produtos ou serviços de uma empresa por meio de técnicas, como promoção, propaganda, marketing direto, marketing de relacionamento, marketing digital.

Já a propaganda institucional não é sinônimo de propaganda estatal ou governamental. Antes de ser utilizada pela legislação eleitoral, seu conceito e sentido já eram abordados no âmbito das empresas e das instituições. A partir do microcosmo da Publicidade e Propaganda é que o conceito chega à Administração Pública.

Conforme Lupetti (2011, 12), essa forma de propaganda “caracteriza-se por conceituar a empresa, fixar sua imagem, informar seu segmento de atuação, objetivando o estabelecimento e reconhecimento de sua marca.”

De acordo Pinho (1990, 82), a propaganda institucional é vista como

um importante e eficiente instrumento de comunicação que apresenta como principal vantagem permitir à empresa ou instituição contar sua história com suas próprias palavras no momento que quiser e para o público que escolher. É um dos meios mais eficazes e econômicos para atingir os diferentes públicos através dos meios de comunicação de massa.

Complementa Santana (2005, 9) que

cada vez mais as empresas precisarão desenvolver campanhas institucionais para formação de identidade corporativa, como estratégias de posicionamento de marcas. A criação de identidade e posicionamento de marcas são ações de longo prazo e, por esse motivo, hoje a maioria das empresas não direciona sua comunicação exclusivamente para fins comerciais. Junto com esse tipo de comunicação tendem a divulgar seus programas sociais, culturais, de meio ambiente, enfim, utilizam também uma comunicação institucional para formar uma reputação das empresas e assim conseguir a preferência dos consumidores.

Para Kunsch (2003), a comunicação institucional é a responsável direta pela construção e formatação da imagem e da identidade corporativas de uma organização. Por meio dela, enfatizam-se os aspectos relacionados à missão, à visão, aos valores e à filosofia da organização, na divulgação das “boas práticas” sociais e ambientais, que vão além dos ganhos exclusivamente pautados no lucro e podem gerar bons relacionamentos com a comunidade do entorno, ONGs, movimentos ambientais, acionistas, imprensa, dentre outros públicos.

A propaganda institucional deve agregar valor ao negócio das organizações e contribuir para criar um diferencial no imaginário dos públicos. Dessa forma, o retorno financeiro vem pela aprovação das marcas e pela conquista da simpatia do consumidor que passa a escolher determinada marca em detrimento de outras, além da valorização das marcas de capital aberto no mercado financeiro (Oliveira, 2012).

A propaganda institucional está ligada, ainda, ao conceito de responsabilidade corporativa. Para Oliveira (2012), a responsabilidade social implica compromisso permanente, proativo por parte das organizações, com ações voltadas para todos os *stakeholders* e vinculadas à transformação da cultura organizacional.

Nessa ênfase, ainda segundo Oliveira (2012, 186), as realizações dos projetos sociais tornam-se “produtos simbólicos”, cujo público é formado por consumidores, acionistas, imprensa, fornecedores, comunidade etc. Logo, a promessa de atrair e conquistar a simpatia da opinião pública e, talvez, influenciar o comportamento do consumidor no ato da compra pode ser um dos argumentos para as empresas começarem seus investimentos nessa área.

Estado empresário, propaganda e imagem das empresas estatais

Em um sentido genérico, tanto as ações de publicidade/propaganda como os contratos de patrocínio buscam, em alguma medida, algum tipo de retorno positivo, em que visa-se a um ganho de imagem para a empresa, que irá redundar em resultado palpável que pode seguir algumas variáveis, em uma escala de prioridades: se é a curto ou a longo prazo, se o elemento predominante é o reconhecimento da marca, o aumento de vendas, o reposicionamento de um produto etc.

Essas características podem aparecer combinadas e nem sempre é simples delimitar o que é uma ação puramente mercadológica do que é uma ação de natureza institucional.

É razoável e coerente propor que permeando esses objetivos, em algum momento, estará a ideia de lucro. Assim, por exemplo, a empresa privada quer criar uma associação positiva entre sua marca e a instituição/evento/obra patrocinada, para aumentar suas vendas, para fazer crescer seu público-alvo ou lançar um novo produto.

Para a empresa de capital 100% privado, a questão é um pouco mais simples; ou melhor, ela não necessariamente precisa resolver certo tipo de questão (saber se o caso é publicidade mercadológica ou institucional). Se o McDonald's faz propaganda de um brinde do McLanche Feliz na TV ou informa que há vinte anos vem ajudando o Brasil a cuidar de crianças com câncer, isso não terá, em princípio, nenhuma consequência em termos de Direito Administrativo ou Direito Eleitoral, por exemplo.

A relação com o lucro pode estar mais próxima quando se trata da típica propaganda do que quando se trata de um patrocínio. Embora o lucro e a valorização da marca sejam um fim, eles não são um fim em si mesmo, atingido de forma mágica/automática por meio das atividades de propaganda ou de divulgação de imagem.

Nesse conjunto de ações, a empresa privada pode visar ao público-alvo como consumidor final de forma mais imediata, anunciando um produto ou serviço, ou pretendendo reforçar seus laços com determinados públicos de interesse, os *stakeholders* (aí incluindo não só os consumidores), patrocinando, por exemplo, um projeto de natureza social.

De forma similar, as empresas estatais também trabalham com esse conceito de público de interesse. A diferença está no grau de importância que é dado a esses públicos. Atender também aos interesses do Estado, aos comandos constitucionais e às diretrizes de governo é algo que está mais presente e com um grau de vinculatividade maior nas empresas estatais. Na empresa pública, é ainda maior do que na sociedade de economia mista.

A empresa 100% privada também pode aproximar-se de um modelo em que a relação entre imagem *x* busca do lucro seja menos presente e que o elo entre imagem *x* atuação socialmente responsável seja mais forte.

Ela o faz, contudo, com um grau maior de liberdade. Deve, decerto, cumprir sua função social, mas terá um campo um pouco maior para, estrategicamente, escolher como e onde investir.

A empresa estatal, por sua vez, conjuga, sim, um razoável grau de liberdade para escolher, mas ao mesmo tempo se vincula, por vezes de forma obrigatória, a parâmetros legais e a políticas de Estado. Haveria, em essência, um compromisso maior em dar cumprimento a alguns valores constitucionais.

Há uma frase no imaginário popular de que “imagem é tudo”, mas no caso das empresas estatais “imagem é tudo e algo mais”. Uma coisa é visão “estritamente jurídica” de que a sociedade de economia mista possui personalidade jurídica própria de direito privado e é um ser separado do ente estatal que a criou. Do ponto de vista sociológico, é impossível dissociar a imagem da empresa estatal do ente que a cria, ou do governo que a supervisiona, ou mesmo da ideia de que a empresa estatal pertença a toda coletividade.

Assim, as distinções entre propaganda mercadológica e propaganda institucional, embora relativamente simples sob o ponto de vista conceitual ou normativo, acabam tendo um ponto de intersecção forte, em uma via de mão dupla. Mesmo uma propaganda tipicamente mercadológica, como a de um cartão de crédito emitido por um banco estatal, trará na lembrança do consumidor algum tipo de associação com o ente estatal.

Essa associação não precisa ser necessariamente positiva. Consumidor e eleitor, a rigor, se entrelaçam. Se o cidadão-consumidor tem uma relação negativa de afeto com a empresa estatal e o produto que esta anuncia, o cidadão-eleitor poderá fazer uma associação ruim com o ente estatal de origem. O contrário também

é verdadeiro. Uma propaganda mercadológica honesta, bem produzida e observando todos os princípios da legislação eleitoral em matéria de igualdade e impessoalidade, terá, sim, algum efeito intangível no eleitor.

Isso não significa, contudo, que tal propaganda se transforma em “institucional” como um passe de mágica; tampouco, que deva ser proibida ou analisada com olhar excessivamente restritivo pela Justiça Eleitoral. Mas o que se quer deixar claro neste trabalho é que a simples técnica jurídica de se “aplicar” determinado dispositivo legal, classificando um fato com um rótulo à moda das Ciências Exatas e Biológicas não resolve a situação. É por meio de um trabalho mais refinado intelectualmente, com o auxílio da análise do discurso, que se poderão apresentar as soluções para os casos concretos e verificar se o espírito da legislação eleitoral está sendo cumprido.

Por isso, as normas restringindo publicidade em ano eleitoral são extremamente importantes, como ponto de partida para o intérprete jurista. Este, porém, não conseguirá analisar as peças publicitárias com base apenas no texto frio da lei, mas deverá colocar lentes de publicitário, de teórico da comunicação, de cientista político ou mesmo de antropólogo para perceber o objeto de análise: qual o objetivo da peça publicitária? Qual o seu público-alvo? Qual o contexto em que foi produzida? Há mensagem subliminar que possa ser qualificada como desvirtuamento da legislação eleitoral?

Casos de promoção pessoal explícita, com menção a pessoas, partidos ou governos, são de fácil resolução, bastando praticamente a aplicação do texto legal, que é bastante claro. Em linhas gerais, em tese seria mais simples identificar a publicidade institucional vedada, em especial quando se trata da administração direta. Mas até que ponto a publicidade mercadológica deve ser objeto de questionamentos sob acusação de trazer, implicitamente, uma mensagem “institucional”?

A resposta está na análise dos casos concretos, mas pode-se, ao menos, pontuar alguns vetores de interpretação: a lei eleitoral estabelece como linha geral a licitude da propaganda mercadológica de produtos e serviços que tenham concorrente. Assim, exceções devem ser interpretadas restritivamente. Além disso, se a empresa estatal atua em regime de concorrência e de livre mercado, deve ter o direito de anunciar seus produtos e serviços, com base no artigo 170 da Constituição Federal, sob pena de tratamento anti-isonômico.

Compreendendo a legislação eleitoral

As condutas vedadas ou restritas, previstas no artigo 73, § 1º, da Lei das Eleições, aplicam-se às sociedades de economia mista e às empresas públicas, uma vez que os empregados destas são considerados agentes públicos¹.

Com intuito de evitar que o administrador público, no trato da coisa pública, se utilize do aparelho estatal para se autopromover, a regra geral é a impossibilidade de realização da propaganda institucional nos três meses anteriores ao pleito. Tão-somente aquelas situações de grave e urgente necessidade – assim reconhecidas previamente pela Justiça Eleitoral – é que permitirão, excepcionalmente, a veiculação da publicidade institucional, em função do interesse público (Cardoso, 2012, 274).

Destaca-se, assim, que o substrato ético que informa todo o sistema de restrições à publicidade em ano eleitoral liga-se à ideia de se garantir a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais.

Decorrência dos princípios da igualdade e da impessoalidade, a regulação do artigo 73 da Lei das Eleições visa coibir o favorecimento a candidato ou partido e evitar que a publicidade de instituições vinculadas ao Estado possa servir – de modo ostensivo ou mesmo subliminar – a tais fins.

Na prática, conforme Campos e Oliveira (2014), as condutas ali descritas nada mais são que hipóteses de atos de abuso de poder econômico-político que o legislador cuidou de enumerar e de dar tratamento especial ante a sua gravidade.

Gomes (2011, 510), citado por Campos e Oliveira (2014, 15), entende tratar-se de rol taxativo:

Entre as inumeráveis situações que podem denotar uso abusivo de poder político ou de autoridade, o legislador destacou algumas em virtude de suas relevâncias e reconhecida gravidade no processo eleitoral,

1. Conforme preconiza a citada lei: “Art. 73. § 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional.”

interditando-as expressamente. São as denominadas condutas vedadas, cujo rol encontra-se nos artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504/1997. Trata-se de *numerus clausus*, não se admitindo acréscimo no elenco legal. Sobretudo em razão de seu caráter sancionatório, as regras em apreço não podem ser interpretadas extensiva ou ampliativamente, de modo a abarcar situações não normatizadas.

Assim, além das restrições expostas pela legislação de forma clara e direta, devem os agentes públicos, os empregados das empresas estatais, em sua atuação negocial, realizar um juízo ético prévio sobre a possibilidade de, em um caso concreto, determinada conduta se prestar a afetar a igualdade de oportunidade dos candidatos. Se não se vislumbra tal afetação, a princípio, não há vedação à prática de atos negociais. Conforme salientou Cardoso (2012, 274):

A propaganda institucional jamais pode servir de instrumento para que os administradores públicos promovam seu próprio nome ou de seus sectários, fugindo aos ditames da impessoalidade e da moralidade. Com muito mais razão, no período eleitoral, deve ser combatida toda forma de propaganda institucional com finalidade eleitoreira, pois viola não somente a proibição administrativa, mas também a lisura do pleito, atingindo a isonomia entre os candidatos. Caso seja constatada a hipótese de propaganda institucional no período vedado, desde que não se enquadre nas exceções legais, a mesma deve ser prontamente afastada e condenado o infrator à multa prevista na Lei 9.504/97 e na Resolução do TSE pertinente à matéria.

Para se compreender o espectro de incidência da Lei 9.504/1997 e de outros atos normativos expedidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, é preciso ter claro o conceito de publicidade mercadológica e publicidade institucional sob o ponto de vista da lei eleitoral.

A publicidade institucional foi bem definida no artigo 2º, II, da Instrução Normativa nº 2, de 16 de dezembro de 2009, da Secretaria de Comunicação Social do Paraná (Secom/PR), como:

A que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a

participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior.

A mesma Instrução Normativa também definiu publicidade mercadológica (no inciso III deste art. 2º) como: “a que se destina a lançar, modificar, reposicionar ou promover produtos e serviços de órgãos e entidades que atuem em relação de concorrência no mercado”.

As definições acima foram repetidas pela Secom na Instrução Normativa nº 5, de 6 de junho de 2011²: Não há nenhuma razão, de ordem jurídica, para se afastar os conceitos apresentados pela Secom quando se analisa os termos sob o viés do sistema de eleições. Ao contrário, na própria Lei 9.504/1997 já se tem um conceito sucinto de publicidade mercadológica (ao distingui-la da publicidade institucional), que praticamente repete o da Instrução Normativa 2/2009 da Secom/PR e a considera como “a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado” (art. 73, VI, “b”, parte inicial, da Lei em comento). A questão dos conceitos, por si só, é bem definida na legislação, embora a dificuldade maior seja a de identificar as zonas de intersecção entre as tipologias.

Em relação à restrição temporal para publicidade institucional, cite-se a previsão deste artigo 73, VI, “b” da Lei 9.504/1997, segundo a qual é vedada:

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

-
2. No artigo 2º consideram-se: “[...] b) Publicidade Institucional: a que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior; c) *Publicidade Mercadológica: a que se destina a lançar, modificar, reposicionar ou promover produtos e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que atuem em relação de concorrência no mercado*” (Brasil, 2011, grifo nosso).

A cada eleição o TSE edita uma resolução, que estipula o calendário eleitoral e o início do período em que incide a vedação anterior. Como se observa da exceção contida na parte inicial da letra “b”, do inciso VI, a vedação temporal mencionada não se aplica à publicidade mercadológica.

Quanto ao limite de dispêndio com publicidade, a Lei das Eleições (art. 73, VII) não distingue entre publicidade mercadológica ou institucional. Segundo o dispositivo, veda-se:

VII – realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, *despesas com publicidade* dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a *média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito*. (Brasil, 1997, grifos no original)

Importante considerar que, na restrição da letra “b” do inciso VI, o legislador fez questão de excepcionar expressamente a possibilidade de publicidade mercadológica. Já quanto ao limite de dispêndio antes do pleito (inciso VII), não houve qualquer ressalva, de modo que se interpreta que ambas as modalidades de publicidade sofrem a restrição de gastos indicada.

Sobre a parte final deste inciso VII, no que tange ao efetivo limite de dispêndio, o Tribunal Superior Eleitoral já se pronunciou, por meio da Resolução nº 22.718/2008 (art. 42, VII) e da Resolução nº 23.191/2010 (art. 50, VII)³, que “entre a média de gastos dos últimos três anos ou do último ano anterior à eleição, prevalece o que for menor”.

Assim, tomando como base o pleito eleitoral de 2014, entre 1º de janeiro e 5 de julho, teria sido possível realizar, tanto a publicidade institucional como a mercadológica, mas o total de gastos

3. Na Resolução 23.191/2010 do TSE: “Art. 50. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais (Lei nº 9.504/97, art. 73, I a VIII): [...] VII – realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos 3 últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição, prevalecendo o que for menor.”

do período, levando em conta ambas as modalidades, não poderá exceder o valor correspondente à média dos últimos três anos (triênio) ou a do ano anterior, observando-se como parâmetro o que for menor. A partir de 5 de julho de 2014 até o final do processo eleitoral (primeiro e segundo turnos), permitiu-se apenas a publicidade mercadológica, desde que respeitados os limites de dispêndios.

Registre-se que na visão de Campos e Oliveira (2014, 18), o escopo da norma é que, no ano eleitoral, a publicidade institucional mantenha a média de gastos dos anos anteriores, o cômputo dos gastos deve incluir as campanhas publicitárias da administração indireta, ou seja, o cômputo de gastos deve ser global. A única exclusão admitida seria as campanhas de grave e urgente necessidade pública.

Ações de publicidade legal, como publicações em *Diário Oficial*, de natureza obrigatória, estão fora da restrição.

É importante salientar que o TSE e a Secom editam normas jurídicas regulando as inter-relações entre publicidade/exposição de marca do governo federal e de entidades da administração pública indireta e o período eleitoral (resoluções e instruções normativas, respectivamente). Via de regra, tais instrumentos traçam diretrizes e estabelecem balizamentos referentes ao pleito eleitoral no ano subsequente.

A Instrução Normativa nº 6, de 14 de março de 2014, da Secom dispôs sobre a suspensão da aplicação da marca do Governo Federal e da veiculação de publicidade submetida ao controle da legislação eleitoral no chamado “período eleitoral” (que teve início em 5 de julho de 2014 e se estendeu até 26 de setembro de 2014, em razão do 2º turno).

A referida Instrução Normativa, em seu artigo 5º, expressamente determina a suspensão da “veiculação, distribuição, exibição ou exposição ao público de peças e material de publicidade submetidos ao controle da legislação eleitoral”, entendida esta como “publicidade institucional, de utilidade pública ou de produtos e serviços que não tenham concorrência no mercado”, na forma do artigo 2º do mesmo ato normativo.

A questão de como efetuar a suspensão é tratada nos artigos 5º e 6º desta Instrução Normativa, reproduzidos a seguir:

Art. 5º Fica suspensa, durante o período eleitoral, a veiculação, distribuição, exibição ou exposição ao público de peças e material de publicidade submetidos ao controle da legislação eleitoral.

Parágrafo único. Cada órgão ou entidade deverá, com a necessária antecedência, mandar suspender a publicidade submetida ao controle da legislação eleitoral que, por sua atuação direta, esteja sendo veiculada gratuitamente, como parceria ou a título similar, no rádio, na televisão, na internet, em jornais e revistas ou em outros meios de divulgação, e obter comprovação clara e inquestionável de que solicitou tal providência.

Art. 6º Caberá aos órgãos e entidades manter registros claros (data, natureza, destinatário, etc.) de que o material submetido ao controle da legislação eleitoral foi distribuído antes ou depois do período eleitoral, para, se necessário, fazer prova junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Da leitura do parágrafo único do artigo 5º poderia surgir a dúvida acerca da obrigatoriedade de a empresa estatal mandar suspender a publicidade institucional quando feita por atuação de suas agências de publicidade contratadas, posto que não seria exatamente o caso de atuação direta da companhia ou por veiculação gratuita a título de parceria, como poderia indicar a literalidade da norma em comento.

Ademais, por meio do Ofício-Circular nº 7/2014/Secex/Secom-PR, enviado pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República ao Secretário-Geral da Advocacia-Geral da União (com pedido de que fosse encaminhado aos órgãos e entidades que tenham autonomia para realizar ações de comunicação), esclarece-se que “as ações de publicidade controladas pela legislação independem da fonte dos recursos orçamentários utilizados para sua realização e de terem ou não sido produzidas por intermédio de agência de propaganda” (Brasil, 2014b, 2).

Importante salientar que deve ficar claro às agências contratadas e aos veículos de comunicação quais são peças/campanhas/anúncios que não poderão ser veiculados. Em regra, os Pedidos de Inserção para anúncios em TV já contêm a data de veiculação. Contudo, para efeito de cumprimento estrito da Instrução Normativa em comento, é necessária a devida comunicação da suspensão, “*de forma clara e inquestionável*”. Recomendável que isso seja feito por escrito, em carta com aviso de recebimento. A simples menção ao período autorizado, embora seja uma boa prática, não chega a configurar um meio claro e inquestionável, pois há alguns casos em que o veículo acaba veiculando a mensagem após o prazo, como “bonificação”.

Em relação à exposição da marca do Governo Federal, parece não haver grandes dúvidas: a referida Instrução Normativa dispõe sobre a suspensão de toda e qualquer forma de aplicação da marca do Governo Federal, incluindo os slogans de governo.

Mesmo quando inseridas em um contexto de ação mercadológica, as marcas de governo são consideradas de natureza institucional. Nesses casos, continua-se a exibir a marca da empresa, mas sem a marca do governo.

Também merecem ser mencionadas ações de promoção, que envolvem a divulgação de marcas ou conceito, mas envolvendo recursos que não se enquadram em mídia. Nesse sentido é a definição do artigo 2º, III, da Instrução Normativa 5/2011: “Promoção: a ação de comunicação realizada mediante o emprego de recursos de não mídia, com o fim de incentivar públicos de interesse a conhecer produtos, serviços, marcas, conceitos ou políticas públicas”.

Igualmente é relevante para enquadramento das ações o conceito de relações públicas, presente na referida Instrução:

VII – Relações Públicas: a ação de comunicação que tem por objetivo fortalecer a correta percepção a respeito dos objetivos e ações governamentais, a partir do estímulo à compreensão mútua, do estabelecimento e manutenção de adequados canais de comunicação, padrões de relacionamentos e fluxos de informação entre o Poder Executivo Federal e seus públicos de interesse, no Brasil e no exterior. (Brasil, 2011)

Tal tipologia, ao menos em abstrato, tenderia a uma ação de natureza institucional. Há, ainda, que se mencionar o Ofício-Circular 7/2014/Secex/Secom-PR que, ao orientar sobre ações de patrocínio no período eleitoral, assim recomenda: “A Justiça Eleitoral considera como prática ilícita a distribuição de camiseta, chaveiro, boné, caneta, brinde, cesta básica ou quaisquer outros bens e material que possam proporcionar vantagem ao eleitor”.

A preocupação nesses casos é que a distribuição de determinados brindes, *de forma gratuita*, possa ser uma forma disfarçada de realizar publicidade institucional.

Por fim, convém destacar que a posição da Advocacia-Geral da União (2014, 15, grifo no original), em cartilha sobre as *Condutas vedadas aos agentes públicos federais em eleições*:

O que a lei veda é a distribuição de brindes por comitê, candidato, ou com a sua autorização, que possam proporcionar vantagem ao eleitor. A distribuição de brindes no caso de produtos que tenham concorrência no mercado não está vedada, mas é preciso atenção *para que o material não seja usado como forma de promoção de candidatos ou pré-candidatos*. Nesse sentido, recomenda-se especial atenção e cautela quanto à distribuição de brindes não atrelada a nenhum produto ou serviço da empresa pública, especialmente se não existe uma tradição de distribuição de brindes.

Alguns exemplos hipotéticos podem nos permitir embasar a premissa epistemológica de que a análise da legalidade das ações de propaganda, nestes casos, exige, necessariamente, a análise conjunta entre texto e contexto. Um boné com a logomarca *BB/Ourocap* ou com a marca *Lubrax-BR*, distribuído a clientes em uma agência bancária ou em posto de gasolina em uma ação de ativação de marketing não configuraria ilegalidade. Os mesmos bonés, distribuídos como brinde em uma “ação social” em uma comunidade carente, por outro lado, podem ser vistos como burla à legislação eleitoral.

Conclusão

Deve-se reconhecer que a definição normativa de publicidade institucional é um tipo aberto: seria praticamente impossível que a Lei ou Instrução Normativa contivesse um elenco de todos os modos e formas de publicidade institucional, principalmente porque as ações de publicidade envolvem um forte componente de criatividade humana. Assim, as análises acabam sendo casuísticas, sendo que o primeiro juízo a ser feito sobre a natureza da ação caberia aos seus próprios autores/responsáveis, que detêm conhecimento técnico e específico na matéria.

Conforme visto no corpo da pesquisa, empresas 100% privadas também realizam propaganda institucional. Visam, por meio de gestão estratégica da comunicação, melhorar sua imagem com seus públicos de interesse. Isso gera reflexos – em médio e longo prazo – em seu posicionamento de mercado. O mesmo deve ocorrer com as empresas estatais. A legislação eleitoral e a legislação sobre comunicação pública por vezes parecem tratar propaganda mercadológica e institucional como se estivessem sempre em campos opostos.

Na verdade, a propaganda institucional possui um duplo viés e pode ser lida sob dois ângulos. Muitas vezes, acaba jogando luzes sobre o ente estatal que criou, supervisionando a estatal. Assim, associa-se a marca da estatal à de um governo, e isso ocorre de forma explícita, por exemplo, no caso de patrocínios via leis de incentivo fiscal. Dessa forma, em cumprimento ao espírito da lei eleitoral, as logomarcas de governo deixam de ser estampadas durante o período. Com muito mais razão, veda-se a associação à realização de obras ou à figura de políticos, como forma de garantir a impessoalidade e a isonomia no pleito eleitoral.

Só que, levando em conta o papel do Estado empresário, nem sempre a propaganda institucional tem como objetivo direto e imediato agregar um valor positivo ao Ente Estatal ao qual a empresa se vincula. Em muitos casos, o objetivo da propaganda institucional é o mesmo que rege a empresa 100% privada: ao fim e ao cabo, agregar valor à própria empresa e a seus produtos, quando ela fala de si mesma e se relaciona com seus públicos de interesse. Esse objetivo não aparece de forma clara nas definições da Lei das Eleições e tampouco da Secom.

Alguma associação – seja ela implícita, sutil, positiva ou negativa – sempre haverá entre a empresa estatal e o Estado/governo, mesmo na propaganda mercadológica, a não ser que haja total ignorância do público quanto ao fato de aquela empresa ser ou não estatal. Nem por isso proibiu-se a propaganda mercadológica.

Em relação à publicidade institucional, uma interpretação mais consentânea em proteger o eleitor, mas sem descuidar do fato de que o Estado empresário atua em regime de livre iniciativa, deveria levar em conta que a proibição deve se dar quando a propaganda institucional tiver exatamente as finalidades explícitas apontadas na legislação e em que ficar claro o intuito de promoção de governo, partido ou candidato. A propaganda institucional que tiver como objetivo a clássica finalidade de reforçar laços da empresa com seus públicos de interesses não deveria ser vedada.

Um exemplo irrefutável extraído do mundo real serve para confirmar a premissa e esclarecer o leitor: empresas estatais mantêm, por exemplo, atividades de canto/coral ou grupos de música para funcionários, que fazem apresentações para público externo. Isso é um típico caso de publicidade institucional, já que o que se visa é estreitar laços com os públicos interno (empregados) e externo

(sociedade em geral), valorizando a imagem da empresa. Nem por isso se cogita em vedar *a priori* sua atuação em período eleitoral.

Em suma, a legislação é clara ao incluir os entes da administração indireta nas restrições à publicidade em período eleitoral. A crítica que se tem a fazer é que os conceitos de publicidade institucional presentes nos textos normativos foram feitos levando em conta apenas a realidade dos entes da administração direta e pouco se pensou em questões contemporâneas que influenciam a própria busca por eficiência das empresas estatais em um ambiente privado, como a importância das ações de responsabilidade social corporativa e o cuidado com a imagem nos públicos de interesse.

Referências

- BRASIL. Advocacia-Geral da União. (2014). *Condutas vedadas aos agentes públicos federais em eleições*. Brasília, DF: AGU. Disponível em: [http://docplayer.com.br/2236673-Perguntas-e-respostas.html]. Acesso em 27 nov. 2017.
- BRASIL. (1997). Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9504-30-setembro-1997-365408-norma-atualizada-pl.html]. Acesso em 27 nov. 2017.
- BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. (2011). *Instrução Normativa Secom-PR 5, de 6 de junho de 2011*. Disponível em: [http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/2011-in-05-conceito-de-acoes-de-comunicacao.pdf]. Acesso em 27 nov. 2017.
- BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. (2014a). *Instrução Normativa 6, de 14 de março de 2014*. Disponível em: [http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-6-de-14-03-14-pdf]. Acesso em 27 nov. 2017.
- BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. (2014b). *Ofício-Circular 7/2014/Secex/Secom-PR*. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15477-periodo-eleitoral-2014-in6-secom&category_slug=marco-2014-pdf&Itemid=30192]. Acesso em 27 nov. 2017.
- CAMPOS, A.; OLIVEIRA, I. G. S. (2014). O gasto de publicidade institucional no ano eleitoral e os limites impostos pela Lei nº 9.504/1997. *Estudos Eleitorais*, vol. 9, n. 2, p. 10-29.
- CARDOSO, R. de A. T. (2012). A vedação da propaganda institucional no período eleitoral e a Lei 9.504/97. In: EMERJ. *Seminário de direito eleitoral: Temas*

relevantes para as eleições de 2012. Rio de Janeiro: EMERJ. (Série Aperfeiçoamento de Magistrados 7).

KUNSCH, M. M. K. (2003). *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. 4. ed. São Paulo: Summus.

LUPETTI, M. (2006). *Gestão estratégica da comunicação mercadológica*. São Paulo: Thomson.

OLIVEIRA, C. V. A. (2012). O discurso da responsabilidade social na estratégia corporativa: Valorização da marca institucional. *Contemporânea*, ed. 19, vol. 10, n. 1, p. 178-189.

PARANÁ. Secretaria da Comunicação Social. (2009). *Instrução Normativa 2, de 16 de dezembro de 2009*. Disponível em: [https://www.legisweb.com.br/legisweb_novo/legislacao/?id=78225]. Acesso em 27 nov. 2017.

PINHO, J. B. (1990). *Propaganda institucional: Usos e funções da propaganda em relações públicas*. São Paulo. Summus.

SANTANA, S. O. K. (2005). *A transformação da função da propaganda institucional: Do antigo instrumento de relacionamento à atual estratégia de posicionamento de marca*. Disponível em: <<http://encipecom.metodista.br/>>. Acesso em 22 dez. 2015.

Inelegibilidade por rejeição de contas de administrador público

Pedro Roberto Decomain

Resumo

Este artigo versa sobre a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas de administrador público. Após as considerações iniciais sobre o que são as causas de inelegibilidade e onde estão previstas, discorre-se sobre a atribuição do Poder Legislativo de empreender a análise de contas do Poder Executivo, com referências também aos tribunais de contas. Na sequência, são apresentados os requisitos para que a rejeição das contas do administrador público possa acarretar sua inelegibilidade, sendo eles: a própria rejeição das contas, a competência do órgão que proferiu a decisão, a circunstância de já se haver ela tornado irrecorrível no âmbito daquele órgão, ter a decisão de rejeição por fundamento fato que possa ser reconduzido à noção de improbidade administrativa e não haver a decisão tido seus efeitos suspensos ou mesmo haver sido anulada pelo Poder Judiciário. Finalmente, aborda-se o momento de início do prazo de oito anos, durante o qual perdura a inelegibilidade resultante da rejeição das contas do administrador público.

Palavras-chave: causas de inelegibilidade; rejeição de contas; administrador público; Poder Executivo; competência.

Abstract

This article is about the ineligibility originated by the refusal of the accounts of a public administrator. After the initial considerations about the causes of ineligibility and their provision, it is explored the attribution of the Legislative Branch to analyze the Executive Branch's accounts, also referring to Courts of Auditors. Afterwards, the requirements to the ineligibility based on the refusal of accounts of a public administrator are presented, such as the refusal itself, the jurisdiction of the public body which pronounced the decision, the situation in which the refusal is already not subject to appeal within such a body, the refusal being based on a fact that can be construed as administrative impropriety and the decision not having its effects

Sobre o autor

Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali); professor da Universidade do Contestado (UnC); professor da Escola do Ministério Público de Santa Catarina e promotor de justiça em Santa Catarina. E-mail: pdecomain@mpsc.mp.br

suspended or annulled by the Judiciary Branch. Finally, the beginning of the eight-year period is approached during which the ineligibility resulting from the refusal of the public administrator's accounts persists.

Keywords: causes for ineligibility; refusal of accounts; the public administrator; the Executive Branch; competence.

A título de introdução

Antes de iniciar a abordagem do tema principal deste estudo, representado pela inelegibilidade resultante de rejeição de contas de administrador público, convém que se apresente, ainda que de forma breve, o significado que se atribui à expressão *causa de inelegibilidade*. Como tal se entende todo fenômeno que, previsto na própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (designada doravante apenas como CRFB), ou em lei complementar, segundo será exposto, deve retirar da pessoa a quem atinge a possibilidade de candidatar-se a todo e qualquer mandato eletivo, ou a algum em particular¹.

Como já se anunciou, algumas causas de inelegibilidade acham-se previstas no próprio texto da CRFB. Trata-se das seguintes: *a*) inelegibilidade dos inalistáveis e dos analfabetos, prevista pelo § 4º, do artigo 14 do texto constitucional; *b*) inelegibilidade para terceiro mandato sucessivo do chefe de Executivo já reeleito (§ 5º do mesmo artigo); *c*) do chefe do Executivo que, pretendendo candidatar-se a mandato diverso, não haja renunciado ao menos seis meses antes da data prevista para a eleição, na forma do § 6º do artigo 14; *d*) inelegibilidade de cônjuge ou parentes do chefe do Executivo, por consanguinidade ou afinidade, na linha reta ou na colateral, até o segundo grau, para os cargos da circunscrição (§ 7º do mesmo artigo, hipótese que abrange também quem convive

1. Há causas de inelegibilidade que alcançam a candidatura a qualquer mandato. Outras, porém, são mais restritas, afastando apenas a possibilidade da candidatura a algum mandato específico. A inelegibilidade decorrente de condenação criminal configura exemplo da primeira hipótese. Para a segunda, pode-se lembrar a inelegibilidade do chefe de Poder Executivo já reeleito, para terceiro mandato sucessivo.

com o chefe do Executivo em união estável); e) inelegibilidade de militares em serviço ativo que não hajam cumprido a exigência dentre as do § 8º do mesmo artigo, que se aplique à sua situação; e f) inelegibilidade do presidente da República que haja perdido o mandato em decorrência de condenação pelo Senado Federal, pelo cometimento de crime de responsabilidade².

Outras causas de inelegibilidade, ao inverso, são veiculadas mediante lei complementar, consoante o autoriza o § 9º, do artigo 14, da CRFB. Nos termos daquele parágrafo, outros casos de inelegibilidade podem ser previstos, desde que constem de lei complementar, que deverá também fixar o prazo para a respectiva cessação. Ademais, somente se legitima a previsão de certo fenômeno como causa de inelegibilidade quando, pelo afastamento da candidatura da pessoa a ele ligada, se viabilize proteção da probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, ou da normalidade e legitimidade das eleições diante da influência do poder econômico ou do abuso no exercício de cargo, mandato ou emprego na administração pública direta ou indireta.

A lei que atualmente veicula outras causas de inelegibilidade, nos termos do aludido § 9º, do artigo 14, da Constituição Federal, é a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que passou a ser conhecida como Lei das Inelegibilidades (ao longo deste texto será designada apenas como LC 64/1990), objeto de recente alteração pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, denominada pela imprensa de Lei da Ficha Limpa, designação que se popularizou e é empregada atualmente inclusive em âmbito jurídico. Sempre que neste trabalho se fizer referência à Lei das Inelegibilidades, deve-se entender que se está a designar o texto com o qual vigente após as emendas introduzidas pela Lei Complementar 135/2010.

Dentre tais causas de inelegibilidade insere-se aquela decorrente de rejeição de contas de administrador público, prevista pelo artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da LC 64/1990, que forma o objeto central deste breve estudo.

2. Nos termos do parágrafo único do art. 52 da CRFB, a condenação do presidente da República, proferida pelo Senado, pela prática de crime de responsabilidade, importa a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelos oito anos seguintes, o que resulta em inelegibilidade, na medida em que os mandatos eletivos são funções públicas.

Análise das contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo

No ano de 1215 os nobres e clérigos ingleses impuseram ao seu Rei a subscrição da Magna Carta.

Em seu artigo 14, assim dispunha:

Art. 14. E, para obter o conselho comum do reino acerca do levantamento de uma ajuda (exceto nos três casos acima citados) ou de tributo para isenção de serviço militar, faremos com que sejam intimados os arcebispos, bispos, abades, condes e maiores barões, por nossas cartas sob selo; e, além disso, faremos com que sejam intimados, em geral, por meio dos nossos xerifes e meirinhos, todos os outros que de nós dependem, para uma data fixa, isto é, depois de expirar o prazo de 40 dias pelo menos, em lugar fixado; e em todas as cartas de tais intimações indicaremos a razão da intimação. E quando as intimações tiverem sido feitas, a reunião prosseguirá no dia marcado, de conformidade com o conselho de quantos estiverem presentes, embora não tenham vindo todos os que foram intimados. (Ferreira Filho *et al.*, 1978, 47)

Para além de precursor do princípio da legalidade ou reserva da lei em matéria tributária (afinal, nenhum tributo poderia ser imposto por Sua Majestade sem obtenção primeiramente da concordância da nobreza e do clero), o artigo pode, até certo ponto, ser considerado inclusive um germe do orçamento contemporâneo. Afinal, se o concurso dos nobres e clérigos era necessário para que deles se pudesse posteriormente exigir novo tributo, certamente que gostariam antes de saber em que seria gasto o dinheiro cujo pagamento concordassem em realizar, o que significava que, posteriormente, poderiam verificar se o dinheiro fora mesmo empregado na despesa cujo pagamento se destinava realizar.

Posteriormente, ao longo dos séculos, restou consolidada essa exigência de que o governante prestasse contas ao Parlamento (ou qualquer que fosse o nome dado ao órgão Legislativo), das despesas realizadas com o numerário que arrecadasse, especialmente aquele proveniente de tributos.

Assim, já a Constituição dos Estados Unidos de 17 de setembro de 1787 dispunha a respeito na seção IX de seu artigo I, alínea 7, que “nenhuma verba em dinheiro poderá sair do tesouro público, a

não ser para fim determinado por lei; e será regularmente publicado um relatório e conta fiel das receitas e despesas públicas.” (Miranda, 1979, 283). Noutras palavras, ao Congresso cabe autorizar o gasto e, posteriormente, verificar se este realizou-se na conformidade do que havia sido por ele autorizado.

E, num momento anterior, a mesma Constituição também dispõe que competirá ao Congresso:

Estabelecer e cobrar taxas, direitos alfandegários, impostos e sisas, pagar as dívidas e prover à defesa comum e bem-estar geral dos Estados Unidos; os direitos alfandegários e as sisas serão uniformes para todos os Estados Unidos. (Ibidem, 281)

A esse respeito, nas palavras de Bernard Schwartz, a propósito do Congresso dos Estados Unidos da América:

Tão importante quanto a sua posição de órgão legislativo do Governo federal é o papel do Congresso como órgão fiscalizador da administração pública. “Para que o Congresso exerça o seu dever de maneira plena e eficaz”, afirmou um membro da Câmara dos Representantes em 1945, “é preciso no mínimo que supervisione escrupulosamente toda concessão de poder que fizer, e que assuma a função não apenas de aprovar a legislação, mas de verificar se essa legislação está sendo cumprida de acordo com a intenção do Congresso. Caso deixe de exercer esta segunda função, o Congresso será apenas 50% eficiente, na melhor das hipóteses, pois a lei só cumpre o seu objetivo quando é devidamente aplicada”. (Schwartz, 1966, 96)

E prossegue Schwartz, agora especificamente a propósito da fiscalização do gasto público pelo Congresso, isto é, pelo Poder Legislativo:

Mais importante ainda, a esse respeito, é o controle exercido pelo Congresso sobre as despesas. Os recursos financeiros essenciais à execução dos planos governamentais americanos, como também acontece na Inglaterra, só podem ser obtidos mediante autorização do órgão legislativo. O poder de gastar, segundo afirma uma autoridade no assunto, é um direito inato constitucional do Congresso, pois o Artigo I, seção 9, desse instrumento estabelece expressamente

que “Nenhuma quantia será retirada do Tesouro senão em virtude de verba votada em lei”. As verbas são normalmente concedidas pelo Legislativo americano segundo uma base anual, o que lhe permite exercer uma supervisão quase constante sobre o Governo. As atividades deste último só podem ser levadas a efeito desde que os fundos necessários sejam autorizados pelo Congresso. (Ibidem, 97)

O controle da atividade financeira do Executivo (ou do Governo, no parlamentarismo) pelo Legislativo não é figura constitucional que se restrinja às Américas.

Como lembrado por Paolo Biscaretti Di Ruffia (1984, 355), referido controle, exercido também na Europa, envolve duas distintas atividades: a primeira consistente “no exame e aprovação anual do orçamento do Estado” e a segunda na “verificação contínua a respeito da mesma”, isto é, da atividade financeira estatal, destacando também que esta, ao menos na Europa, se faz com a colaboração do Tribunal de Contas.

No Brasil o cenário não é diferente.

Já a primeira Constituição republicana, de 1891, em seu artigo 34, primeira alínea, afirmava competir ao Congresso Nacional “orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesas de cada exercício financeiro. (Campanhole e Campanhole, 1976, 471)

O tema evoluiu na Constituição de 1934, na qual também incluía entre as atribuições do Congresso Nacional a aprovação do orçamento anual (art. 39, alínea 2), e assim também a de “julgar as contas do Presidente da República” (art. 40, alínea *c*), dispondo também acerca da elaboração do orçamento anual da União (art. 50). Referida Constituição também instituiu o Tribunal de Contas, que inseriu entre os “órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, conferindo-lhe, no artigo 99, a tarefa de acompanhar “a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos”. (Ibidem, 400, 401, 403 e 417).

Nos termos do artigo 71 da Constituição de 1937 (outorgada, segundo se sabe, e de fato jamais aplicada), cabia à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal (órgão que seria, em tese, destinado a substituir o Senado Federal) a aprovação do orçamento

da União. Não previa, porém, a obrigatoriedade da prestação de contas anual da despesa pública pelo presidente quer à Câmara quer ao Conselho Federal, embora conferisse ao Tribunal de Contas o acompanhamento da execução orçamentária e o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos (art. 114) (Ibidem, 312, 319, 320).

A Constituição de 1946 conferiu ao Congresso Nacional, composto novamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, a competência para votar o orçamento da União (art. 65, I), assim como para julgar as contas do presidente da República (art. 66, VIII). Manteve também o Tribunal de Contas (art. 76) que, entre cujas atribuições, inseriu, mais uma vez, a de acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento e a de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas (art. 77, incisos I e II). Já entre as atribuições do presidente da República, aquele texto constitucional inclui a de prestar anualmente contas ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa (art. 87, XVII) (Ibidem, 187, 190 e 193).

A propósito do dispositivo da Constituição de 1946 que impunha ao Congresso Nacional votar a lei orçamentária anual, Pontes de Miranda assim escreveu:

Quer a Constituição que o Poder Legislativo não se limite à *decretação* dos tributos, mas que também regule a sua *arrecadação* e a *distribuição* das rendas federais. São atribuições que lhe dão todas as chaves da política financeira e econômica, desde que ele se resolva a enfrentar, com coragem e responsabilidade, os problemas nacionais. (Miranda, 1947, 61)

A mencionada Constituição chegou a exigir, no § 34 de seu artigo 141 sobre os direitos e garantias individuais, que a cada exercício o Congresso indicasse, na lei orçamentária anual, os tributos cuja cobrança ficava autorizada (princípio da anualidade). A esse respeito, Sampaio Dória registrou que dito princípio representava até mesmo um reforço a outro, segundo o qual nenhum tributo poderia ser cobrado sem lei que o estabelecesse. Assim, em seu dizer, “ainda que certos tributos tenham sido estabelecidos em lei, se não constarem do orçamento anual, são incobráveis.” (Dória, 1960, 689).

Também a Constituição de 1967 manteve a determinação de que o orçamento fosse aprovado pelo Congresso Nacional e de que o presidente da República lhe prestasse contas anuais (arts. 46, II, e 47, VIII), havendo também mantido o Tribunal de Contas da União (art. 71, § 1º), a quem persistiu conferindo a atribuição de emitir parecer prévio sobre as contas anuais da Presidência e de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, contendo ainda uma extensa sessão relativa ao orçamento (arts. 63 a 70). Determinou também ao presidente da República que prestasse contas anualmente ao Congresso Nacional (art. 83, XVIII) (Campanhole e Campanhole, 1976, 94, 95, 98, 99, 101 e 104).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, outorgada pela Junta Militar que então governava o país, e que, pela forma e também pelo conteúdo, tinha sido considerada verdadeiramente como uma nova Constituição, manteve a mesma sistemática da Constituição de 1967. Ao Congresso cabia aprovar o orçamento e as contas anuais do presidente da República (arts. 43, II e 44, VIII), sendo mantido o Tribunal de Contas da União (art. 70, §§ 1º e 2º e 72), havendo também toda uma seção destinada ao orçamento. Igualmente restou mantido o dever do presidente da República de anualmente remeter suas contas ao Congresso Nacional (art. 81, XX). Além disso, autorizou, ao menos implicitamente, a criação de tribunais de contas pelos estados, ao determinar que em relação a eles deveriam ser aplicadas, no que coubesse, as disposições contidas nos incisos I e II do artigo 114 da Emenda (art. 13, inciso IX). A criação de tribunais de contas pelos municípios foi autorizada expressamente, embora com a exigência de que somente poderiam fazer os que contassem população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos (art. 16, § 3º) (Ibidem, 14, 16, 26, 27, 30, 31, 33, 36).

A propósito da prestação anual de contas por parte do presidente da República, como disciplinada pela Emenda Constitucional 1/1969, assim se expressou Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1977, 124):

A prestação de contas da administração é considerada um dos princípios fundamentais do Estado contemporâneo. Como chefe da administração, tem o Presidente da República a obrigação de prestá-las. Tais contas são prestadas ao Congresso Nacional que, como poder

financeiro, deverá dizer a última palavra sobre elas, por intermédio do Tribunal de Contas, que deve dar sobre as mesmas parecer prévio [...].³

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 também confere ao Congresso Nacional a tarefa de aprovar o orçamento anual (art. 48, inciso II) e julgar as contas anualmente prestadas pelo presidente da República (art. 49, inciso IX), a quem o artigo 84, inciso XXIV, ordena que as encaminhe dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa. Manteve o Tribunal de Contas da União, que disciplinou em seus artigos 71 a 73, ordenando, em seu artigo 75, que as disposições a ele relativas sejam observadas, no que cabível, também pelos tribunais ou conselhos de contas dos estados, Distrito Federal e municípios, definindo, inclusive, no tocante às contas anuais a serem prestadas pelos prefeitos municipais às respectivas Câmara de Vereadores, que também devem receber parecer prévio do Tribunal de Contas Estadual ou do próprio Município, que referido parecer somente deixará de prevalecer pelo voto de dois terços dos Edis (art. 31, § 2º). Por fim, dedica também extenso rol de disposições às finanças públicas, incluindo o orçamento, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual (arts. 163 a 169).

Importante salientar ainda, embora não caiba o respectivo detalhamento na órbita deste modesto estudo, que a administração pública (leia-se, a atuação do Estado de modo geral) deve nortear-se, segundo dispõe o *caput* do art. 37 da Constituição Federal, pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nessa perspectiva, cabe aos tribunais de contas, tanto da União quanto dos estados, Distrito Federal e municípios, realizar não apenas a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União, mas também a respectiva fiscalização operacional e patrimonial, e não unicamente sob o aspecto financeiro, mas também em termos de legalidade, legitimidade e economicidade das receitas e, principalmente, das despesas, como também verificar a correção da aplicação de eventuais subvenções e da eventual renúncia

3. Registre-se apenas que já ao tempo da Emenda Constitucional 1/1969 (e assim persiste sendo atualmente, sob a Constituição de 1988), o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas da União acerca das contas anuais do presidente da República não vinculava o Congresso Nacional, que poderia decidir contra o que estivesse no referido parecer.

de receitas (CRFB, art. 70, *caput*, combinado com o art. 71, também *caput*). Assim, igualmente na perspectiva do atendimento aos princípios básicos norteadores do agir do Estado, insculpidos no antes mencionado artigo 37, *caput*, da CRFB, cabe aos tribunais de contas realizar a análise de todos os atos que importem receita e, principalmente, daqueles que acarretem despesa.

Inelegibilidade resultante de rejeição de contas de administrador público: seus requisitos

A importância do controle financeiro do Executivo, exercido pelo Legislativo, pode ser bem medida por todas as disposições anteriormente trazidas, particularmente aquelas contidas na vigente Constituição Federal.

A tal ponto chega a preocupação com a correta gestão dos recursos e do patrimônio público de modo geral, que a rejeição das contas de administradores públicos possa até mesmo acarretar-lhes inelegibilidade.

Essa inelegibilidade vem atualmente prevista pelo artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/2010, com a redação que lhe foi conferida pela Lei Complementar 135/2010.

Nos termos daquele dispositivo:

Art. 1º. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

Essa causa de inelegibilidade já constava da versão original da Lei Complementar 64/1990, igualmente em seu artigo 1º, I, “g”, mas cuja redação era então a seguinte:

Art. 1º. São inelegíveis:

I – Para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

Analizando o dispositivo, com sua atual redação, tem-se que essa causa de inelegibilidade exige a presença dos seguintes requisitos:

- a) decisão de rejeição de contas de administrador público;
- b) que a decisão haja sido tomada pelo órgão competente;
- c) que esta decisão já se haja tornado definitiva no âmbito do órgão que a tenha prolatado;
- d) que o fundamento que haja levado à rejeição das contas possa ser reconduzido à noção de ato doloso de improbidade administrativa;
- e) que a decisão não haja sido anulada ou, pelo menos, tido sua eficácia suspensa por decisão do Poder Judiciário.

Decisão de rejeição de contas de administrador público

O primeiro desses requisitos da analisada causa de inelegibilidade fala por si mesmo. Sem que exista a decisão de rejeição das contas, não se apresenta o impedimento, ao menos não com fundamento neste dispositivo, para a candidatura daquele que haja sido administrador público.

O que se pode salientar, todavia, acerca deste mesmo requisito, é a noção de administrador público. Como tal deve ser entendido, realmente, para o fim de reconhecimento da existência ou não dessa causa de inelegibilidade, não apenas aquele que revista a condição de agente público, em qualquer de suas configurações (agente político, servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo, servidor público ocupante de cargo de provimento em comissão, servidor público admitido em caráter temporário, por excepcional

necessidade do serviço, ou empregado público, inclusive de autarquias ou fundações públicas), mas também a qualidade de empregado de sociedade de economia mista ou de empresa pública e mesmo a de dirigente ou empregado de entidade puramente privada que, no entanto, haja recebido e gasto recurso de origem pública. Tocante a estes últimos, sem embargo, apenas podem ser havidos por equiparados a agentes públicos, para o fim de estarem suas contas sujeitas a controle por órgãos estatais, no limite justamente do gasto de recursos públicos que hajam recebido.

Substratos exegéticos adequados para que se aquilate da noção de agente público, para o fim de caracterização desta causa de inelegibilidade, podem ser fornecidos pelo artigo 2º da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa. Nos termos desse dispositivo:

Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Já as entidades referidas no artigo 1º e respectivo parágrafo único da lei são as seguintes: União, estados, Distrito Federal, municípios, entidades da administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista) ou fundacional, territórios, empresas incorporadas ao patrimônio público, e entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual e, ainda, entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, e aquelas para criação ou custeio o erário concorra com menos de 50% do patrimônio ou da receita anual, limitada eventual condenação a ressarcimento de danos ao erário, neste caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Todos devem ser havidos como agentes públicos, para o fim de poder incidir na causa de inelegibilidade que aqui se discute, na medida em que todos ficam obrigados a prestar contas dos recursos públicos que recebem. A prestação de contas dos gastos realizados com tais recursos é a regra, não importando qual o respectivo montante e nem o caráter público ou privado da entidade que os

despendeu. Dessa sorte, administradores ou empregados de entidades privadas que recebam recursos públicos a título de subvenção, benefício ou incentivo, inclusive fiscal ou creditício, também podem ser alcançados pela mencionada causa de inelegibilidade, tanto que todos os respectivos requisitos estejam presentes.

A competência do órgão prolator da decisão

Para que se possa melhor apreender o alcance dessa exigência, de que a decisão de rejeição de contas haja sido prolatada pelo órgão para tal competente, é preciso que se relembre alguns aspectos relativos à prestação de contas de administrador público, constantes na própria Constituição.

Inicialmente, tratando-se das contas anuais do chefe do Poder Executivo (presidente da República, governador de estado ou do Distrito Federal, ou prefeito municipal), necessário lembrar que a decisão a seu respeito cabe ao correspondente Poder Legislativo. Segundo já se viu, incumbe ao Congresso Nacional, nos termos da CRFB, julgar as contas anualmente prestadas pelo presidente da República. Da mesma forma, cabe tal incumbência às assembleias legislativas dos estados e à Câmara Legislativa do Distrito Federal, em relação aos respectivos governadores, e, finalmente, às câmaras de vereadores, no que se refere às contas anuais dos prefeitos municipais. No tocante a estas últimas, todavia, convém ter sempre presente o disposto no § 2º, do artigo 31, da Constituição, já lembrado anteriormente, e segundo o qual o parecer prévio do Tribunal de Contas acerca das contas que anualmente o alcaide deve prestar à Câmara Municipal somente deixará de prevalecer pelo voto de ao menos dois terços dos vereadores.

Nesse ponto, é prudente lembrar, inclusive, que diante das contas anualmente prestadas pelo presidente da República, o Tribunal de Contas da União emite apenas parecer prévio, segundo determina o artigo 71, inciso I, da Constituição. Não lhe cabe a decisão, todavia. O mesmo ocorre diante dos chefes de Executivo dos estados, Distrito Federal e municípios, a instâncias do artigo 75 do vigente texto constitucional federal.

Sem embargo, é importante ter presente também o disposto no inciso II do artigo 71 da Constituição, de acordo com o qual cabe aos tribunais de contas julgar as contas dos administradores e

demaís responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas de todos quantos hajam eventualmente dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Aqui, a tarefa do Tribunal de Contas já não consiste apenas em produzir peça opinativa (parecer prévio) acerca das contas, mas sim decidir a respeito delas, havendo-as por regulares, com ou sem ressalvas, ou irregulares, impondo sanções que estejam a seu alcance e que, por conta do artigo 71, inciso VIII, da Constituição Federal, podem compreender inclusive multa, se legalmente prevista, e determinação de ressarcimento de danos ao erário.

Em atendimento ao disposto no inciso II do artigo 71 da Constituição, definiu o Supremo Tribunal Federal, por exemplo, que o julgamento das contas das Mesas Diretoras dos órgãos do Poder Legislativo incumbe ao correspondente Tribunal de Contas, e não, ao próprio órgão por elas gerido⁴. A nosso sentir, as contas dos

4. Nesse sentido, as decisões do STF assim ementadas: “Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembleia Legislativa – compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à ‘fiscalização’ nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I – de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do art. 71, II – de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.” (Brasil, 1999, 1). “Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Espírito Santo. Alteração da redação de parte dos dispositivos impugnados, eliminando-se as expressões objeto do pedido. Parcial

órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, sem embargo de integrarem os seus gastos globais e também a prestação de contas anual do chefe do Executivo correspondente, devem ser julgadas pelo próprio Tribunal de Contas, e não, pelo Legislativo.

Afirma a parte final do artigo 1º, I, “g”, da LC 64/1990, que o disposto no artigo 71, II, da CFRB, deve ser aplicado inclusive a mandatários (leia-se detentores de mandatos eletivos) quando hajam atuado na condição de ordenadores de despesa. O dispositivo pretende significar que, quando a realização da despesa haja sido ordenada pelo próprio chefe do Poder Executivo, o ato que importou gasto de recursos públicos fica sujeito a direto julgamento pelo Tribunal de Contas, não ficando a Corte, neste caso, limitada a um pronunciamento opinativo prévio.

A inclusão desta referência no dispositivo da LC 64/1990, que prevê a causa de inelegibilidade da qual se cuida neste texto, deveu-se a entendimento do STF, no sentido de que, mesmo quando o chefe do Executivo atua como ordenador de despesa, somente ao Legislativo correspondente cabe a apreciação da análise da respectiva legalidade (sem prejuízo, embora, de que esta seja apreciada também pelo Judiciário, tanto que promovida ação que o permita – ação popular ou ação por improbidade administrativa, por exemplo, além de ações de pessoas – públicas ou privadas – que se entendam ofendidas em seus direitos pelo ato praticado).

prejudicialidade da ação. Previsão de julgamento das contas anuais do presidente da câmara municipal pela respectiva casa legislativa. Ofensa ao modelo constitucional. Agressão aos arts. 31, § 2º; 71, I e II; e 75 da Lei Fundamental. Conhecimento parcial da ação, a qual, nessa parte, é julgada procedente. 1. Prejudicialidade parcial da ação, em virtude de alteração substancial da redação dos incisos I e II do art. 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo, a qual resultou na eliminação das expressões impugnadas”. 2. A Constituição Federal foi assente em definir o papel específico do legislativo municipal para julgar, após parecer prévio do tribunal de contas, as contas anuais elaboradas pelo chefe do poder executivo local, sem abrir margem para a ampliação para outros agentes ou órgãos públicos. O art. 29, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, ao alargar a competência de controle externo exercida pelas câmaras municipais para alcançar, além do prefeito, o presidente da câmara municipal, alterou o modelo previsto na Constituição Federal. 3. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente” (Brasil, 2014, 35).

A nosso sentir, a razão neste caso está com o Legislador. Todo ordenador de despesa, inclusive quando seja detentor de mandato do Executivo, pode e deve ter seus atos julgados pelo Tribunal de Contas, quando os haja praticado nesta qualidade (de ordenador da despesa). Ficam eles sujeitos, sem dúvida, ao disposto no artigo 71, II, da CRFB, e não, a simples apreciação opinativa das Cortes de Contas e decisão final unicamente pelo Legislativo⁵.

Sem embargo, decidindo o Recurso Extraordinário nº 848.826/2017, o egrégio Supremo Tribunal Federal, por apertada maioria (seis votos pelo provimento, cinco pelo desprovimento), veio esposar entendimento diverso. A ementa do acórdão pelo qual decidido o recurso tem o seguinte teor:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO

-
5. Já tivemos ocasião de discorrer acerca do assunto noutra sede, o que fizemos nos seguintes termos: “A função de decidir sobre as contas de quantos tenham dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, aplica-se também a atos que tenham sido praticados diretamente pelos chefes do Poder Executivo, na qualidade de ordenador da despesa. É certo que no tocante ao conjunto de suas contas, incumbe aos Tribunais ou Conselhos de Contas proferir parecer prévio, sendo incumbência do Poder Legislativo decidir sobre tais contas (sem embargo da necessidade de maioria qualificada das Câmaras de Vereadores, para contrariarem validamente o parecer prévio do Tribunal ou Conselho, no que tange às contas do Prefeito Municipal). Todavia, atos existem que são praticados diretamente pelo Chefe do Poder Executivo e que importam em realização de despesa. Situações haverá em que figurarão diretamente como ordenadores da despesa, na dicção administrativo-financeira usual. Nesses casos, sendo os responsáveis pela despesa e evidenciados malbaratamento, extravio, perda ou outras irregularidades no que tange à importância despendida, terá cabimento não apenas venha o Tribunal de Contas a opinar pela rejeição global das contas do Executivo, como também impor, pela específica despesa irregular, penalidades ao responsável por ela, que compreenderão inclusive a determinação de que restitua a quantia perdida indevidamente pelo erário” (Decomain, 2006, 94). Também nesse sentido, discorrendo acerca da causa de inelegibilidade aqui tratada, Edson de Resende Castro (Reis *et al.*, 2010, 135).

IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

I – Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).

II – O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“checks and balances”).

III – A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

IV – Tese adotada pelo Plenário da Corte: “Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”.

V – Recurso extraordinário conhecido e provido. (Brasil, 2017)

De acordo com o pensamento da augusta Corte, portanto, mesmo quando se trata de ato de gestão de autoria de prefeito municipal, a decisão a respeito não incumbe ao Tribunal de Contas, mas exclusivamente à Câmara Municipal.

Mais ainda: a decisão foi no sentido de que a inelegibilidade prevista pelo artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da LC 64/1990, somente existe, em se cuidando de prefeitos municipais, se a decisão de rejeição de contas for do correspondente Poder Legislativo.

Necessário ainda voltar ao disposto no inciso VI do artigo 71 da Constituição, que cabe aos Tribunais de Contas (não apenas ao da União, por conta do disposto no art. 75 do texto constitucional, mas a todos) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela administração pública direta ou indireta a outras entidades, públicas ou privadas, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere. Se, no exercício dessa

competência, a Corte de Contas houver por ilegal o gasto realizado com recursos recebidos em decorrência do convênio, estar-se-á diante de decisão de rejeição de contas tomada pelo órgão competente, podendo advir dela a inelegibilidade da qual aqui se cuida.

Em todas estas situações, a decisão do Tribunal de Contas, julgando contas daquele que haja sido responsável pela gestão de recursos públicos, seja ou não agente público em sentido estrito, segundo já citado anteriormente, devem ser havidas por decisões de rejeição de contas e podem conduzir, portanto, à inelegibilidade prevista pelo artigo 1º, I, “g”, da LC 64/1990, desde que presentes os seus demais requisitos.

A decisão já deve haver-se tornado definitiva no âmbito do órgão que a prolatou

Existindo eventual possibilidade de interposição de recurso da primeira decisão de rejeição de contas, no âmbito do próprio órgão que a prolatou, não se instala a inelegibilidade do administrador público que a tenha rejeitado, enquanto tal recurso ainda puder ser interposto ou enquanto não houver decisão daquele que já haja sido interposto. Noutras palavras, existindo possibilidade recursal, como usualmente ocorre tratando-se da primeira decisão proferida por Tribunal de Contas, enquanto tal decisão não estiver preclusa não ocorre a inelegibilidade.

Todavia, eventual pedido de revisão da decisão já preclusa, equivalente, grosso modo, à ação rescisória, quando cabível, não impede a ocorrência da inelegibilidade aqui discutida e nem suspende a fluência do respectivo prazo, exceto se a eficácia da decisão for cautelarmente suspensa pelo próprio órgão responsável pela decisão (Brasil, 1992)⁶.

6. Pode-se citar como exemplo o disposto no artigo 35 da Lei nº 8.443/1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União: “Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á: I – em erro de cálculo nas contas; II – em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundado a decisão recorrida; III – na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.” Embora o pedido receba a denominação de recurso, o fato

Necessidade de que o fundamento que haja conduzido à decisão de rejeição das contas corresponda a ato doloso de improbidade administrativa

Para configuração da causa de inelegibilidade debatida, exige a LC 64/1990 que o fundamento que haja levado à rejeição das contas represente irregularidade insanável, como tal entendida aquela que corresponda a ato doloso de improbidade administrativa.

Necessário lembrar aqui que a Lei 8.429/1992, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa, prevê três categorias: aqueles que importam enriquecimento ilícito do agente (rol exemplificativo no art. 9º da lei), os que acarretam prejuízo patrimonial para o erário (embora sem ganho patrimonial ilícito para o agente – rol exemplificativo no artigo 10) e, finalmente, os que implicam violação a princípios da administração pública, mesmo não levando a enriquecimento ilícito do agente ou prejuízo patrimonial para o erário (rol exemplificativo no art. 11). Os atos da primeira e da terceira categorias (ganho patrimonial ilícito e violação a princípio da administração pública) somente admitem modalidade dolosa, segundo sedimentada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Já aqueles que possuem como elemento central o prejuízo patrimonial para o erário, podem ser tanto dolosos quanto culposos⁷.

de exigir a lei, para o seu cabimento que se trate de decisão definitiva, associado ao longo prazo para a respectiva “interposição” – cinco anos, já deixa claro que se trata de situação equivalente à da ação rescisória no processo civil, e não de recurso em sentido estrito (tido este como mecanismo endoprocessual para impugnação de decisão).

7. A propósito, decisões do STJ assim ementadas: “Recurso Especial. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Princípios da moralidade e legalidade. Conduta dolosa. Tipicidade do art. 11 da Lei n. 8.429/92.

1. O tipo previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 é informado pela conduta e pelo elemento subjetivo consubstanciado no dolo do agente. 2. É insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo, quando a lei não contempla hipótese da responsabilidade objetiva. 3. Recurso especial provido.” (Brasil, 2006a, 246). “Administrativo. Improbidade. Lei 9.429/92 [sic], art. 11. Desnecessidade de ocorrência de prejuízo ao erário. Exigência de conduta dolosa. 1. A classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não ser o dano aos cofres públicos elemento essencial das condutas ímprobas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da Lei 9.429/92. Reforçam a assertiva as normas constantes dos arts. 7º, *caput*,

Para que a rejeição de conta possa então conduzir à inelegibilidade do gestor público, necessário que o motivo que lhe haja sido determinante corresponda à noção de improbidade administrativa e, mais que isso, que haja o ato sido doloso⁸.

12, I e III, e 21, I, da citada Lei. 2. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposos (Lei 8.429/92, art. 10). O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa. 3. “Recurso especial provido.” (Brasil, 2006b, 121). Em outras decisões, todavia, o STJ entendeu dispensável, para caracterização da improbidade enquadrável no art. 11 da Lei, tanto o dolo quanto a culpa, contentando-se com a demonstração da ilicitude ou imoralidade administrativa (Brasil, 2006c, 290; Brasil, 2006d, 182; Brasil, 2005, 355). “Processual Civil e Administrativo. Ofensa ao art. 535 do CPC. Inocorrência. Improbidade administrativa. Art. 11 da Lei n. 8.429/92. Elemento subjetivo doloso. Imprescindibilidade. Não-configuração no caso concreto. 1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Precedente. 2. Esta Corte Superior pacificou seu entendimento no sentido de que o enquadramento de condutas alegadamente ímprobos no art. 11 da Lei n. 8.429/92 depende da configuração do elemento subjetivo doloso. Precedentes. 3. Na espécie, a origem deixou claro que os recorridos fiaram-se na constitucionalidade de lei municipal que autorizava a contratação temporária na hipótese em concreto, até porque a tese acerca da compatibilidade entre a lei municipal e a Constituição da República vigente era controversa à época dos fatos. Trechos do acórdão recorrido. 4. Diante destes fatos, é evidente que inexistiu dolo a justificar ação de improbidade administrativa com base no art. 11 da Lei n. 8.429/92. 5. Recurso especial não provido.” (Brasil, 2010a).

8. Em sua redação primitiva, o artigo 1º, I, “g”, da LC 64/1990, já referia que o fundamento da rejeição de contas deveria corresponder à presença, nelas, de irregularidade insanável. Nessa perspectiva, o TSE já havia definido que, como tal, se deveria haver o ato vincado pela marca da improbidade, ou que importasse desvio de valores públicos (que improbidade também é, e das mais graves, diga-se). Para ilustrar, a seguinte ementa: “Recurso especial. Eleição 2004. Registro de candidatura deferido. Rejeição de contas. Irregularidades. Insanabilidade. Caracterização. Recurso provido. I – Para a declaração de inelegibilidade, com fundamento no art. 1º, I, g, da LC no 64/90, exige-se que a rejeição de contas decorra de irregularidade insanável. II – É assente na jurisprudência ser irregularidade insanável aquela que indica ato de improbidade administrativa ou qualquer forma de desvio de valores. III – Recurso provido, ante a caracterização da insanabilidade das irregularidades que ensejaram a rejeição das contas” (Brasil, 2006e, 68).

Sem embargo para que a inelegibilidade esteja presente, o dispositivo não exige a existência de prévia decisão judicial, em ação destinada à apuração da improbidade, condenando o requerido e aplicando-lhe as sanções correspondentes (previstas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992). Assim, havendo impugnação a pedido de registro de candidato, tendo por fundamento rejeição de suas contas na condição de administrador público, ao órgão da Justiça Eleitoral ao qual incumba analisar referida impugnação (veja-se, a propósito, o art. 2º, parágrafo único, da LC 64/1990) é que cabe verificar a presença ou não dos correspondentes requisitos, inclusive deste. Assim, exceto em já havendo decisão judicial definitiva a respeito, cabe à própria Justiça Eleitoral a constatação de ser ou não o fundamento da rejeição de contas passível de reconduzir-se à noção de improbidade administrativa dolosa.

Todavia, caso já exista decisão judicial definitiva a propósito da caracterização ou não do ato ensejador da rejeição de contas como ato doloso de improbidade administrativa, acredita-se que este entendimento deva ser observado também pela Justiça Eleitoral. Deve-se esta constatação ao fato de não ser ela, e sim a Justiça Comum (Federal, Estadual ou do Distrito Federal, conforme o caso) a competente para decidir acerca de atos de improbidade administrativa, impondo ou não as pertinentes sanções. A apreciação da Justiça Eleitoral acerca desse elemento da causa de inelegibilidade ocorre apenas em caráter incidental, justamente porque necessária para decidir se o candidato está ou não inelegível.

Destarte, já existindo decisão definitiva do órgão jurisdicional ao qual cabe a competência para a análise do caráter de improbidade do ato em caráter principal e para o respectivo sancionamento, esta deve ser observada pela Justiça Eleitoral. Todavia, enquanto ainda não houver decisão definitiva da Justiça Comum a respeito, num ou noutro sentido (isto é, no sentido de configurar ou não ato de improbidade aquele que haja servido de fundamento à rejeição das contas), a competência da Justiça Eleitoral remanesce íntegra para decidir a propósito também da presença ou não deste requisito da estudada causa de inelegibilidade.

O artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da LC 64/1990, que consagra a inelegibilidade da qual aqui se cuida, não distingue, tocante à necessidade de que o fundamento da decisão de rejeição de contas deva corresponder a ato de improbidade administrativa, entre as três

categorias deles, das quais já se deu notícia. Assim, em se cuidando de ato enquadrável no artigo 11 da Lei 8.429/1992 (violação a princípio da administração pública, embora sem ganho patrimonial ilícito para o agente ou prejuízo para o erário), a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas poderia instalar-se. Esta conclusão, todavia, resta infirmada quando se empreende a interpretação da alínea “g” do inciso I do artigo 1º da LC 64/1990, em conjunto com aquela da alínea “l” do mesmo inciso e artigo.

De fato, aquela alínea prevê inelegibilidade por condenação pela prática de ato de improbidade administrativa nos seguintes termos:

Art. 1º. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

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

Como o dispositivo permite perceber, a condenação em ação por improbidade administrativa (cível) acarreta inelegibilidade apenas se, além de aplicada a sanção de suspensão de direitos políticos, tratar-se de ato de improbidade administrativa que haja importado ganho patrimonial ilícito para o agente ou, ao menos, prejuízo para o erário. Ficam excluídos da inelegibilidade, portanto, mesmo os que, com aplicação inclusive da aludida sanção, hajam sido reconhecidos autores unicamente de ato de improbidade administrativa enquadrável no artigo 11 da Lei 8.429/1992, o qual, segundo já se disse, pune atos de semelhante jaez que violam o princípio da administração pública, mas dos quais não haja advindo prejuízo patrimonial para o erário e que não tenham importado ganho patrimonial ilícito para o agente.

Ora, se nem mesmo a condenação judicial por ato desta natureza, inclusive com imposição de suspensão de direitos políticos, gera inelegibilidade, com mais razão parece que se deva concluir que a inelegibilidade não ocorrerá se a decisão de rejeição de contas do administrador público houver tido por fundamento irregularidade

insanável que, mesmo dolosa, corresponda apenas a ato de improbidade administrativa enquadrável no artigo 11 da Lei 8.429/1992.

A decisão de rejeição de contas não pode ter sido anulada ou mesmo ter tido sua eficácia suspensa por decisão judicial

As decisões de rejeição de contas, tanto oriundas do Legislativo quanto dos Tribunais de Contas, podem ter sua validade questionada perante o Poder Judiciário. Os que hajam por ela sido atingidos podem promover ação judicial buscando a decretação da nulidade da decisão. O Judiciário, de fato, pode aquilatar a validade de semelhantes decisões, embora não lhes possa ingressar no mérito. Essa impossibilidade, a seu turno, resulta de que, fora possível rever pelo mérito a decisão, estaria o Judiciário a enveredar indevidamente pelo âmbito de atribuições que ou são privativas do Legislativo ou do Tribunal de Contas. Em se tratando de decisões deste último, o Judiciário, em ação própria como aquela versando improbidade administrativa, por exemplo, pode até não impor as sanções de sua alçada a quem haja praticado o ato, por não o entender ilícito. Mesmo assim, todavia, dada a independência de atribuições entre os tribunais de contas e o Judiciário, a este último não cabe, em ação anulatória de decisão de rejeição de contas, ingressar no respectivo mérito. Mas pode anulá-la, se entender presente vício que a contamina.

Daí a ressalva constante do artigo 1º, I, “g”, da LC 64/1990, no sentido de que a inelegibilidade por rejeição de contas pressupõe que a decisão correspondente, seja do Legislativo, seja do Tribunal de Contas, não haja sido anulada pelo Judiciário. Aliás, se tal tiver ocorrido, a própria decisão, que, como visto, é o primeiro elemento desta causa de inelegibilidade, terá deixado de existir.

Mas o dispositivo também afirma que a inelegibilidade não ocorrerá se a decisão houver sido suspensa pelo Judiciário.

Pode este, realmente, se presentes os pressupostos para a tutela antecipada, suspender os efeitos da decisão, até que seja prolatada sentença (a suspensão persistirá inclusive se a ação for julgada procedente, ainda quando venha a ser interposto recurso pela parte vencida).

Decisão de rejeição de contas possui dois efeitos: pode gerar a inelegibilidade da qual aqui se cuida e, imputando débito e/ou

multa, configura título executivo se a decisão for de Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, § 3º, combinado com artigo 75, ambos da vigente Constituição Federal.

O Judiciário pode, então, em ação com pedido de anulação da decisão de rejeição de contas, suspender tais efeitos, se entender presente os fundamentos para tal liminar suspensão.

Neste caso, a inelegibilidade estará afastada, ao menos até que a decisão que haja deferido a tutela antecipada seja eventualmente revogada.

A título de conclusão

O momento em que se inicia o prazo de oito anos de inelegibilidade, previsto pelo artigo 1º, I, “g”, da LC 64/1990. Muito embora a alínea “g” do inciso I, artigo 1º, da LC 64/1990 afirme que o prazo de oito anos de duração da inelegibilidade tem início a partir da decisão, é necessário reconhecer que o momento em que a fluência do aludido prazo principia não é aquele em que a decisão é prolatada, mas sim aquele no qual se torna irrecorrível no âmbito do órgão que a proferiu. Tal conclusão é necessária na medida em que a irrecorribilidade da decisão no âmbito do órgão prolator é requisito para que a inelegibilidade exista. Dessa sorte, o respectivo prazo não flui enquanto na decisão puder ser interposto recurso ou, se interposto já foi, enquanto não ocorrer a respectiva decisão⁹.

Outra observação a fazer, no tocante ao prazo da inelegibilidade, se refere à respectiva suspensão se, em ação tendente a anulá-la, houver antecipação de efeito da tutela ou, para utilizar a expressão contida no próprio inciso, se a decisão houver sido suspensa pelo Poder Judiciário.

9. Nesse sentido, pode-se ilustrar com decisão do TSE, cuja ementa tem o seguinte teor: “Recurso contra expedição de diploma. Inelegibilidade superveniente. 1. A inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90 somente surte efeitos a partir da irrecorribilidade da decisão de rejeição de contas pelo órgão competente, e não a partir da publicação desta. 2. Se a decisão de rejeição de contas de candidato se tornou irrecorrível somente após o prazo para impugnação do registro de candidatura, é de reconhecer configurada causa de inelegibilidade infraconstitucional superveniente, que pode ser arguida em sede de recurso contra expedição de diploma, com base no art. 262, I, do Código Eleitoral. Agravo regimental a que se nega provimento.” (Brasil, 2010b, 87).

Neste caso, o que se tem é suspensão do prazo da inelegibilidade e não a respectiva interrupção. Assim, se a ação judicial vier finalmente a ser havida por improcedente e a decisão correspondente transitar em julgado, a partir do momento em que a antecipação de efeito da tutela seja havida por revogada, o prazo da inelegibilidade volta a fluir, aproveitando-se o período já transcorrido até o momento em que a antecipação foi concedida¹⁰.

-
10. A propósito, elucidativa decisão do TSE, embora anterior à LC 135/2010, mas abraçando entendimento ainda perfeitamente aplicável, assim ementada: “Eleições 2008. Agravos regimentais no recurso especial. Recurso protocolado após tríduo regimental. Intempestividade. Indeferimento de registro de candidatura ao cargo de prefeito. Rejeição de contas. Aplicação do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Ajuizamento de ação anulatória com intuito de desconstituir a decisão da Câmara Municipal, quando prevalecia o entendimento consignado na Súmula 01 do TSE. Mudança, em 2006, de entendimento jurisprudencial no julgamento do RO nº 912. Exigência de liminar ou de tutela antecipada para suspender a decisão reprovadora de contas. Possibilidade de aplicação da novel jurisprudência neste caso. Mudança de entendimento jurisprudencial não implica ofensa a direito subjetivo da parte. Ausência de violação aos princípios da segurança jurídica e da irretroatividade de lei. Prazo para aplicação da sanção de inelegibilidade começou a correr em 24.08.2006. Provimento jurisdicional tardio, exarado quando já ultrapassado o prazo para requerimento do registro. Inviabilidade de suspensão da causa de inelegibilidade. Ofensa à Lei de Licitações. Vício de natureza insanável. Precedentes. Agravo regimental da coligação recorrente não conhecido e agravo regimental do pré-candidato desprovido. 1. Nos processos de registro de candidatura, é intempestivo o agravo regimental interposto após o prazo de três dias previsto no art. 36, § 8º, do RITSE, contado da publicação da decisão em sessão. 2. Para fins de contagem do prazo de cinco anos de inelegibilidade, previsto no art. 1º, inciso I, letra g, da Lei Complementar nº 64/90, deve-se considerá-lo suspenso na hipótese de ter sido ajuizada, antes de 24/8/2006, ação desconstitutiva da decisão que rejeitou as contas, sendo desnecessária a citação válida de litisconsorte passivo ou de qualquer outra parte envolvida no processo para efeito de suspensão. A partir da referida data, a inelegibilidade não está mais suspensa pela simples propositura de ação anulatória, passando a correr o prazo pelo tempo que faltava, salvo se houver provimento liminar oportuno, o qual, por consequência, volta a suspender a contagem do prazo quinquenal (cf. Acórdãos nº 32.158, de 25/11/2008, rel. designado min. Arnaldo Versiani; nº 32.534, de 13/11/2008, e nº 32.762, de 27/10/2008, ambos da minha relatoria). 3. Este Tribunal já consignou que “a mutabilidade é própria do entendimento jurisprudencial, o que não implica, por si só, violação a direitos e garantias consagrados pelo ordenamento jurídico” (Acórdão nº 7.147, de 04.12.2007, rel. min. Cezar Peluso). 4. A obtenção de liminar ou de tutela antecipada após o pedido de registro da candidatura não suspende a inelegibilidade. 5. A inobservância aos ditames da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) constitui irregularidade de natureza insanável” (Brasil, 2009, 4).

Referências

- BRASIL. (1992). Presidência da República. Lei nº 8.443, de 16 de julho. Dispõe sobre Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 16/7. Disponível em: [bit.ly/Puu7Pk]. Acesso em 29 nov. 2017.
- _____. (1999). Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 849-8-MT. Rel.: Min. Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça da União*, seção 1, 23/4.
- _____. (2005). Supremo Tribunal de Justiça. REsp n. 708.170-MG. Rel.: Min. Eliana Calmon. *Diário de Justiça da União*, 19/12.
- _____. (2006a). Supremo Tribunal de Justiça. REsp n. 626.034-RS. Rel.: Min. João Otávio de Noronha. *Diário da Justiça da União*, 5/6.
- _____. (2006b). Supremo Tribunal de Justiça. REsp n. 604-151-RS. Rel.: Min. Teori Albino Zavascki. *Diário de Justiça da União*, 8/6.
- _____. (2006c). Supremo Tribunal de Justiça. REsp n. 826.678-GO. Rel.: Min. Castro Meira. *Diário de Justiça da União*, 23/10.
- _____. (2006d). Supremo Tribunal de Justiça. REsp n. 717.375-PR. Rel.: Min. Castro Meira. *Diário de Justiça da União*, 8/5.
- _____. (2006e). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral n. 21.976. Rel.: Min. Francisco Peçanha Martins. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*, vol. 17, n. 1, jan./mar.
- _____. (2009). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo regimental no recurso especial eleitoral n. 32.937, Rel.: Min. Joaquim Barbosa, *Diário da Justiça Eletrônico*, 25/2.
- _____. (2010a). Supremo Tribunal de Justiça. REsp n. 1.187.751-MG. Rel.: Min. Mauro Campbell Marques. *Diário da Justiça Eletrônico do Superior Tribunal de Justiça*, 8/10.
- _____. (2010b). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo regimental no recurso especial eleitoral n. 9500987-18.2008.6.10.0000. Rel.: Min. Arnaldo Versiani. *Diário da Justiça Eletrônico – Tribunal Superior Eleitoral*, 7/12.
- _____. (2014). Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1.964-ES. Rel.: Min. Dias Toffoli. *Diário da Justiça Eletrônico do Supremo Tribunal Federal*, 9/10.
- _____. (2017). Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 848.826-CE. Rel.: Min. Roberto Barroso. Redator p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski. *Diário de Justiça Eletrônico do Supremo Tribunal Federal*, 24/8. Disponível em: [bit.ly/2ilet9]. Acesso em 24 out. 2017.
- CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H. L. (1976). *Todas as constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas.

- DECOMAIN, P. R. (2006). *Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo: Dialética.
- DI RUFFIA, P. B. (1984). *Direito constitucional*: instituições de direito público. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: RT.
- DÓRIA, S. (1960). *Direito constitucional*: vol. 4. Comentários à Constituição de 1946. São Paulo: Mas Limonad.
- FERREIRA FILHO, M. G. (1977). *Comentários à Constituição Brasileira*: vol. 2. Artigos 46 a 129. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- FERREIRA FILHO, M. G. *et al.* (1978). *Liberdades públicas*: parte geral. São Paulo: Saraiva.
- MIRANDA, F. C. P. (1947). *Comentários à Constituição de 1946*: vol. II (arts. 37-128). Rio de Janeiro: Henrique Cahen Editor.
- MIRANDA, J. (org.). (1979). *Constituições de diversos países*: vol. I. Lisboa: Imprensa Nacional; Casa da Moeda.
- REIS, M. J. *et al.* (2010). *Ficha limpa*. Lei Complementar nº 135, de 4/6/2010, interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular. Bauru: Edipro.
- SCHWARTZ, B. (1966). *Direito constitucional americano*. Tradução de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense.

Tipologias partidárias: considerações sobre sua aplicação na América Latina

Rodrigo Mayer

Resumo

A utilização de tipologias partidárias é amplamente difundida nos estudos partidários. Sua atribuição básica consiste na categorização e classificação dos partidos políticos em espécies que expressem suas características organizacionais. O artigo descreve as principais tipologias construídas e questiona a sua utilização para outros contextos, sobretudo o latino-americano. O texto argumenta que o uso desse recurso, para além dos países que constituem a base de sua formulação, possui limitações, principalmente pelas diferentes trajetórias apresentadas pelas regiões, o que leva à necessidade de avanços teóricos para o exame dos partidos da América Latina.

Palavras-chave: partidos políticos; organização partidária; teoria partidária; América Latina; política comparada.

Abstract

The use of partisan typologies is widespread in party studies. Their basic assignment is the categorization and classification of political parties in species that express their organizational characteristics. The article describes the main typologies created and questions its use to other contexts, especially the Latin American. The text argues that the use of this resource, in addition to the countries that form the basis of its formulation, has limitations, mainly due to the different trajectories presented by the regions, which leads to the need for theoretical advances in the examination of Latin American parties.

Keywords: political parties; party organization; party theory; Latin America; comparative politics.

Sobre o autor

Bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), mestre em Ciência Política pela UFPR, doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pós-doutorando em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: mayer.rrm@gmail.com

Introdução

O estudo da organização partidária é um dos objetos mais antigos da ciência política moderna. Seus primeiros trabalhos no começo do século XX coincidem com a consolidação da disciplina enquanto campo de conhecimento distinto (Caramani e Hug, 1998; Crotty, 1970). Basicamente, os trabalhos pioneiros tratavam de estudos de caso de sistemas partidários *ou* de agremiações individuais ou de estudos comparados entre dois países.

Com a renovação do interesse sobre o tema na década de 1950 e o avanço da revolução comportamentalista na disciplina, o foco dos estudos se direcionou para a tentativa de criação de uma teoria partidária geral. Duverger (1970) consistiu no principal expoente dessa tentativa. O autor em seu célebre trabalho *Os partidos políticos* ambicionou construir uma teoria geral sobre o fenômeno partidário influenciado pelas ciências naturais, especialmente a biologia. O cientista político francês “dissecou” os partidos políticos de seu tempo e os classificou por meio de suas organizações internas de modo a compreender seu desenvolvimento se comparado com as formações do século XIX, cunhando os modelos de partidos de massas e partidos de quadros.

O uso de tipologias partidárias se tornou extremamente popular na disciplina e sua aplicação, corriqueira nos exames partidários nas últimas décadas. No entanto, com a expansão da ciência política e da democracia nas últimas décadas do século passado, se fez necessário repensar alguns preceitos teóricos, pois muitos dos novos casos não foram teorizados anteriormente, e a aplicação dos modelos partidários tradicionais a eles possui limitações.

Argumentamos que a utilização das tipologias clássicas ao contexto latino-americano não é recomendável, pois foram formuladas para explicar casos e desenvolvimento distintos e seu uso pode levar a distorções no exame dos partidos da América Latina.

Feitas essas considerações, dividimos o artigo em três partes. A primeira descreve os principais modelos partidários, suas origens e principais características. A segunda parte debate questões de política comparada e como esta pode ser relacionada à construção das tipologias partidárias. Por último, discutimos a aplicação dos tipos partidários na América Latina.

Classificação dos partidos políticos: construção dos principais modelos partidários

Classificar os partidos políticos em tipologias significa rotulá-los e catalogá-los em tipos ideais de acordo com algumas de suas características centrais, como seus atributos organizacionais, modelos de financiamento, nível de profissionalização, entre outras. Essa abordagem foi fortemente fundamentada na e construída sob a inspiração das ciências naturais, mais especificadamente a biologia, através do uso da taxionomia¹ e também tomou emprestado alguns termos da disciplina, como espécies, famílias, tipologias para realizar a classificação partidária.

Um dos pioneiros nos estudos partidários – e organizacionais –, Duverger (1970) recorreu às ciências naturais, mais especificadamente à teoria da evolução de Charles Darwin, para dissecar as organizações dos partidos políticos da primeira metade do século XX (sobretudo, os partidos franceses) e examinar a sua evolução e desenvolvimento do seu desenvolvimento (Peres, 2009).

Como forma de operacionalizar o exame da passagem dos modelos partidários da primeira metade do século XIX para as modernas organizações partidárias que se originaram na segunda metade do mesmo século, o autor baseia sua análise na taxionomia – e na morfologia² – de modo a dissecar as estruturas organizacionais partidárias em seus elementos fundamentais de maneira a permitir a sua categorização e posterior catalogação em espécies partidárias. Duverger (1970) também utiliza a evolução como forma de expor o desenvolvimento dos partidos políticos de modo a compreender como eles respondem às características ambientais, isto é, aos desafios impostos pela conjuntura em que estão inseridos e, em última análise, a evolução também atua como uma espécie de “seleção natural”, na qual somente os mais aptos sobrevivem. Uma grande lacuna em sua abordagem é a insuficiência de categorias. Ele acaba por resumir toda a vasta quantidade de forças partidárias a

1. Taxionomia se refere ao campo da biologia que trata da classificação dos organismos em campos.
2. A morfologia se refere ao exame das propriedades e da forma externa dos seres vivos. O termo também pode ser utilizado pela linguística para se referir a classificação, forma e estruturas das palavras.

somente dois tipos partidários excluindo a formulação de subtipos ou formas intermediárias entre os tipos modernos e arcaicos.

Sob grande influência do trabalho de Duverger (1970), muitos outros pesquisadores ambicionaram a construção de novos modelos para explicar os diferentes desenvolvimentos dos partidos políticos nas últimas décadas, no entanto, apesar da grande quantidade de opções, quatro tipos – quadros, massas³, *catch-all* e cartel – são os mais utilizados pela bibliografia especializada. Esses modelos são tratados por parte dos especialistas não como tipos separados, mas a partir de uma linha evolutiva, em que cada modelo é apresentado como uma nova forma partidária, que cabe aos novos partidos, que surgem de novas demais sociais – ou as diferentes estratégias das elites políticas –, ou dos antigos partidos em busca de sobrevivência ou manutenção de sua relevância no cenário político.

Por causa de mudanças sociais, os partidos políticos buscam adaptar suas estruturas e organizações de modo a responder de modo mais efetivo – ou adequado – aos novos desafios impostos a eles. Essa situação leva a uma alteração nos modelos, pois novos desafios impõem novas organizações e novos problemas de pesquisa. O primeiro modelo – partido de quadros ou elitistas – trabalha em um contexto de regimes com pouca participação eleitoral, em que os partidos organizados não eram mais do que organizações precárias e provisórias, restritas a pequenos grupos de notáveis (que financiavam a agremiação), o que levanta incertezas se estes podem ser considerados como partidos políticos, no sentido moderno do termo, devido à ausência ou precariedade da estrutura e de sua pouca representatividade (Duverger, 1970; Martínez López, 2009; Montero e Gunther, 2004). O segundo – partido de massas⁴ – trata do desenvolvimento desse modelo a partir da expansão do sufrágio

-
3. Neumann (1956) realiza uma análise semelhante à de Duverger (1970) ao diferenciar os partidos arcaicos das formações modernas. Segundo o autor, os antigos partidos (partidos de representação individual) representavam interesses muito particulares de seus membros e possuíam pouca integração com a sociedade. Já os partidos modernos (partidos de integração das massas) buscam integrar seus membros ao sistema político, bem como atuam como local de socialização, trabalho e formação política.
 4. O partido de massas é visto como o tipo ideal de partido político, atuando na intermediação entre governo e sociedade e tem suas fronteiras bem delimitadas (Van Biezen e Kopecký, 2007), sendo o auge da organização partidária.

universal em meados do século XIX e a consequente entrada de um grande contingente populacional outrora não representado na arena política, para isso se fez necessário construir uma ampla organização permanente que não atua somente em períodos eleitorais, mas de modo permanente, organizando todas as atividades partidárias (Duverger, 1970; Rihoux, 2001). Nesse modelo, há o surgimento da forma moderna de partido político, que não atua apenas nas eleições, mas também na formação de seus quadros, educação política e fundamentalmente na representação de interesses sociais.

A principal diferença entre os dois modelos, segundo Duverger (1970), se encontra basicamente explicada por seu tipo originário. O primeiro partido parte de uma origem institucional, na qual as máquinas partidárias praticamente não possuem contato com a sociedade, é financiado por pequenos grupos, que doam grandes quantias para as campanhas eleitorais, e não possui uma estrutura organizacional permanente, sendo apenas visível durante os períodos eleitorais. Já o partido de massas, ao contrário, tem origem em organizações exteriores ao parlamento – igrejas, movimentos sociais, sindicatos etc. – que se organizam e constroem estruturas organizacionais como meio de representar seus interesses. A grande novidade desse modelo, como demonstrada por Weber (2002), está na criação de uma organização permanente, que visa educar politicamente seus membros e promover a seleção de candidaturas por meio dessa organização. A própria subsistência dos partidos é produto da ação de seus membros, que contribuem financeiramente para a organização, mas diferentemente do modelo anterior que se baseia em grandes contribuições de poucos membros, nesse modelo, o financiamento é realizado por uma grande quantidade de filiados que contribuem com pequenas quantias (Ware, 2004). Outra diferença apresentada se encontra na percepção da legenda como expressão de classe social, com seus programas e membros representando segmentos sociais específicos. Nesse ponto é encontrado um grande problema, pois a sociedade não é tão heterogênea para comportar tantos partidos representantes de apenas um segmento social, outro ponto problemático trata do interior dos partidos, os quais não comportam apenas um grupo, mas vários em disputa em seu interior (Ibidem).

O terceiro modelo (*catch-all*) apresenta a progressão do modelo de massas – ou de integração social – para um modelo menos restrito em termos de representação e uma maior profissionalização

da estrutura partidária. As legendas são caracterizadas pela abertura da organização partidária a diversos outros grupos, que não eram anteriormente representados na sociedade, isso gera uma tensão no interior da organização entre os grupos antigos e os novos, além de um contínuo processo de enfraquecimento de sua ideologia (Bolleyer, 2009; Kirchheimer, 1966; Puhle, 2009; Rihoux, 2001; Safran, 2009). As causas das transformações estão ligadas a mudanças sociais, como crescimento dos níveis educacionais e da classe média, que diminuem as diferenças entre os grupos sociais, aumento dos custos das campanhas políticas motivadas pelo acirramento da disputa eleitoral e da contratação de pessoal especializado, além do desenvolvimento dos meios de comunicação de massas, que alteram o modo de fazer campanhas, tornando-as mais personalistas (Kirchheimer, 1966; Puhle, 2009).

O último modelo apresentado – partido cartel – trata do desenvolvimento do partido *catch-all* ao tratar das transformações dos partidos políticos da Europa Ocidental no final do século XX (Katz e Mair, 1995, 2009). Para Katz e Mair (1995) nas últimas décadas ocorreu uma “quebra” nas relações entre partidos políticos e a sociedade motivada pelo direcionamento da estrutura partidária para o governo. Esse fato ocorreu, principalmente, pela alta instabilidade das receitas provenientes das contribuições de seus filiados e simpatizantes. Como forma de sobrevivência, as organizações partidárias passam a privilegiar as atividades governamentais em vez de suas atividades tradicionais e em troca têm suas ações delimitadas por meio de legislações específicas (Katz e Mair, 1995; Mair, 2003). Um problema desta análise está em seu simplismo e também na dificuldade da teoria ser comprovada por dados empíricos, além da própria indefinição teórico-metodológica do modelo, isto é, se o partido cartel trata dos partidos políticos ou do sistema partidário (Rihoux, 2001).

Existe uma importante diferença entre as abordagens de Duverger (1970) e as de Kirchheimer (1966) e de Katz e Mair (1995). Como tratado por Peres (2009), Duverger utiliza as ciências naturais – especialmente a biologia – como base para a formulação de seus tipos ideais. Ao unir a teoria evolucionista com a taxionomia para dissecá-los e catalogá-los em diferentes espécies, o cientista político francês realiza uma “evolução das espécies” sobre os partidos políticos (Peres, 2009). A intenção do autor não é apenas classificar e separar os partidos de acordo com suas características organizacionais,

mas também examinar o ambiente em que estão inseridos e como este influencia em seu desenvolvimento. Kirchheimer (1966) e Katz e Mair (1995) somente se atêm ao processo de evolução partidária ao tratarem da passagem de um modelo para outro por meio das influências ambientais. A etapa de classificar e catalogar a organização partidária é trabalhada de modo genérico, com pouca atenção dos autores às características organizacionais dos partidos políticos.

Partindo da teoria evolucionista, cada tipologia é apresentada como a melhor adaptada aos novos desafios apresentados aos partidos pela sociedade (Harmel, 2009). As agremiações partidárias, nesse caso, são apresentadas como organizações flexíveis ou dotadas de capacidades de alterações entre os períodos eleitorais, pois necessitam de certa capacidade de adaptação para sobreviver a novos ambientes⁵. As mudanças ambientais atuam como espécie de “seleção natural”; os partidos políticos que não conseguem se adaptar entram em extinção, e os novos – e mais hábeis – se encontram em uma posição privilegiada (Quadro 1).

Quadro 1 – Tipologias partidárias

	Partido de quadros	Partido de massas	Partido catch-all	Partido cartel
Período de existência	Século XIX e primeiras décadas do século XX	Final do século XIX e primeira metade do século XX	1950 até o presente	1970 até o presente
Dimensão eleitoral	Participação limitada, apelos personalistas e clientelistas	Ampla participação, apelos a grupos específicos (classes, religiosos etc.)	Apelo a um eleitorado de classe média, abertura do partido a outros grupos	Relação de clientela, partidos acessíveis a todos

[continua na próxima página]

5. Harmel (2009) realiza uma importante observação. As teorias clássicas – Duverger (1970), Kirchheimer (1966), Katz e Mair (1995), Panebianco (2005) – trabalham com a ideia de que os tipos partidários obedecem a um ciclo de vida, no qual, após determinado tempo, são substituídos por outros tipos.

	Partido de quadros	Partido de massas	Partido catch-all	Partido cartel
Ideologia	Vaga, ligada às questões tradicionais	Bem delimitada	Aberta a vários grupos, aproximação das ideologias partidárias	Aberta a vários grupos, partidos com ideologias próximas
Organização extraparlamentar	Pouca estrutura, centrada na elite	Ampla organização, ampla rede de voluntários	Diminuição da organização, aumento da profissionalização	Direcionamento da organização para o governo, diminuição da organização extraparlamentar
Fonte de recursos	Grandes contribuições de poucos filiados	Cotas de seus filiados, fundos das atividades partidárias	Cotas de filiados, grupos de pressão, subsídios	Subsídios públicos

Fonte: Elaboração do autor.

A progressão relatada até o momento mostra a evolução dos partidos no sentido de se adaptarem às mudanças sociais, tecnológicas e de seu próprio desenvolvimento. Outra perspectiva é considerar o desenvolvimento partidário a partir das relações estabelecidas com a sociedade, isto é, seu grau de inserção e, principalmente, o modo como as agremiações extraem recursos da sociedade, como filiados e finanças da sociedade. Katz e Mair (1995), ao formular o partido cartel, argumentam que os partidos políticos possuem diferentes faces, que se encontram em uma relação de forças, com uma delas prevalecendo sobre as demais⁶. O partido cartel, assim como a tipologia de quadros, trata da relação mais próxima das máquinas partidárias com os governos e, conseqüentemente, da diminuição da inserção partidária na sociedade. De modo distinto aos partidos de quadros, a tipologia apresenta uma inserção, mesmo que fragilizada, dos partidos políticos com a sociedade civil, principalmente pelos vínculos outrora construídos. A existência de uma organização extraparlamentar é questionada, porém, sua manutenção ocorre devido à sua contribuição para com a sobrevivência da

6. Schattschneider (1964) argumenta que os partidos – do seu período – atuavam em um vácuo jurídico, pois não pertenciam ao governo e tampouco à sociedade, atuando no espaço entre os dois.

máquina por meio das cotas pagas por seus membros, mesmo que instáveis, e também devido à tradição (Katz e Mair, 2009).

O partido de massas atua como o principal tipo ideal, ou seja, o ponto máximo que as agremiações partidárias podem atingir, na qual as agremiações partidárias atuam como elos entre o Estado e a sociedade, levando as demandas do segundo para o primeiro, nesse modelo há uma grande inserção social e a participação dos partidos nos governos visa representar os interesses da sociedade (Ware, 2004). Isso ocorre devido à elevada proximidade que as máquinas partidárias possuem junto a população e a sua atuação como elo entre o Estado e a sociedade⁷, levando as demandas sociais para o organismo estatal. Os partidos políticos, nesse modelo, possuem múltiplas funções, como a representação dos interesses das clivagens sociais no interior dos governos, formação política de seus quadros, espaço de recreação e trabalho, entre outros, ou seja, a função eleitoral é apenas uma dentre as várias.

Por fim, o partido *catch-all* é o mais difícil de tipificar, pois se encontra em um processo de transição de um modelo a outro, em que os laços sociais se mostram enfraquecidos e há a maior inserção nos governos, sem um dos dois ser dominante sobre a estrutura partidária. O desenvolvimento partidário, portanto, seria compreendido a partir do relacionamento dos partidos com a sociedade e como as formas modernas de organizações partidárias se afastaram progressivamente da sociedade e fortaleceram sua atuação governamental.

A evolução, neste caso, pode ser tomada como progressão natural entre os tipos, em que cada um vai substituindo o outro devido ao seu nível de profissionalização e de transformação em uma espécie de instância governamental, ou seja, seria um processo linear. O artifício de transformação também pode ser compreendido de outra forma, em que os partidos políticos se encontram em uma relação cíclica com a sociedade e o Estado, ora fortalecem sua atuação governamental (cartel), ora suas funções representativas (massas).

7. Segundo Rucht (1995), os partidos políticos, assim como os movimentos sociais e os grupos de interesse, são organizações intermediárias, isto é, atuam entre o Estado e a sociedade.

Classificação dos partidos políticos: como realizar?

Classificar os partidos políticos é um trabalho que envolve a categorização das propriedades e limites compartilhados por eles, identificando as características que se encontram presentes ou ausentes no interior das agremiações partidárias (Collier e Mahon, 1993; Sartori, 1970). A grosso modo, a taxionomia trata da decomposição do fenômeno estudado em categorias que possibilitem a sua futura classificação (Collier *et al.*, 2012; Sartori, 1991, 2011).

Categorizar envolve também definir os pesos e as medidas dos conceitos em seu interior, isto é, deve-se separá-los de acordo com seu grau de importância ou influência sobre os fenômenos, e ao examiná-los devem ser conferidos diferentes pesos de acordo com a natureza do objeto a ser investigado. Segundo Sartori (2011), um dos maus usos do método comparativo reside na má-formação dos conceitos ou em sua tentativa de estender o seu significado para além de seus limites, afetando seu poder explicativo.

Um problema na questão conceitual muito trabalhado por Sartori (1991, 2011) é denominado por ele de *conceptual stretching* – estiramento de conceitos –, em que ocorre a expansão de um conceito para além de suas fronteiras explicativas, isto é, busca-se, ou pretende-se, explicar fenômenos cujos atributos não comportam mais que suas pretensões iniciais: “[...] o estiramento de conceitos não é outra coisa que as tentativas de aumentar a extensão dos conceitos sem reduzir a sua intenção: de modo que a denotação se estenda, ofuscando a conotação.” (Sartori, 2011, p. 36, tradução minha).

Categorizar os partidos políticos em tipologias nada mais é do que atribuir etiquetas universais – quadros, massas, *catch-all* e cartel ou classificá-los em famílias partidárias, como conservadores, liberais, operários, religiosos, sociais-democratas – a alguns, ou todos, partidos políticos de um país⁸, de uma região ou de um período específico (Gibson *et al.*, 1983; Seiler, 2001). Ao expandir a aplicação dessas categorias e classificações a outros países ou região para além daquelas em que os conceitos foram fabricados, nota-se que seu encaixe pode ser prejudicado, pois esses rótulos foram construídos de acordo com as características e o

8. As tipologias partidárias não tratam de todos os partidos políticos de um sistema ou período histórico, a maior parte delas são centradas nos maiores.

desenvolvimento do universo partidário daquela região (Seiler, 2001). Um bom exemplo dessa situação se encontra na diferente orientação de partidos sociais-democratas ao redor do planeta, em que alguns adotam posturas mais à esquerda (como o sueco) e outros, posturas mais conservadoras, como o PSDB. Aliada a essa limitação, encontra-se o fato e que a maioria das tipologias partidárias geralmente cria um rótulo único para explicar todos os partidos de um período. Essa estratégia leva a uma situação em que máquinas partidárias distintas são classificadas de modo semelhante. A não diferenciação induz ao leitor e a outros pesquisadores a pensar que todos os partidos daquele período são iguais ou que reagem da mesma maneira a estímulos semelhantes vindo do eleitorado, do governo e de vários grupos de pressão por exemplo. Uma solução para esse caso seria a criação de subtipos no interior das tipologias, de modo a evidenciar as diferentes respostas organizativas dos partidos diante dos incentivos que recebem.

Vários autores (Bolleyer, 2011; Carty, 2004; Sawicki, 1988) argumentam que outro problema das tipologias é centrar-se apenas no nível nacional, ignorando ou fornecendo pouca atenção para a dinâmica subnacional na sua formulação. Carty (2004) e Sawicki (1988) vão além ao expor que o nível subnacional pode ter orientações completamente distintas do centro partidário e, em alguns casos, conflitantes. A organização dos partidos políticos não é uma estrutura monolítica repetida nos variados níveis partidários, ou seja, as agremiações partidárias não são as confederações expostas no modelo de quadros, mas também não são estruturas rígidas dispostas de forma idêntica em todos os níveis. A organização partidária reflete os conflitos pelo domínio do partido – e de suas subunidades – com maior ou menor autonomia para a periferia partidária, de acordo com o equilíbrio das forças internas.

Provavelmente a maior crítica às tipologias se encontra na questão da construção delas. Apesar da linearidade ou continuidade apresentada pelos autores dos principais modelos, estes, salvo os tipos de quadros e de massas, não obedeceram aos mesmos critérios no momento de sua formulação, sendo resultados de critérios adotados por cada autor, sem relação com os tipos anteriores. Outra dificuldade apresentada pelos modelos partidários está em sua operacionalização para outros casos que não sejam os da

Europa Ocidental⁹. Com o surgimento – ou a retomada – de partidos e a consolidação da ciência política em regiões outrora pouco exploradas pelos estudos partidários, os modelos tradicionais perderam grande parte de seu poder explicativo, gerando possíveis distorções nas análises. Por último, o processo de transformação e adaptação dos partidos políticos europeus no final do século XX também exige a necessidade de retornar e rever os antigos conceitos, de modo a atualizá-los aos dias atuais (Bardi e Mair, 2010; LaPalombara, 2007).

A operacionalização desses modelos a outras regiões – especialmente a América Latina – enfrenta algumas dificuldades, sobretudo em buscar captar toda a diversidade e história partidária da região, marcada por inúmeras interrupções. Um dos principais problemas se encontra na transposição direta dos conceitos a uma realidade completamente distinta daquela teorizada. Sendo o maior exemplo a aplicação do conceito de partido de massas às máquinas partidárias latino-americanas, sendo que, em sua maioria, eles não atravessaram esse estágio em seu desenvolvimento. Fato que pode levar a interpretações distorcidas de suas mazelas, pois como não serviram de modelo para a formulação dos tipos, suas fraquezas e problemas podem ser potencializados.

Podemos reduzir boa parte da crítica aos partidos latino-americanos a dois grandes pressupostos: a) excesso de rigor metodológico: a interpretação corrente sobre os partidos políticos da região argumenta que estes, em sua quase totalidade, são estruturas frágeis e dominadas por redes informais, clientelistas, abusam da patronagem e muitos deles são construídos ao redor de lideranças personalistas e/ou caudilhas (Kitschelt *et al.*, 2010). Não são poucos os partidos da região que padecem desses problemas, no entanto, a situação não é restrita à América Latina, e muitos dos partidos europeus também enfrentam os mesmos problemas; e b) normativo: relacionado com o item anterior, parte da literatura especializada considera o desenvolvimento dos partidos políticos europeus como a trajetória ideal para a evolução das máquinas partidárias. Os países – e suas legendas – que não atravessaram os mesmos estágios

9. Os modelos partidários em sua totalidade foram formulados para examinar o desenvolvimento dos países europeus (Gunther e Diamond, 2003; Krouwel, 2006).

ou passaram por eles de modo acidentado são, em sua maioria, tratados como casos de subdesenvolvimento partidário.

A aplicação das tipologias tradicionais

Este texto – até o momento – discutiu os principais modelos (ou tipos) partidários citados na literatura. Após a sua exposição e algumas críticas realizadas, cabe um questionamento fundamental: esses tipos podem ser aplicados de modo satisfatório para compreender a realidade latino-americana?

A literatura especializada apresenta um grande fascínio pela mudança, entretanto, esse deslumbramento vem acompanhado da ausência do uso das mesmas variáveis entre os modelos, característica que inibe a verificação da variação entre um tipo e outro. O foco dos estudos, portanto, se concentra nas causas das mudanças, como a expansão do sufrágio universal (massas), as transformações socioeconômicas (*catch-all*) ou o crescimento das regulações e subsídios estatais (cartel). Os dois últimos modelos ainda apresentam uma característica peculiar, segundo Bardi *et al.* (2014), os partidos *catch-all*¹⁰ e cartel¹¹ não foram construídos de acordo com critérios organizacionais, porém, se apresentam como tal e, por causa disso, pecam pela ausência da comprovação de suas principais hipóteses.

Ao enfatizar a análise dos incentivos para a transformação das estruturas e organizações partidárias, esses estudos optam por ampliar seu escopo de análise, com perda na capacidade de descrever de modo mais minucioso as organizações partidárias. No fim, os trabalhos apresentam um grande dilema do método comparativo: ampliar o número de casos ou aumentar o número de variáveis de modo a compreender mais amplamente os casos?

10. A teoria do partido *catch-all* é um tanto quanto genérica. Muito disso vem da própria natureza do modelo que trata de um tipo de transição (Von Beyme, 1985; Ware, 2004, 2011). Somado a isso, a tipologia se encontra incompleta, pois seu autor faleceu antes de completar a teoria (Puhle, 2009).

11. Uma das principais críticas ao partido cartel se refere à sua indefinição teórica. Katz e Mair (1995) não especificam se estão tratando de partidos individuais ou do sistema como um todo, pois muito de suas análises – direcionamento em relação ao governo, dependência em relação aos subsídios públicos e o “fechamento” do sistema a novos competidores – tratam de questões sistêmicas (Koole, 1996).

Mesmo com todas as limitações expostas, as tipologias clássicas são amplamente utilizadas para explicar o desenvolvimento partidário latino-americano e a organização de seus partidos, sendo muitas vezes utilizado de modo a acentuar as fraquezas das máquinas partidárias da região.

Van Biezen (1998, 2003) parte desse princípio e argumenta que uma das causas da fragilidade dos partidos latino-americanos em relação aos europeus se encontra na ausência de partidos de massas em sua história. Com raras exceções – o Chile, por exemplo – as agremiações da região consistem de estruturas organizacionais frágeis, com pouca inserção territorial e poucos laços sociais. Kitschelt *et al.* (2010) compartilham uma visão semelhante à autora e argumenta que devido ao personalismo de suas lideranças, as legendas latino-americanas se assemelham a partidos elitistas.

O modelo de partido *catch-all* foi amplamente utilizado para examinar os partidos latinos, sobretudo após as transições. A principal limitação deste tipo se encontra em sua generalidade, em que todo e qualquer partido pode ser considerado como tal. Nos trabalhos sobre a América Latina, seus aspectos negativos são sobrevalorizados, de modo que estes são descritos como extremamente pragmáticos e ausentes de laços sociais (Kitschelt *et al.*, 2010; Mainwaring e Scully, 1995).

Por fim, o partido cartel também é utilizado para expor a fragilidade dos partidos latino-americanos¹². Para Van Biezen (1998), a inexistência de partidos de massas forçou a aproximação das agremiações com os governos e, principalmente, a dependência em relação ao Estado para garantir a sua sobrevivência. Para a autora, a proximidade traz importantes consequências, como o protagonismo precoce, que acaba por forçar a construção de organizações partidárias com laços sociais precários, pois não houve tempo para a sedimentação dos partidos políticos na sociedade. Argumenta, como outra consequência, que, devido à baixa inserção social, os partidos políticos latino-americanos são extremamente dependentes do organismo estatal para sobreviver, com a maioria dos subsídios e

12. Nicolau (2010) discute a aplicação do partido cartel ao contexto brasileiro, no entanto, o autor apenas descreve algumas características do sistema e não chega a realizar uma análise pormenorizada do possível cartelização dos partidos brasileiros.

recursos fundamentais, à organização advinda do Estado, fato que torna secundária a contribuição de seus membros.

Com exceção da tipologia de Duverger (1970), todas as demais têm como foco principal o processo de adaptação dos partidos a um novo ambiente e as possíveis consequências para a organização. Portanto, compreendem mais o processo de transição de um tipo para outro do que as características organizacionais. O problema em estender para a América Latina a tipologia é que apresenta uma grande limitação, a impossibilidade de compreender na totalidade o fenômeno partidário latino-americano e, em alguns casos, isso é acentuado pelo desconhecimento da literatura local sobre os partidos e sistemas partidários da região.

Relacionado a essa questão, tem-se um problema de política comparada. Ao estender a aplicação das tipologias tradicionais à América Latina, o pesquisador necessita diminuir a quantidade de propriedades a ser analisadas, pois a comparação necessita ser mais geral e, portanto, as características mais específicas perdem peso em relação à necessidade de maior generalização, o que implica menor conhecimento sobre a realidade latino-americana.

No entanto, o que se observa na aplicação dos modelos é o reforço do viés negativo das legendas latino-americanas. Isso ocorre por sua inadequação à teoria, inicialmente formulada para compreender os casos da Europa Ocidental. Esta argumenta que as organizações partidárias se encontram em um ciclo evolutivo, marcado por constantes adaptações ao ambiente e aos novos desafios que lhes são constantemente impostos. A não adequação dos partidos políticos latinos ao marco teórico e, conseqüentemente, à potencialização de suas mazelas vem de sua trajetória distinta, marcada por inúmeras rupturas democráticas, mas também diferentes estratégias adotadas por seus grupos dirigentes de modo a responder aos desafios locais.

Respondendo à questão da possibilidade de utilização das tipologias partidárias a outras regiões, não seria possível, porque existem muitas limitações para tal e ocorreria o sério risco de recair em uma análise em que todos os partidos latino-americanos se encaixam em uma única teoria categórica, além de enviesar a resposta para uma visão extremamente negativa sobre a região. Outro problema seria restringir a evolução partidária a um caminho distinto do ocorrido na região, fato que aumentaria ainda mais a percepção da fraqueza

– ou incapacidade – partidária local. O uso dos tipos clássicos seria possível com alterações que levassem em consideração a trajetória da região ou como recurso para compreender os diferentes incentivos para o desenvolvimento partidário.

Portanto, como podemos classificar partidos que não atravessaram pelas mesmas – ou semelhantes – trajetórias? Os quatro modelos trabalhados podem ser tratados separadamente, mas todos possuem a paradigma evolucionista entre suas características centrais. Ao ignorar esse atributo, os autores desconsideram um importante elemento na construção da tipologia que é a centralidade da conjuntura histórica em sua concepção. Todos os modelos descritos tratam da – capacidade de – adaptação dos partidos aos desafios que lhes são impostos, ou seja, os partidos para esses modelos mais reagem às mudanças externas do que as causam, ignorar essa característica induz a uma percepção torta sobre e conduz o pesquisador a uma percepção que os partidos das outras regiões são menos desenvolvidos se comparados aos casos europeus. Essa percepção é equivocada no sentido de que, apesar de estarmos comparando artefatos semelhantes, estes estão sujeitos a uma série de fatores que alteram – ou influenciam – suas características conferindo-lhes características próprias, que, seguindo a linha evolutiva, podem ser encaradas como a forma mais adaptada dos partidos destes países para sobreviver.

Uma alternativa seria traçar a gênese e a linha evolutiva dos partidos políticos da região, de modo a compreender como o processo de construção, evolução e adaptação dos partidos políticos ocorreu e, após isso, comparar com os casos descritos pelas tipologias, de modo a examinar as possíveis semelhanças e diferenças de cada trajetória. Também se faz necessário voltar o olhar para as organizações e não apenas aos fatores que geram as transformações, de modo a compreender melhor as propriedades dos partidos da região e, conseqüentemente, os diferentes subtipos, trajetórias e estratégias presentes na América Latina.

Portanto, é fundamental repensar a aplicação das tipologias tradicionais a outras regiões, pois estas possuem estratégias trajetórias distintas, que afetam o modo como se estruturam e se organizam ou, em último caso, respondem de forma diferente a incentivos semelhantes. O *eurocentrismo*, neste caso, atua como um reforço dos aspectos negativos da região – que, é bom salientar, não são poucos –, porém, é preciso distinguir quais fatores são predominantes na

região, quais são gerais a todo fenômeno partidário e quais são produtos de ordem normativa.

Considerações finais

O uso de tipologias partidárias é comum e amplamente utilizado pela bibliografia especializada. Sua utilização remonta à metade do século passado, ocorrendo após a década de 1960 uma ampla proliferação de seu uso, com inúmeros modelos sendo construídos de modo a ambicionar a compreender a realidade partidária em contínua transformação (Gunther e Diamond, 2003; Katz e Mair, 1995). As tipologias se resumem, basicamente, a etiquetas ou rótulos, nos quais os partidos políticos são classificados de acordo com suas características gerais e as relações que estabelecem com o ambiente circundante (Krouwel, 2006; Seiler, 2001).

No entanto, a construção dos modelos tradicionais não ocorreu pelo acúmulo teórico, mas por critérios distintos adotados por cada autor, que por vezes definem a organização partidária de modo abstrato sem se aterem às características organizativas e às suas possíveis diferenças e semelhanças, pois priorizam os condicionantes da transformação partidária e, não raro, a formulação dos modelos tem mais atenção do que os casos que ela visa explicar (Gibson *et al.*, 1983; Gunther e Diamond, 2003; Sawicki, 1988).

Quando da aplicação destas tipologias na América Latina nota-se uma considerável distorção, pois como foram formulados de acordo com características europeias, a trajetória e as características destes seguem propriedades distintas, que nem sempre são encontradas em outras regiões, e esta situação pode induzir a distorções e reforço dos aspectos negativos dos partidos latino-americanos. Faz-se necessário compreender a trajetória e evolução do fenômeno partidário da região. Apesar das constantes crises e rupturas de suas democracias, a região possui larga tradição partidária.

Portanto, a aplicação das tipologias tradicionais esbarra em algumas questões de ordem metodológica e normativa. Em relação à primeira, a dificuldade se resume a expansão dos conceitos a outras realidades, que possuem atributos distintos dos casos originais. Em relação ao segundo caso, a sua utilização pode induzir a reforçar visões negativas e, até certo ponto, exageradas, pois muitos dos problemas encontrados nos partidos latino-americanos não são

exclusivos deles, mas compartilhados por outros países. A realização de mais estudos sobre seus partidos e sistemas partidários, de modo a compreender toda sua complexidade e trajetória, se faz cada vez mais necessária.

Referências

- BARDI, L. *et al.* (2014). Party adaptation and change and the crisis of democracy. *Party Politics*, vol. 20, n. 2, p. 151-159.
- BARDI, L.; MAIR, P. (2010). Os parâmetros dos sistemas partidários. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, p. 227-253.
- BOLLEYER, N. (2009). Inside the cartel party: Party organization in government and opposition. *Political Studies*, vol. 57, n. 3, p. 559-579.
- _____. (2011). New organization in Western Europe: Of party hierarchies, stratar-
chies and federations. *Party Politics*, vol. 18, n. 3, p. 315-336.
- CARAMANI, D.; HUG, S. (1998). The literature on European parties and party sys-
tems since 1945: A quantitative analysis. *European Journal of Political Research*,
v. 33, n. 4, p. 497-524.
- CARTY, K. (2004). Parties as franchise systems. The stratararchical organizational
imperative. *Party Politics*, vol. 10, n. 1, p. 5-25.
- COLLIER, D. *et al.* (2012). Putting typologies to work: Concept formation, measu-
rement, and analytic rigor. *Political Research Quarterly*, vol. 65, n. 1, p. 217-232.
- COLLIER, D.; MAHON, J. (1993). Conceptual stretching revisited. *American
Political Science Review*, vol. 87, n. 4, p. 845-855.
- CROTTY, W. (1970). A perspective for the comparative analysis of political parties.
Comparative Political Studies, vol. 3, n. 3, p. 267-296.
- DUVERGER, M. (1970). *Os partidos políticos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; UNB.
- GIBSON, J. *et al.* (1983). Assessing party organization strength. *American Journal of
Political Science*, vol. 27, n. 2, p. 193-222.
- GUNTHER, R.; DIAMOND, L. (2003). Species of political parties: A new typology.
Party Politics, vol. 9, n. 2, p. 167-199.
- HARMEL, R. (2009). Party organizational change: competing explanations? In:
LUTHER, K.; MÜLLER-ROMMEL, F. (eds.). *Political parties in the new Europe*:
political and analytical changes. Oxford: Oxford University Press.
- KATZ, R. S.; MAIR, P. (1995). Changing models of party organization and party
democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, vol. 1, n. 1, p. 5-28.
- _____. (2009). The ascendancy of the party in public office. Party organizational
change in twentieth-century democracies. In: GUNTHER, R. *et al.* (eds.). *Political
parties*: old concepts, new challenges. New York: Oxford University Press.

- KIRCHHEIMER, O. (1966). The transformation of the Western European party system. In: LAPALOMBARA, J.; WEINER, M. (eds.). *Political parties development*. Princeton: Princeton University Press.
- KITSCHOLT, H. *et al.* (2010). Introduction: Party competition in Latin America. In: KITSCHOLT, H. *et al.* (eds.). *Latin American party systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KOOLE, R. (1996). Cadre, catch-all or cartel?: A comment on the notion of the cartel party. *Party Politics*, vol. 2, n. 4, p. 507-523.
- KROUWEL, A. (2006). Party models. In: KATZ, R. S.; CROTTY, W. (eds.). *Handbook of political parties*. Londres: Sage.
- LAPALOMBARA, J. (2007). Reflections on political parties and political development, four decades later. *Party Politics*, vol. 13, n. 2, p. 141-154.
- MAINWARING, S.; SCULLY, T. (1995). La institucionalización de los partidos em América Latina. *Revista de Ciência Política*, vol. 17, n. 1-2, p. 63-98.
- MAIR, P. (2003). Os partidos políticos e a democracia. *Análise social*, vol. 167, p. 277-293.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, V. H. (2009). Partidos políticos: Un ejercicio de clasificación teórica. *Perfiles Latinoamericanos*, v. 17, n. 33, p. 39-63.
- MONTERO, J. R.; GUNTHER, R. (2004). Los estudios sobre los partidos políticos: Una revisión crítica. *PostData*, n. 10, p. 305-337.
- NEUMANN, S. (1956). Toward a comparative study of political parties. In: NEUMANN, S. (ed.). *Modern political parties: Approaches to comparative politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- NICOLAU, J. (2010). Parties and democracy in Brazil, 1985-2006: Moving toward cartelization. In: LAWSON, K. (ed.). *Political parties and democracy. Volume I: the Americas*. Santa Barbara: Praeger.
- PANEBIANO, A. (2005). *Modelos de partido: Organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- PERES, S. (2009). Revisitando a teoria geral dos partidos de Maurice Duverger. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, n. 68, p. 17-58.
- PUHLE, H. J. (2009). Still age of catch-allism? Volksparteien and parteinstaat in crisis and re-equilibration. In: GUNTHER, R. *et al.* (eds.). *Political parties: old concepts, new challenges*. New York: Oxford University Press.
- RIHOUX, B. (2001). *Les parties politiques: Organisations en changement. Le test des écologistes*. Paris: L'Harmattan.
- RUCHT, D. (1995). Parties, associations and movements as systems of political interest mediation. In: THESING, J.; HOLFMEISTER, W. (eds.). *Political parties in democracy*. Sankt Augustin: Konrad Adenauer Stiftung.

- SAFRAN, W. (2009). The catch-all party revisited: Reflections of a Kirchheimer student. *Party Politics*, vol. 15, n. 5, p. 543-554.
- SARTORI, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, vol. 64, n. 4, p. 1033-1053.
- _____. (1991). Comparative and miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3, n. 3, p. 243-257.
- _____. (2011). *Cómo hacer ciencia política*. Madrid: Taurus.
- SAWICKI, F. (1988). Questions de recherche: Pour une analyse locale des partis politiques. *Politix*, vol. 1, n. 2, p. 13-28.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1964). *Régimen de partidos*. Madrid: Tecnos.
- SEILER, D.-L. (2001). La comparaison et les partis politiques. *Working papers*, Volume 194. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- VAN BIEZEN, I. (1998). Sobre o equilíbrio interno do poder: As organizações partidárias nas novas democracias. *Análise Social*, vol. 148, p. 685-708.
- _____. (2003). *Political parties in new democracies*: Party organization in southern and East-Central Europe. New York: Palgrave Macmillan.
- VAN BIEZEN, I.; KOPECKÝ, P. (2007). The state and the parties: Public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies. *Party Politics*, vol. 13, n. 2, p. 235-254.
- VON BEYME, K. (1985). *Political parties in western democracies*. Nova York: St Martin Press.
- WARE, A. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.
- _____. (2011). Exceptionalism, political science and the comparative analysis of political parties. *Government and Opposition*, vol. 46, n. 4, p. 411-435.
- WEBER, M. (2002). *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora.

El comportamiento del voto en Campina Grande, Brasil: un análisis estadístico

Dalila Camêlo Aguiar, Edwirde Luiz Silva Camêlo y Ramón Gutiérrez Sánchez

Resumen

Cada cuatro años los municipios brasileños realizan elecciones para alcalde. Campina Grande, ubicada en Nordeste de Brasil es el 2º mayor colegio electoral del estado de Paraíba, con 280.207 electores. Investigaciones sobre este tema del papel de los territorios en la producción de procesos sociopolíticos son aún muy escasas y carecemos de teorías integradas. En tal contexto, se analiza el comportamiento de las votaciones 2012 para alcalde en Campina Grande y sus factores influyentes en la distribución del voto a partir de indicadores estadísticos. Se diseñó un estudio descriptivo con enfoque cuantitativo y cualitativo con medidas resumen de la orientación y distribución del voto, ANOVA e indicadores estadísticos regionales utilizando los datos del Tribunal Superior Electoral. La valorización del partido por parte de los electores está fuertemente influida por su identificación con la persona del candidato y en consecuencia de factores culturales, económicos, regionales y sobretudo la educación política. Campina Grande favorece un panorama bipartidista con alternancia del protagonismo entre PSDB y PMDB, aunque en las dos últimas elecciones los *tucanos* (apodado a los políticos asociados al PSDB) han sobresalido con más de 59 % de los votos válidos. En términos de orientación y distribución del voto, Campina Grande está poco concentrada y relativamente fragmentada. El efecto de las votaciones a los partidos en los barrios es estadísticamente significativo al nivel de 5 % y 1 %. Este estudio arroja luz sobre los barrios como unidad de análisis, que se muestra como posibilidad a la investigación del comportamiento electoral.

Palabras clave: voto; elecciones; candidato; indicadores estadísticos; Campina Grande.

Acerca de los autores

Dalila Camêlo Aguiar es doctoranda en Estadística Matemáticas y Aplicada por la Universidad de Granada (UGR). E-mail: dalilacamelo@correo.ugr.es

Edwirde Luiz Silva Camêlo es profesor asociado de la Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Postdoc en Estadística Aplicada. E-mail: edwirde@uepb.edu.br

Ramón Gutiérrez Sánchez es profesor titular de la Universidad de Granada (UGR). Doctor en Estadística e Investigación Operativa. E-mail: ramongs@ugr.es

Abstract

Every four years Brazilian municipalities hold elections for mayor. Campina Grande, located in Northeast Brazil, is the 2nd largest electoral college in Paraíba State with 280,207 voters. This subject is still very little investigated, we lack integrated theories about the specific role of the territory in the production of socio-political processes. In this context, the behavior is analyzed of the 2012 elections for mayor in Campina Grande and its influential factors in the distribution of the vote from statistical indicators. A descriptive study with quantitative and qualitative approach was designed with summary measures of the orientation and distribution of the vote, ANOVA and regional statistical indicators using the data of the Superior Electoral Court. The valorization of candidates by voters is strongly influenced by their identification with a party and consequently by cultural, economic, regional factors and, above all, political education. The valorization of the party by the electors is strongly influenced by its identification with the person of the candidate and consequently of cultural, economic, regional factors and above all the political education. Campina Grande favors a bipartisan panorama with alternating protagonism between PSDB and PMDB, although in the last two elections the toucans [member of PSDB party] have excelled with more than 59% of the valid votes. In terms of orientation and distribution of votes, Campina Grande is little concentrated and relatively fragmented. The effect of voting on parties in the neighborhoods is statistically significant at the level of 5% and 1%. This study sheds light on the investigation of electoral behavior in the neighborhoods as a unit of analysis.

Keywords: vote; elections; candidate; statistical indicators; Campina Grande.

Introducción

Con la autonomía concedida a cada municipio sobre la responsabilidad de su gobierno y el órgano Legislativo, cada cuatro años el municipio realiza elecciones y el pueblo tiene el derecho de elegir sus representantes directamente, el alcalde y los concejales. El mecanismo por el cual son elegidos los representantes es el sufragio universal: el voto. Se eligen los alcaldes a través del sistema electoral mayoritario mientras que los concejales son escogidos a través del sistema proporcional.

De acuerdo con los artículos 28 y 29, sección II y 77 de la Constitución Federal brasileña (Brasil, 1988) existe 2ª vuelta en elecciones presidenciales, gobiernos estatales y municipales, cuando

en los municipios en los que en la 1ª vuelta el candidato más votado no logre la mayoría absoluta de los votos (50 % de los votos más uno) y que su población sea superior a los 200 mil habitantes.

En octubre del año de 2012, se realizaron las últimas elecciones municipales para el cargo de alcalde (Brasil, 2012a). El estado de Paraíba está formado por 223 municipios, siendo Campina Grande la segunda ciudad más poblada del estado tras la capital João Pessoa (IBGE, 2014).

Ubicada en Nordeste de Brasil, Campina Grande está constituida de 46 barrios (Campina Grande, 2012), la misma configura el segundo mayor colegio electoral del su estado de Paraíba, con 280.207 electores distribuidos en 834 secciones y cuatro zonas electorales. El municipio ya ha sido gobernado por 36 alcaldes, aunque los campinenses, así es su gentilicio, solo empezaron a participar en elecciones directas en 1947 y su trayecto ya acumula lo decimoquinto proceso electoral.

Apreciada como uno de los principales centros económicos, tecnológicos y educativos del Nordeste del país, Campina Grande también es observada como el epicentro político de su estado por causa de la efervescencia de sus campañas electorales.

Por ello, se pretende estudiar el comportamiento de las votaciones en el penúltimo proceso electoral para alcalde en Campina Grande en el año 2012 y sus factores influyentes en la conducta del voto a partir de indicadores del grado de fragmentación y concentración del voto, así como analizar indicadores estadísticos regionales influyentes en la conducta del voto de los barrios en relación a los partidos (candidatos), los cuales mantienen una serie de relaciones, y por fin, determinar los factores que ejercen influencia significativa en el fenómeno objeto de estudio.

El artículo se ha organizado de la siguiente manera: tras la introducción, el apartado segundo expone la población de estudio y los índices estadísticos para inferir las variables utilizadas, en el apartado tercero se presentan las discusiones junto a los resultados debido a su actividad interpretativa y en el cuarto y último apartado se presentan las consideraciones finales.

Métodos y fuente de datos

La población de estudio está constituida de votantes con edad igual o superior 16 años y residentes en Campina Grande (Paraíba,

2012). Los datos fueron recogidos a mediados de julio de 2012 en el sitio del Tribunal Superior Electoral. Se diseñó un estudio descriptivo con medidas resumen de la orientación y distribución del voto, ANOVA e indicadores estadísticos regionales (Cuadro 1).

Cuadro 1 – Variables y estadísticas resumen

VARIABLES	MEDIDAS RESUMEN/ESTADÍSTICAS
Votos válidos	Porcentajes
Votos nulos	Índices de concentración, fragmentación y número efectivo de partidos
Votos blancos	Entropía, coeficiente e índice de Theil
Abstención	ANOVA
Partidos concurrentes	

Fuente: Elaboración propia.

Las descripciones del nombre de los partidos concurrentes, las siglas y sus representantes se contemplan en el Cuadro 2.

Cuadro 2 – Siglas de los partidos políticos y candidatos, elecciones 2012. Campina Grande, Brasil

SIGLA	NOMBRE	CANDIDATO	NOMBRE EN LA URNA
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	Romero Rodrigues Veiga	Romero Rodrigues
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	Tatiana de Oliveira Medeiros	Tatiana Oliveira
PP	Partido Progressista	Daniella Velloso Borges Ribeiro	Daniella Ribeiro
PSC	Partido Social Cristão	Guilherme Augusto Figueiredo de Almeida	Guilherme Almeida
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	José Artur Melo de Almeida	Artur Bolinha
PT	Partido dos Trabalhadores	Alexandre Costa de Almeida	Alexandre Almeida
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	Sizenando Leal Cruz	Sizenando Leal

Fuente: Paraíba (2012).

Desde una perspectiva explicativa, la descripción de los resultados electorales permite la comprensión del comportamiento electoral, a

partir de análisis descriptivo de la orientación del voto, la fragmentación y concentración del mismo. Estos factores influyen en la variación del número de partidos, indicando en qué medida los votos de los electores están concentrados, si en pocas opciones políticas o, por lo contrario, se distribuyen entre muchas (Anduiza y Bosch, 2015).

La concentración (C) es el porcentaje del total de votos que suman los dos partidos más votados. Si esos partidos concentran todos los votos, el nivel de concentración alcanza el máximo 100 %, (ecuación 1).

$$C=(\% \text{ voto } A)+(\% \text{ voto } B) \quad (1)$$

Siendo que A y B son los dos partidos más votados.

La fragmentación nos informa sobre cómo fragmentado o concentrado se encuentra el poder político, representando la probabilidad de que, eligiendo a dos votantes al azar, éstos se decanten por partidos diferentes. Los índices más utilizados son de fraccionación (o fragmentación) de Rae (ecuación 2) y el número efectivo de partidos (NEP), siendo el primero la inversión matemática propuesta por (Laakso y Taagepera, 1979).

$$\text{Fragmentación (Rae)}=F=1-\sum v_i^2 \quad (2)$$

En que F tiene en cuenta tanto el número como el tamaño de los partidos y es la proporción (sobre un total de uno) de votos de cada partido (Rae, 1971). Al ser una probabilidad, el índice oscila entre 0 (plena concentración de los votos en un partido), 1 (fragmentación total) y 0,5 ocurre una situación de bipartidismo perfecto.

De manera muy similar al índice F , el NEP (ecuación 3) es otro indicador del grado de fragmentación del voto, pero con interpretación más intuitiva como el número de partidos imaginarios de igual tamaño que darían lugar al mismo grado de fragmentación.

$$NEP=\frac{1}{\sum v_i^2}=\frac{1}{(1-F)} \quad (3)$$

Tanto el índice de fragmentación como el número efectivo de partidos se pueden calcular con referencia a los resultados electorales (proporción de votos). La diferencia entre la fragmentación electoral o entre el número efectivo de partidos electorales es consecuencia del

sistema electoral. Cuanto más proporcional sea éste, menos diferencia habrá entre los valores de uno y otro (Anduiza y Bosch, 2004).

Para comparar si existe o no diferencia en las medias en las votaciones atribuidas a los 7 partidos en los barrios se utilizó un ANOVA de un factor. Esta prueba permite comparar las medias de k grupos, siendo k mayor o igual a 2. El modelo ANOVA de un factor con efecto fijo viene dado por (ecuación 4).

$$Y_{ij} = \mu_j + e_{ij} \quad (4)$$

Ese modelo presupone que las variaciones de los grupos son iguales y que los residuos o errores son aleatorios, independientes e idénticamente distribuidos siguiendo una ley normal con media 0 y desviación constante (Fisher, 1925). Se contrastó la hipótesis nula *las medias de los votos a los partidos son iguales en los barrios (grupos)* frente la hipótesis alternativa *de que al menos una es diferente*. En seguida se calcula un estadístico F y su significación, siendo F la división de la variación entre los grupos por la variación dentro de los grupos. Se dice que las variables estarán relacionadas en la situación en que las medias entre los grupos varían mucho y la media dentro de un grupo varía poco, o sea, los grupos son heterogéneos entre ellos y semejantes internamente, luego F tendrá un valor más alto y la significación de F que es la probabilidad de que este valor se deba al azar sea menor de 0,05, con un nivel de confianza del 95 %.

Otras disciplinas de envergadura tales como la historia, la geografía descriptiva y la geografía política fortalecen el estudio de la causalidad espacial de los sucesos políticos y de los próximos o futuros efectos de lo mismo, en este sentido se hace necesario estudiar algunos indicadores estadísticos regionales (Cenit, 2012).

En la verificación de la desigualdad de votos a los partidos en los barrios, se utilizó indicadores estadísticos regionales: entropía, coeficiente e índice de Theil. Se utiliza la entropía cuando se desea estudiar la forma en que se distribuye una determinada variable, donde esta variable se restringe a tomar valores positivos (ecuación 5).

$$E_N(y) = -\sum y_j \ln y_j \quad (5)$$

La entropía toma valor 0 cuando la variable está totalmente concentrada y alcanza su valor máximo (mínima concentración) cuando todos los valores de la variable son iguales y que depende del número de elementos objeto de estudio. El coeficiente de Theil es dado por (ecuación 6):

$$T(y) = \ln N - E_N(y) \quad (6)$$

El coeficiente es la diferencia de la entropía para alcanzar a y está comprendido entre 0 cero y sin embargo toma el valor mínimo cuando existe mínima concentración (aquí todos los valores de la variable son iguales) y toma el valor máximo cuando existe máxima concentración.

El índice de *Theil* es una adaptación de la medida de entropía de (Shannon, 1948) siendo definido como el cociente del coeficiente entre (ecuación 7).

$$T_r(y) = 1 - E_N(y) / \ln N \quad (7)$$

La representación gráfica es una forma atractiva de representar la información o el comportamiento de las variables analizadas, permitiendo hacer una exposición más clara, ordenada y amena.

El diagrama de Ishikawa permite visualizar la manera relacional de un problema que puede provenir de diversos ámbitos como fenómenos sociales, políticos, de la salud, etc. Esta representación también se le conoce como diagrama de causa-efecto o diagrama de espina de pescado. Consiste en una representación gráfica sencilla que consta de una línea horizontal, que representa la cantidad de votos, cuyo efecto principal se escribe a la derecha, y diversas líneas en forma de espinas de pez, que permiten describir los distintos elementos causales que influyen en esta cantidad. En los extremos de estas líneas se indican los distintos candidatos, y entre esos extremos y la línea central, las diferentes causas posibles asociadas a cada una, como partido, número de votos y barrios (Scrucca, 2012). El resultado obtenido ayuda a comprender mejor la situación, y a avanzar en el análisis del problema para encontrar la solución adecuada. Se trata de juntar los distintos elementos involucrados, y definir su papel, para averiguar cómo contribuir a la solución.

El protagonismo del PSDB y PMDB en la política campinense

Las características de la población de estudio y los resultados electorales de los siete partidos en los barrios de Campina Grande en las elecciones de alcalde en la 1ª vuelta pueden verse en el Cuadro 3.

El partido más votado fue el PSDB con 44,9 % de los votos válidos, que con el PMDB logran 74,9 % del total de los votos, aunque el PP alcanza el tercero puesto en las preferencias de los votantes, ya los partidos (PSC, PTB, PT y PSOL) tuvieron una representación muy acotada.

En Brasil, para el recuento de los votos válidos en una elección no se considera los votos blancos y nulos (Brasil, 1988). Los que optaron por votar en blanco fue de 3,2 % y 5,6 % han introducido en la urna un número que no coincide con ningún candidato luego son considerados votos nulos (Brasil, 2012b; Farhat, 1996). De acuerdo con la legislación vigente el voto es obligatorio, quién no comparezca debe justificar su ausencia, pero el elector es libre para elegir su candidato o no elegir ningún de ellos, pudiendo optar por votar en blanco o anular su voto (Brasil, 2014). Los que no comparecieron en el día de las elecciones componen el grupo de los que se abstuvieron con 14,9 %. Ese porcentaje de abstención es inferior que en otras ciudades importantes del estado de Paraíba (Apuração, 2012), como João Pessoa (17,24 %), Santa Rita (16,72 %) y Bayeux (15,11 %).

Cuadro 3 – Elecciones de alcalde 2012 (1ª vuelta). Campina Grande, Brasil

CANDIDATURAS	VOTOS	SOBRE VOTOS VÁLIDOS (%)	% SOBRE CENSO
PSDB	97.659	44,9	34,9
PMDB	65.195	30	23,3
PP	36.501	16,8	13
PSC	6.871	3,2	2,5
PTB	6.177	2,8	2,2
PT	2.551	1,2	0,9
PSOL	2.362	1,1	0,8

[continua na próxima página]

CANDIDATURAS	VOTOS	SOBRE VOTOS VÁLIDOS (%)	% SOBRE CENSO
Total	224.953	100	
Censo	280.207		-
Votantes	238.318	85,1	Sobre censo
Abstención	41.889	14,9	Sobre censo
Votos válidos	217.316	91,2	Sobre votantes
Votos nulos	13.365	5,6	Sobre votantes
Votos a candidaturas	217.316	91,2	Sobre votantes
Votos en blanco	7.637	3,2	Sobre votantes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE (Brasil, 2012a).

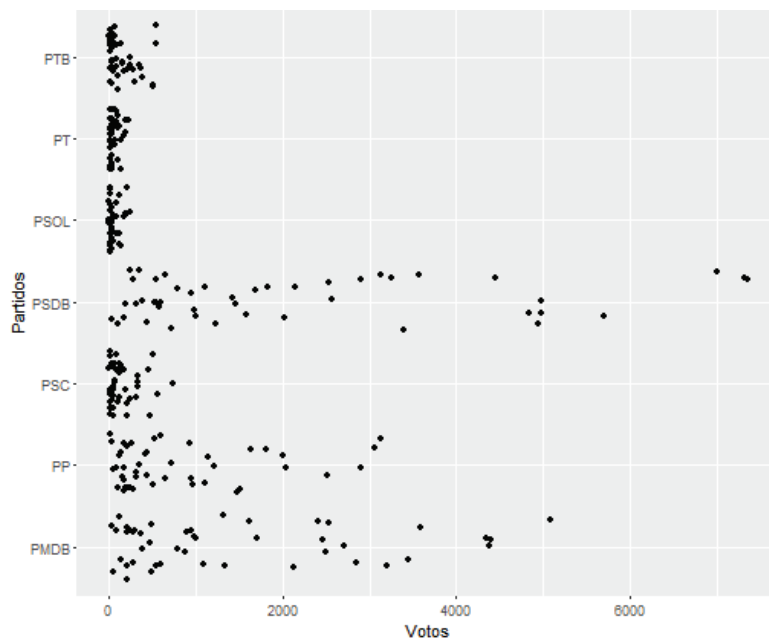
A continuación mostramos la distribución de votos de los barrios de Campina Grande conforme sus preferencias partidarias exhibida en la Figura 1.

Se observa que solamente tres partidos tuvieron votaciones superiores a 1.000 votos (PP, PMDB y PSDB), y en solo cinco barrios presentaron más de 5.000, el PSDB en los barrios Liberdade (7.358), Deputado Álvaro Gaudêncio (7.318), Catolé (7.001), Cruzeiro (5.704) y en seguida el PMDB con (5.092) proporcionado por el barrio de la Liberdade. Sobre el recuento total de los votos válidos atribuidos a todos los partidos que disputaban el poder, el barrio de la Liberdade fue responsable por 7,8 %, mientras 5,7 % de esos votos los electores de este barrio atribuyeron a los partidos PSDB (3,4 %) y PMDB (2,3 %).

El número máximo de votos alcanzado en el barrio por partido es demostrado en el diagrama de Ishikawa (Figura 2).

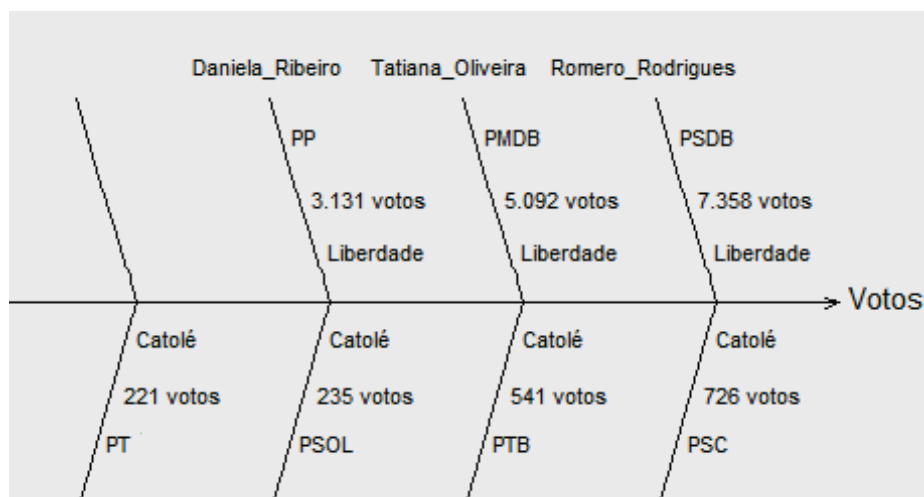
Los barrios Liberdade y Catolé fueron decisivos para los partidos pues tienen mayor contribución y clasificación entre ellos. Los partidos con mayores votaciones (PSDB, PMDB y PP), respectivamente, obtuvieron sus mejores resultados en el barrio Liberdade mientras los electores del barrio Catolé apoyaron a aquellos partidos que no tienen muchas participaciones en disputas electorales (PT, PSOL, PTB y PSC). Estos votantes parecen expresar sus deseos por representantes con nuevos comportamientos e ideologías políticas, diferentes de aquellos tradicionales, que es la situación del PMDB y PSDB que gobiernan con alternancia entre ellos desde 1983.

Figura 1 – Dispersión de los partidos en función del n.º de votos.
Elecciones de alcalde 2012 (1ª vuelta). Campina Grande, Brasil



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE (Brasil, 2012a).

Figura 2 – Cantidad máxima de votos obtenida por partido en el barrio.
Elecciones de alcalde 2012 (1ª vuelta). Campina Grande, Brasil



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE (Brasil, 2012a).

Según Anduiza y Bosch (2015), emplear algunas medidas resumen de la distribución de los votos son importantes entre las distintas candidaturas o partidos, como los resultados por bloques (Cuadro 4) o las medidas de concentración, fragmentación y *NEP* que presentamos para las cinco principales ciudades del estado de Paraíba (Cuadro 5).

Se observa que la cantidad de partidos efectivos parece estar relacionada con el número de la población electoral, al tiempo que las ciudades más pobladas, João Pessoa y Campina Grande poseen siete partidos que concurren a las elecciones de alcalde en 2012, excepto Santa Rita que a pesar de ser el tercer municipio con mayor número de electores del estado de Paraíba, solo tres candidatos han disputado. Como integrantes de la región metropolitana de João Pessoa, las ciudades de Santa Rita y Bayeux presentan estándares diferentes pues esta última, a pesar de una población inferior, se comporta como las ciudades con más electores al ofrecer un número similar de opciones partidarias.

El número de coaliciones en la disputa en dichas elecciones varían mucho dentro del estado, pues algunas ciudades solamente ocurrieron entre dos frentes, y casi siempre estas dos frentes son perfectamente definidas, no tienen que ver con alianzas ideológicas, tampoco son proyectos políticos compatibles, en esencia son dos coaliciones pragmáticas que luchan por el poder. En ese sentido, un claro ejemplo ha sucedido en la ciudad de Monteiro, ubicada en la región del Cariri Paraibano, que con 23.765 electores ha ofrecido únicamente dos candidatos para la disputa del cargo.

Según Lambertucci (2009), el modelo representativo es una necesidad de las sociedades complejas, pues él lleva las restricciones a la expresión democrática directa de los ciudadanos, que es una característica de los sistemas políticos de representación. A pesar del número de partidos crecer, las ideologías siguen siendo las mismas (Manfredini, 2008).

Cuadro 4 – Distribución del voto en las principales ciudades de Paraíba, elecciones 2012

% de voto	João Pessoa	Santa Rita	Patos	Bayeux	Campina Grande
Partido A	38,3	51,5	53,8	58,8	43,4
Partido B	20,3	39,8	44,3	32,5	29,0
Partido C	20,1	8,7	1,9	4,1	16,2

[continua na próxima página]

% de voto	João Pessoa	Santa Rita	Patos	Bayeux	Campina Grande
Partido D	18,9	-	-	3,1	3,2
Partido E	1,6	-	-	1,5	2,7
Partido F	0,6	-	-	-	1,1
Partido G	0,3	-	-	-	1,0
Censo electoral	480.237	89.443	67.562	70.704	280.207

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE (Brasil, 2012a).

A continuación presentamos los índices de concentración, fragmentación y número efectivos departidos para estas ciudades (Cuadro 5).

La ciudad de Patos tiene una distribución del voto más concentrada en comparación con las demás, seguidamente Bayers tiene mayor concentración al ser comparada con Santa Rita, mientras ambas presentan el mismo nivel de concentración (91,3 %), pero Bayers está menos fragmentada (0,546), ya Campina Grande revela una concentración de (74,9 %). Por considerar todos los candidatos concurrentes, el índice de fragmentación refleja mejor el grado de distribución del voto. Hay un grado de fragmentación relativamente elevado para las ciudades de João Pessoa (0,736) y Campina Grande (0,701). La ciudad de Patos esta menos fragmentada y se aproxima a una situación de bipartidismo perfecto ya que para esa situación basta tener un índice de 0,5 y la misma obtiene 0,514. Al considerar en su cálculo el número de partidos imaginarios, el NEP de otra manera ofrece el grado de fragmentación, siendo el mayor (3,79) presentado por João Pessoa y la ciudad de Patos configura el menor (2,06).

Cuadro 5 – Concentración, fragmentación y n.º efectivo de partidos políticos en las principales ciudades de Paraíba, elecciones de alcalde 2012

% de voto	João Pessoa	Santa Rita	Patos	Bayeux	Campina Grande
C	58,6	91,3	98,1	91,3	74,9
F	0,736	0,569	0,514	0,546	0,701
NEP	3,79	2,32	2,06	2,20	3,34

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE (Brasil, 2012a).

Con el análisis ANOVA, pretendemos verificar si existen o no diferencias en las medias en las votaciones de cada barrio. Observamos los distintos niveles del factor (barrio) ordenados por el valor medio de la variable representado por pequeños triángulos de color gris de izquierda a derecha, siendo el mayor nivel figurado por

el barrio de la Liberdade, seguido de los barrios Catolé, Deputado Álvaro Gaudêncio y Cruzeiro, respectivamente. También se aprecia el efecto del factor sobre la variable dependiente (votos en los partidos), cuanto más grande sea el cuadrado gris en comparación con cuadrado negro, mayor será el efecto del factor (barrios) sobre la variable dependiente (votos en los partidos) (Pruzek, 2012).

Cuando las medias entre los grupos varían mucho y la media dentro del grupo presenta menor variación, implica que los grupos son heterogéneos entre ellos y semejantes internamente, el valor de F será superior y luego las variables estarán relacionadas. Aquí, el valor resulta en el valor $3,03 > 1,412$, por lo que no hay evidencias estadísticas para aceptar la igualdad de votos por partido en los barrios de Campina Grande. Para los niveles de significación del 5 % y 1 %, el p -valor resultante ($p < 0,05$) es confirmada la relación entre las variables y por lo tanto hay diferencias significativas de las votaciones a los partidos en los barrios.

Por existir diferencia de las votaciones en los barrios, optamos por verificar la desigualdad de votos en los barrios a través de los índices estadísticos regionales (Cuadro 6).

Cuadro 6 – Entropía, coeficiente e índice de Theil para los barrios. Elecciones de alcalde 2012 (1ª vuelta). Campina Grande, Brasil

BARRIOS	ENTROPIA	COEF. THEIL	ÍNDICE DE THEIL
Alto Branco	1,361489	0,5844208	0,3003329
Barrio da Glória	1,04203	0,7497294	0,4184319
Bairro das Cidades	1,194178	0,7517323	0,386314
Mirante	1,30636	0,6395503	0,3286638
Bela vista	1,30636	0,6395503	0,3286638
Bodocongó	1,334018	0,6118922	0,3144504
Catingueira	1,250037	0,6958734	0,3576082
Católé	1,401811	0,5440993	0,2796117
Católe de Zé Ferreira	1,231404	0,7145062	0,3671836
Centenário	1,2955	0,6504102	0,3342447
Centro	1,427881	0,5180291	0,2662143
Cinza	1,349437	0,5964727	0,3065263
Conceição	1,332531	0,6133791	0,3152145

[continua na próxima página]

BARRIOS	ENTROPIA	COEF.THEIL	ÍNDICE DE THEIL
Conjunto Severino Cabral	1,319424	0,6264857	0,32195
Cruzeiro	1,36501	0,5808998	0,2985235
Cuités	1,273296	0,6726141	0,3456553
Dep. Álvaro Gaudêncio	1,343312	0,6025981	0,3096742
Distrito de Catolé	1,182449	0,7634611	0,3923414
Distrito de São José da Mata	1,315909	0,630001	0,3237565
Galante	0,8604044	1,085506	0,5578396
Jardim Borborema	1,251965	0,6939456	0,3566175
Jardim Paulistano	1,332366	0,613544	0,3152992
Jardim Tavares	1,502944	0,442966	0,2276395
Jardim Verdejante	1,318081	0,6278294	0,3226405
Jeremias	1,20641	0,7395001	0,3800279
José Pinheiro	1,243996	0,7019137	0,3607123
Liberdade	1,338701	0,6072091	0,3120438
Ligeiro	1,395683	0,2137544	0,1328131
Monte Castelo	1,20348	0,74243	0,3815335
Monte Santo	1,331934	0,6139766	0,3155215
M. Serrotão	1,331934	0,6139766	0,3155215
Nova Brasília	1,234775	0,7111355	0,3654513
Palmeira	1,234775	0,7111355	0,3654513
Prata	1,393011	0,5528994	0,2841341
Presidente Médice	1,408422	0,5374881	0,2762142
Quarenta	1,292963	0,6529476	0,3355487
Ramadinha	1,243439	0,7024714	0,3609989
Rocha Cavalcante	1,341335	0,6045756	0,3106904
Santa Rosa	1,34279	0,6031204	0,3099426
Santa Terezinha	1,782831	0,1630796	0,08380635
São José	1,353217	0,5926927	0,3045838
Sítio Marinho	1,011088	0,5983497	0,3717756
Tambor	1,224848	0,7210617	0,3705524
Três Irmãs	1,295879	0,6500314	0,3340501
Vila Cabral S. Terezinha	1,354111	0,5917992	0,3041246
Vila Castelo Branco	1,339527	0,6063827	0,311619

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE (Brasil, 2012a).

Se percibe que algunos de los barrios exhiben diferencias cuando comparados entre sí. En las localidades de Distrito de Galante (0,5578396) y Barrio da Glória (0,4184319), el índice de Theil se presenta más concentrado cuando comparado a los barrios de Santa Terezinha (0,08380635), Ligeiro (0,1328131), Jardim Tavares (0,2276395) y Centro (0,2662143), respectivamente, pues, cuanto más próximo de cero, implica concentración nula y, cuanto más próximo de 1, mayor es el grado de concentración.

En el Cuadro 7, podemos encontrar los resultados globales de las votaciones a los candidatos concurrentes en la 2ª vuelta.

Aquí tenemos solamente los dos candidatos que obtuvieron mayores votaciones en la 1ª vuelta y que fueron aptos para disputar la 2ª vuelta. El partido del PSDB con 59,1 % de los votos fue el vencedor. En comparación con la 1ª vuelta, en la 2ª vuelta hubo reducción de 0,8 % de los votos nulos (el 4,8 % ante el 5,6 % de la 1ª vuelta), con aumento de 0,6 % de abstención (15,6 %) y los votos blancos (2,2 %) también fueron reducidos en 1,2 %.

Cuadro 7– Elecciones de alcalde 2012 (2ª vuelta). Campina Grande, Brasil

CANDIDATURAS	VOTOS	% SOBRE VOTOS VÁLIDOS	% SOBRE CENSO
PSDB	130.106	59,1	46,4
PMDB	89.887	40,9	32,1
Total	219.993	100	
Censo	280.207		
Votantes	236.451	84,4	Sobre censo
Abstención	43.756	15,6	Sobre censo
Votos válidos	219.993	93,0	Sobre votantes
Votos nulos	11.260	4,8	Sobre votantes
Votos a candidaturas	219.993	98,8	Sobre votantes
Votos en blanco	5.198	2,2	Sobre votantes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE (Brasil, 2012a).

Para verificar la desigualdad de los votos atribuidos a los partidos PSDB y PMDB en los barrios en la 2ª vuelta se presentan indicadores estadísticos regionales (Cuadro 8).

El grado en que los electores se identifican con diferentes opciones políticas revela su tendencia para escoger un candidato o un partido. Una pequeña diferencia de 0,11 a 0,12 demuestra que el

candidato *tucano* Romero Rodrigues tuvo mayor distribución de los votos en comparación a candidata del PMDB, Tatiana Oliveira, que tuvo mayor concentración.

En los párrafos precedentes hemos analizado el comportamiento electoral a partir de indicadores estadísticos que permiten entender algunos factores influyentes en la variación del voto en la elección de alcalde en Campina Grande.

Cuadro 8 – Elecciones de alcalde 2012 (2ª vuelta). Campina Grande, Brasil

PARTIDOS	ENTROPIA	COEFICIENTE DE THEIL	ÍNDICE DE THEIL
PSDB	3,3777	0,4509	0,1177
PMDB	3,2159	0,4476	0,1221

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE (Brasil, 2012a).

Con la creciente importancia de los partidos políticos, convertidos en piezas fundamentales del proceso político democrático de nuestros días, una vez que, la democracia es conceptualizada como un conjunto de condiciones y procedimientos que promueven y garantizan, con carácter igualitario, la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas colectivas con las que se gobierna a la comunidad en busca de solucionar los conflictos sociales (Bobbio, 1994; Huntington, 1994; Sartori, 2007). Y para que la democracia funcione, se necesitan dos principios: el voto y los partidos políticos.

La formación de los partidos políticos constituye una de las manifestaciones más importantes de la diversidad de opiniones a ser garantizada por los regímenes que se definen como democráticos (Strøm, 1995). En muchas situaciones la libertad de expresión de las ideologías políticas sólo ocurre cuando el Estado permite la adopción de un sistema multipartidista (Duverger, 1954; Ware, 1996). Hemos observado que, a pesar de las votaciones ínfimas de los partidos (PSC, PTB, PT y PSOL), Campina Grande en su estructura política tiene ofrecido a sus electores distintas opciones para el cargo de alcalde.

Delante de esta democracia representativa, el escenario político campinense, aunque exista la pluralidad, la misma favorece un panorama bipartidista, lo que reitera la confrontación entre las dos fuerzas que dominan la política del municipio hace más de treinta años, a pesar del destaque de una tercera fuerza política emergente

representada por el PP, la sorprendente votación de su candidata Daniella Ribeiro, apunta un posible agotamiento de esa dicotomía.

Conclusiones finales

El comportamiento electoral brasileño está en concordancia con los valores de su cultura política, lo que dificulta explicar la “racionalidad” de la mayor parte de los votantes en sus preferencias electorales.

El estudio realizado en diversas ciudades del interior de *Rio Grande do Sul* sobre el comportamiento electoral brasileño ya demostraba la existencia de una “razón” que movía las elecciones electorales. Destinado de forma sensible y emocional, el voto de la mayoría del electorado es conducido a la persona del candidato (Radmann, 2001).

El protagonismo del PSDB y PMDB en el escenario político de Campina Grande a más de treinta años favorece un panorama bipartidista, aunque para la mayoría de los electores no es por la identificación partidista, sino por el voto personalista en función de la imagen y atributos simbólicos del representante del partido.

En términos de orientación y distribución del voto, Campina Grande está poco concentrada y relativamente fragmentada, eso porque la concentración es la suma de las dos fuerzas políticas más votadas, las cuales presentan un porcentaje no superior a 74,9 % y fragmentada debido a que el número de partidos integrantes en la disputa fue considerado alto al ser contrastado con otras ciudades del estado.

Las votaciones a los partidos en los barrios fueran significativamente diferentes al rechazar la igualdad de medias y los índices estadísticos regionales, lo que reveló variaciones en la concentración de votos cuando comparados entre sí. La intención de aplicar la ANOVA está en el efecto de los barrios sobre el voto.

Por lo tanto, los métodos planteados fueron imprescindibles en la obtención de los resultados con respecto a los objetivos. Más que conclusiones definitivas, este trabajo también evidencia la necesidad de más investigaciones sobre un tema todavía muy poco investigado en Brasil que es el comportamiento electoral en los barrios. Visto que así como el votante, el barrio también tiende a desempeñar un papel importante en los patrones de organización de las disputas.

Referencias

- ANDUIZA, E.; BOSCH, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- APURAÇÃO das eleições 2012 (2012). Disponible en: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/apuracao/joao-pessoa.htm>>. Consultado el 29 nov. 2017.
- ANDUIZA, E.; BOSCH, A. (2015). *Comportamiento político y electoral*. 2. ed. Barcelona: Ariel.
- BOBBIO, N. (1994). Democracia. En: _____. (ed.). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI, p. 441-453.
- BRASIL. (1988). *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2012a). *Eleições 2012*. Disponible en: [<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2012/eleicoes-2012>]. Consultado el 28 nov. 2017.
- _____. (2012b). *Voto nulo*. Disponible en: [<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-nulo>]. Consultado el 28 jul. 2016.
- _____. (2014). *Voto branco x voto nulo: Saiba a diferença*. Brasília, DF: TSE.
- CAMPINA GRANDE. Secretaria de Planejamento Urbano. (2012). *Prefeitura Municipal de Campina Grande*. Campina Grande: PMCG.
- CENIT, M. D. (2012). *Sistemas de partidos*. Granada: Editorial Universidad de Granada, p. 105-125.
- DUVERGER, M. (1954). *Political parties, their organization and activity in the modern state*. Nueva York: Wiley.
- FARHAT, S. (1996). *Dicionário parlamentar e político*. São Paulo: Melhoramentos.
- FISHER, R. A. (1925). *Statistics methods for research workers*. New Deli: Cosmo.
- HUNTINGTON, S. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2015). *População*. Rio de Janeiro: IBGE.
- LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. (1979). Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, vol. 12, n. 1, p. 3-27.
- LAMBERTUCCI, A. R. (2009). A participação social no governo Lula. En: AVRITZER, L. (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez. (Coleção Democracia Participativa, p. 70-89.
- MANFREDINI, K. M. (2008). *Democracia representativa brasileira: O voto distrital puro em questão*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- PARAÍBA. Tribunal Regional Eleitoral. (2012). *Quantitativo de eleitores aptos por seção*. João Pessoa: TRE.

- PRUZEK, R. M. (2012). *Package granova*. R: A language and environment for statistical computing. Vienna: R Foundation for Statistical Computing.
- R CORE Team: R Foundation for Statistical Computing. (2016). Vienna: The R Project for Statistical Computing.
- RADMANN, E. R. H. (2001). *O eleitor brasileiro: uma análise do comportamento eleitoral*. 285 f. Tese (Mestre em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- RAE, D. W. (1971). *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.
- SARTORI, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- SCRUCCA, L. (2012). *Package “qcc”*. R: A Language and Environment for Statistical Computing. Vienna: R Foundation for Statistical Computing.
- SHANNON, C. E. (1948). A Mathematical theory of communication. *Bell System Technical Journal*, vol. 27, p. 379-423.
- STRØM, K. (1995). *Parties political*. En: LIPSET, M. S. (ed.). *The encyclopedia of democracy*. Londres: Routledge.
- WARE, A. (1996). *Political parties and party systems*. Oxford: Oxford University Press.

Sindicatos e partidos políticos no Brasil

César Alessandro Sagrillo Figueiredo e Mauro Meirelles

Resumo

O mundo sindical no Brasil é reflexo, sobremaneira, de organizações partidárias, uma vez que se fragmentam conforme os diversos partidos políticos. Essa relação tornou-se ainda mais visível durante a gestão do governo Lula (2003-2010), momento em que houve o nascimento de novas centrais sindicais. Nesta perspectiva, cabem alguns questionamentos: por que houve a efetivação dessa ruptura das centrais sindicais na gestão de um presidente egresso das lutas do seio dos trabalhadores?; Quais foram as organizações surgidas? Esses questionamentos conduziram ao objetivo principal deste artigo, analisar a conexão entre o surgimento de novas centrais sindicais com as forças partidárias no contexto do governo Lula. O desenho desta pesquisa segue uma orientação qualitativa, subsidiando-se com elementos documentais e bibliográficos do tema. Constatamos que, após a vitória de Lula, houve a construção de um polo de oposição no campo da esquerda que impactou o mundo sindical. Os partidos em questão formaram suas próprias centrais sindicais com vistas à autonomia e ao protagonismo político. Concluímos, portanto, que, destas seções, três grupos sindicais surgiram no campo da esquerda, oriundos do tronco petista e da CUT: CTB, Conlutas e Intersindical – os dois últimos vinculados a partidos políticos que se convencionou chamar de Esquerda Radical, tributários das diretrizes programáticas partidárias, das suas estratégias e desempenho eleitoral. No tocante aos resultados eleitorais, percebemos que essas organizações possuem, via de regra, pouca densidade nas urnas, e por este motivo, os resultados desta pesquisa sugerem que o universo sindical seria o principal lócus político dos partidos de oposição do campo da esquerda.

Palavras-chave: Anos Lula; centrais sindicais; sistema partidário; partidos comunistas; Esquerda Radical.

Sobre os autores

César Alessandro Sagrillo Figueiredo é professor adjunto de Ciência Política da Universidade Federal do Tocantins. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: cesarpolitika@gmail.com

Mauro Meirelles é professor na Universidade do Vale dos Sinos (Rio Grande do Sul). Doutor em Antropologia pela UFRGS. E-mail: mauromeirelles@icloud.com

Abstract

The union world in Brazil is a reflection of the partisan universe, since these organizations are fragmented according to the different political parties, and this object became even more visible during Lula's government (2003-2010), period when New Trade Unions were created. In this perspective, some questions can be asked, for example, why did the trade unions break during the administration of a president that emerged from the struggle of the working class? What were the unions that emerge? These questions led to the main objective of this study, analyzing the connection between these new trade unions' appearing throughout Lula's government; and, especially, their party connection. Regarding the methodological resources employed, we will use the qualitative methodology through documentary and bibliographic research on the subject. We noticed that, after Lula's election, there was an opposition formation in the Brazilian left wing, which reflected on the trade unions' area, and the parties created own trade unions aiming autonomy and political protagonism. We conclude, therefore, that from these sections three trade union groups emerged in the Brazilian left, coming from CUT and from PT: CTB, Conlutas, and Intersindical – the last two are linked to political parties known as the Radical Left; related to the party guidelines, strategies and electoral performance. Concerning the electoral results, we noticed that these organizations usually have a low performance in the polls, that is why we suggest with this research that the trade union universe would be the main political locus.

Keywords: Lula years; trade unions; party system; communist parties; Radical Left.

Introdução

Os partidos de esquerda no Brasil têm uma longa história. O Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) são os mais antigos; no entanto, em virtude da sua natureza política antissistema (Sartori, 1982) passaram a maior parte de suas vidas partidárias na clandestinidade e sofrendo perseguições no período Vargas e na ditadura militar brasileira. O surgimento de novos partidos de esquerda ocorreu, primeiramente, após o fim de bipartidarismo em 1979, momento em que surgiu o Partido dos Trabalhadores (PT); e depois do período de redemocratização, em que destacamos, neste estudo, a emergência do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), em 1993, e a construção do Partido do Socialismo e Liberdade (PSOL), em 2004, ambos egressos do tronco petista.

Destes, o PT foi o único que conseguiu capitanear um amplo arco de coalizão e ganhar as eleições de 2002 para presidente. Porém, após a vitória de Lula à presidência da República e o alinhamento do PT aos partidos de centro-esquerda que compuseram a coalizão partidária dominante, este governo configurou-se com características social-democratas heterodoxas; modelo este que ocasionou, por conseguinte, um afastamento de alguns partidos de esquerda da seara do petismo e o surgimento de novas centrais sindicais com intuito de se contrapor à hegemonia cutista capitaneada pelo PT. A partir do exposto, este artigo tem por objetivo principal estudar essas novas centrais sindicais do campo de esquerda surgidas ao longo do governo Lula e, principalmente, a sua conexão partidária e o reflexo no campo eleitoral.

Com o intuito de responder a este objetivo principal, cabe-nos investigá-las privilegiando a seguinte construção histórica sindical no campo da esquerda, a fim de podermos compreender a cristalização do cenário político-sindical da década de 2000: 1) conjuntura política da década de 1980 – os reflexos no novo sindicalismo e o afastamento dos Partidos Comunistas (PCs); 2) conjuntura política da década de 1990 – os reflexos no sindicalismo cutista e a aproximação dos PCs; e 3) a conjuntura política dos anos 2000 e a diáspora da Central Única dos Trabalhadores (CUT) com a emergência das novas centrais sindicais. Com tais marcos temporais, torna-se necessário compreender a evolução da configuração política das novas centrais sindicais brasileiras durante o período Lula.

Ainda, com o intuito de corroborar o objetivo proposto, torna-se fundamental, primeiramente, construirmos uma brevíssima contextualização histórica sobre os partidos de esquerda no Brasil, especialmente, PCB, PCdoB, PSTU e PSOL, justamente, para podermos entender os desdobramentos desses partidos no cenário político e, principalmente, a sua dinâmica no seio da classe operária. Conforme referido, este trabalho privilegiará o diálogo do sindicalismo com as instâncias institucionais partidárias, durante as décadas de 1980, 1990, e, sobremaneira, os anos 2000. Igualmente, realçará os desdobramentos dessas políticas para a tentativa de sucesso (ou fracasso) destes partidos nas urnas e, principalmente, a ênfase deles no campo sindical, a despeito das eleições. No tocante à conexão eleitoral, vamos nos deter, especificamente, na eleição de 2006, pois foi a única eleição em que houve a construção da Frente

de Esquerda: PSTU, PSOL e PCB, em que podemos observar mais detidamente a dinâmica partidária, eleitoral e sindical dessas três organizações procurando trabalhar em coalizão.

Breve histórico dos PC: PCB, PCdoB, PSTU e PSOL

Apesar das lutas operárias no Brasil se originarem com os anarquistas no início do século XX, consideramos que o campo da esquerda no meio sindical inicia-se com o Partido Comunista do Brasil (PCB), fundado em 1922. Quanto ao marco de formação do PC nacional, primeiramente, torna-se relevante esclarecermos o seguinte: o partido nasce com o nome oficial de Partido Comunista do Brasil e utiliza-se institucionalmente ao longo do seu percurso, inclusive em eleições, da sigla PCB; outro elemento em destaque a respeito desse partido, em seu nascedouro, era que ele não possuía muito relevo e amplitude perante as massas, conforme pretendiam.

Este partido sofreu, desde a sua gênese, constantes perseguições, tendo pouquíssimo período de legalidade, vide período imediato ao Estado Novo em 1945, interregno em que o PCB logrou fazer uma expressiva bancada de comunistas eleitos (Aarão Reis Filho, 2002). Porém, a política de legalidade desse partido não perdurou por muito tempo, uma vez que logo voltaria a ser cassado em 1947, entrando novamente na clandestinidade. Na década de 1950, houve as discussões dos crimes de Stalin, ativando as fraturas que já havia dentro do partido. No V Congresso do PCB, ainda clandestino, o partido decide mudar o seu nome para Partido Comunista Brasileiro, mantendo a sigla PCB, com o fito de tentar a sua legalização partidária, para tanto, também modificam o seu programa e estatuto. Obviamente que tal decisão não passaria inerte no corpo partidário, gerando uma cisão oponente e (re)criando o Partido Comunista do Brasil, agora com a sigla PCdoB. Porém, tanto a tentativa de (re)organização partidária quanto a sedimentação do projeto do PCB foram cerceadas seriamente pelo golpe militar brasileiro de 1964, que além de manter esses dois partidos na mais absoluta clandestinidade os perseguia com o intuito de aniquilá-los (Figueiredo, 2013).

Em meio a mortes, prisões e exílios de comunistas, o Brasil no final dos anos 1970 viu-se diante dos novos movimentos sociais em curso, como as ondas de greves que varreram o ABC paulista e

deram combustível para as demais campanhas que tinham na luta contra a ditadura a sua estratégia principal. Assim, os PC, mesmo debilitados nos finais da década 1970, conseguiram sofregamente acompanhar as movimentações do período; porém, diante da fragilidade partidária como reflexo dos duros anos de repressão, ficaram a reboque dos novos atores que surgiam, deixando de ser a direção do movimento. Podemos ver claramente tal debilidade nas lutas sindicais do período, em que os PC tinham menor peso no movimento sindical, ficando longe de ser os protagonistas, assim como estiveram à distância de dirigir o processo e ter a hegemonia no campo das lutas. A nova força sindical que surgia nesse período era o PT, formado por um conjunto de novos atores sociais que entravam em cena no cenário político, galvanizando e desbotando o protagonismo dos PC (Santana, 2001).

O PT surge na década de 1980 galvanizando o elenco de novos atores que lutaram contra a ditadura militar e que possuíam em sua base o novo sindicalismo, lastros da igreja progressista, os novos movimentos sociais e egressos das organizações armadas organizadas, agora como tendência no PT (Meneghello, 1989). Ou seja, nos anos 1980, este partido irá forjar a Central Única dos Trabalhadores (CUT), como veremos mais adiante; e na década de 1990 marcaria presença no cenário como um partido real e efetivo de oposição no Brasil.

Porém, com o processo de institucionalização partidária a partir dos anos 1990, com o PT ganhando sucessivas eleições (Garcia, 2008), este partido começou a sofrer fissura em sua base, dando origem a novas clivagens políticas, como foi caso do PSTU, em 1993 e, principalmente a partir da vitória de Lula, o PSOL, em 2004. Portanto, tanto o PSTU quanto o PSOL nasceram do tronco petista, a partir das clivagens internas de suas tendências, ambas as organizações com perfis trotskistas, principalmente o PSTU, que procurou ao longo da década de 1990 constituir-se como alternativa de esquerda diante da ascensão do petismo nesta década. Ainda, quanto ao PSTU, convém realçar que a sua tendência interna dentro do PT chamava-se Convergência Socialista, organização esta muito forte desde os períodos de lutas iniciais do Novo Sindicalismo do final da década de 1970 e início dos anos 1980.

Já o PSOL surge a partir do início do mandato de Lula, em 2002, em virtude do não alinhamento da sua base com a política

do governo do PT, mais perfiladas as políticas petistas com a coalizão de centro-esquerda que perfilada às compunha o governo Lula, sendo este caracterizado por uma clivagem político-dissidente como um governo com contornos social-democratas. A partir das eleições e por isso subsequentes, o PSOL tentaria formar um bloco de coalizão de esquerda conjuntamente com o PSTU e o PCB, no que foi denominado de Frente de Esquerda, conforme pode ser verificado nas eleições de 2006.

Conjuntura política da década de 1980: os reflexos no novo sindicalismo e o afastamento dos PC

Realçamos a importância da década de 1980 para a compreensão das fraturas do sindicalismo brasileiro na década de 2000. Conforme enfatizado, a despeito das tentativas de os PC tornarem-se o real partido da classe operária e ser reconhecidos de fato como tal; tinham, porém, que disputar o lócus político no início da década de 1980 com outras frentes que surgiram: frutos de clivagens dos próprios PC e suas seções, bem como em virtude dos novos atores que emergiam temperados nas lutas do período. Entre estas organizações no meio sindical que existiam além do PCB e do PCdoB, ainda havia o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8) e, obviamente, o PT como ator principal.

No tocante especificamente aos PC, devemos buscar uma explicação para entender o fato que fez essas organizações perderem o passo do diálogo com a classe operária, ou seja, perdessem a oportunidade de ser o grande interlocutor do estrato mais avançado do operariado na luta do período, sendo galvanizado pelo PT. Os PC estavam fortemente empenhados na transição completa do regime militar, inclusive militando dentro do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e, posteriormente, no seu sucedâneo, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Esse empenho representava não correr riscos de possíveis retrocessos, nem deixar margem para qualquer tipo de fissura que pudesse fazê-los perder o pouco que já tinham conquistado, mesmo que isso colocasse em risco serem preteridos no movimento sindical para uma força mais aguerrida e disposta a palavras de ordem mais exaltadas. Ou seja, priorizavam a via institucional acima de qualquer coisa, nas palavras de Marco Aurélio Santana (2001, 192):

A luta contra o arrocho, pilar da política econômica da ditadura militar, teria centralidade. O restante (“sem inserção na massa”) viria com a luta e a consolidação da democratização. Aqui, fica indicado um dos pontos que, em breve, distanciarão grandemente os comunistas desses “novos atores”. Esse etapismo propugnado pelo PCB o empurrava contra certas demandas e propostas em debate no movimento sindical.

Embora a citação de Santana seja para o PCB, podemos fazer a mesma analogia para o PCdoB, que estava do mesmo modo que os *pecebistas* muito empenhado numa transição mais conservadora em aliança com as instâncias do PMDB, julgando qualquer avanço mais abrupto como um resvalo para o esquerdismo. Já o PT conseguia capturar para si a grande parte dos trabalhadores mais “radicalizados” do período; assim sendo, diferentemente dos PC, o PT não buscava empenhar-se e dar a linha para o movimento, pelo contrário, nascia como reflexo do próprio movimento. Ou seja, não priorizavam a via institucional, e sim fomentavam a ruptura pelo amálgama *sui generis* que formara o PT: sindicato, Igreja e movimentos sociais, privilegiando sobremaneira o seu sindical na figura dos seus líderes, entre estes Lula (Meneguello, 1989).

Esse amálgama *sui generis* poderia ser visto também no movimento sindical. Assim sendo, no desenrolar do processo de erosão do aparato militar, o PT marcava posição radicalmente contrária a qualquer conciliação de classe, rompendo com a unidade tão pretendida dos PC no meio sindical, vindo a compor e construir a CUT, enquanto os PC compuseram a Central Geral dos Trabalhadores (CGT). Da parte dos comunistas, estes não aceitavam a posição do PT, pois a julgavam com desvios esquerdizantes, uma vez que priorizavam uma política conciliadora com as forças mais “atrasadas” na luta sindical, inclusive com pelegos notórios, vindo a somar força na consolidação da CGT (Santana, 2001). A ruptura destes três partidos, de um lado, o PT e, de outro, o PCB e o PCdoB, definirá os rumos da política sindical brasileira no transcurso do cenário político da década de 1980, momento este em que essas três forças de esquerda disputariam a hegemonia do movimento.

Torna-se importante frisar que o PT lideraria a emblemática eleição presidencial de 1989. O PCdoB comporia aliança com o PT chamada Frente Brasil Popular. Já o PCB sairia em campanha

sozinho com Roberto Freire candidato a presidente, com uma pífia votação. Este percurso da década de 1980 foi o definidor do que viria a ocorrer no campo da esquerda na década seguinte, já demonstrando, assim, um realinhamento do PCdoB com o PT.

Conjuntura política da década de 1990: os reflexos no sindicalismo cutista e a aproximação com os PC

Como resultado das eleições de 1989 não foi o esperado pelo campo da esquerda, a década de 1990 começava com o governo de Fernando Collor e com a emergência e tentativa de implementação do neoliberalismo no Brasil. Soma-se a esses fatos a crise do socialismo, em 1989, ano em que ocorreu a queda do muro de Berlim e no imediato, na década 1990, viveu-se o total colapso do aparato do Leste Europeu com o fim da União Soviética, afetando, principalmente, o PCB com esses acontecimentos. Ainda, o movimento sindical não ficaria inerte diante das rápidas e abruptas mudanças da década de 1980 para 1990. O PCdoB rompe com o apoio à CGT indo incorporar-se à CUT, como reflexo da sua política partidária, fruto de um processo lento na segunda metade da década de 1980, até um final definitivo no início dos anos 1990. Já o PCB permanece quase inerte na CGT, pregando sempre uma ultrapassada política de unidade sindical, muito mais no discurso do que na ação.

Se por fora da CGT o PCB vai ver seu poderio no movimento sindical ser corroído pela CUT, no interior da intersindical o partido verá seus problemas com os setores mais conservadores da CGT se ampliarem, diminuindo seu espaço de movimentação e transformação da CGT em uma intersindical de cunho menos imobilista e cupulista. O partido perde terreno rapidamente para os setores identificados com o germe do que seria o chamado *sindicalismo de resultado*. (Santana, 2001, 277, grifo do autor)

Grosso modo, podemos dizer que o PCdoB soube acompanhar a maré, redefinindo-se taticamente e vindo acompanhar o PT na CUT; diferentemente do PCB, que continuou ainda “nadando contra a maré até morrer na praia”. O preço pago pelo PCB foi muito alto: a sua inexpressiva inserção política no processo de redemocratização brasileira. Para este partido que tinha a

pretensão de ser a vanguarda da classe operária tornou-se nada mais do que sustentáculo de última hora dos setores mais atrasados, refletindo isso, também, no campo sindical com apoio nas figuras de Joaquinão, Rogério Magri e Medeiros, desembocando esses personagens na construção da Força Sindical com o seu *sindicalismo de resultado*.

No entanto, com o intuito de salvar o partido de uma morte anunciada, no início da década de 1990 o PCB opta, com muita resistência em suas bases, por aderir à CUT, sem conseguir conquistar, obviamente, a hegemonia dentro do movimento sindical (Santana, 2001). O pior ainda estava por vir, pois, nos dias 25 e 26 de janeiro de 1992, o PCB realizou o seu X Congresso e ao final deste o partido declarou-se extinto, sendo criado em seu lugar o PPS (Pandolfi, 1995). Porém, em 1993, egressos do velho tronco pecebista tentam (re)fundar o velho partido, porém sem o vigor da antiga agremiação.

Nesse contexto, além do PT que era hegemônico dentro da CUT, teríamos então a “comunhão orgânica” dentro dessa central sindical com o PCdoB, o PCB e, inclusive, o PSTU. Realçamos este fato, pois mesmo essa agremiação tendo rompido com o PT no plano institucional partidário, no âmbito sindical continuava mantendo um trabalho dentro da CUT, mesmo que procurando sempre tensionar internamente as relações com o PT.

No tocante à conjuntura, destacamos as grandes adversidades no plano internacional que a esquerda teve que enfrentar, por outro lado, no Brasil também esse período foi arrastado por sucessivas medidas neoliberais dos governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, com políticas de enxugamento da máquina estatal, pregando o chamado Estado mínimo. Também o desemprego apresentava índices alarmantes. Embora no período estivéssemos vivendo, a partir de Itamar Franco, uma estabilidade monetária com a redução da inflação, a economia brasileira encontrava-se esgotada, milhares de trabalhadores eram postos na rua, relegados ao desemprego diante da política neoliberal, sem contar, ainda, com a aludida reestruturação produtiva no mundo do trabalho que procurava impor um padrão toyotista no chão de fábrica no Brasil. Ou seja, conjunturas nacional e internacional adversas, bem como um severo déficit para a classe trabalhadora, resultando em uma tarefa difícil para a CUT e as organizações de esquerda; o momento era de reunir forças para as eleições vindouras.

A conjuntura política dos anos 2000 e a diáspora da CUT com a emergência das novas centrais sindicais

Com o intuito de romper com o paradigma neoliberal da década de 1990, as forças de centro-esquerda organizariam uma ampla coalizão com o intuito de enfrentar a continuidade do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB) na presidência da República. Nas eleições de 2002, o PT capitaneia esta coalizão com seu candidato Lula. Assim sendo, em 2002, finalmente, Lula consegue conquistar a tão sonhada presidência do Brasil no segundo turno, na bipolarização PT *versus* PSDB, com 55,27% dos votos (Brasil, 2002). No tocante ao plano tático, embora conquistando essa vitória em conjunto com a Frente Popular, essa eleição de 2002 representou o último enlace do PCB com o PT, bem como o último apoio crítico do PSTU no segundo turno ao PT, pois no imediato começaram a apresentar críticas ao PT e a migrar para o campo político de oposição ao governo Lula.

A Esquerda Radical: as disputas sindicais e eleitorais

A partir das próximas eleições, o PCB irá trilhar um caminho junto com outras organizações de esquerda, denominada de Esquerda Radical (Figueiredo, 2013; Moura, 2011) em conjunto com o PSTU e a partir da criação do PSOL (Partido Socialismo e Liberdade). Nesse sentido, cumpre destacar que essas agremiações partidárias vão para o polo oposto ao PT, uma vez que o consideram, a partir do governo Lula, uma organização social-democrata de centro-esquerda¹; em face da manutenção do *establishment* e do todo o corpo burocrático do presidencialismo de coalizão existente no Brasil (Abranches, 1988), arcabouço institucional do qual a esquerda mais radicalizada julgava que o PT desvencilhar-se-ia.

Ou seja, como o PT, naquele momento, adota uma política mais pragmática e de centro-esquerda, por conseguinte, esta parcela da

1. Quanto ao espectro ideológico esquerda-direita, Yan Carreirão (2006, 143) explicita: “tomo como definição operacional inicial a seguinte classificação dos partidos no Brasil, no eixo direita-esquerda: 1) Direita: PP (PPB; PPR; PDS); PFL; PRN; PDC; PL; PTB; PSC; PSP; PRP; PSL; PSD e PRONA. 2) Centro: PMDB e PSDB. 3) Esquerda: PT; PDT; PPS; PCdoB; PSB; PV; PSTU; PCO e PMN”.

esquerda começa a se organizar tanto no campo sindical quanto no campo eleitoral visando marcar posição no campo político, pois julgavam que o PT abandonou as suas bandeiras tradicionais de luta (Boito Jr., 2007). Sendo assim, a Esquerda Radical adota posições centrífugas da seara petista. Quanto ao plano sindical, devemos destacar que, além das contradições pouco ortodoxas para os olhos da esquerda, no primeiro mandato de Lula o seu governo, ainda, tenta emplacar uma reforma sindical e previdenciária, sendo que para incentivar a negociação criaram o Fórum Nacional do Trabalho (FNT). Obviamente que esse tema gerou novamente sérias polêmicas na base governamental, irrompendo uma dissidência partidária que viera formar o PSOL, com reflexo, inclusive, no seio sindical: “[...] A reforma da previdência teve repercussões também junto à CUT, ocasionando o rompimento de uma parcela de sindicalistas e a formação da Coordenação Nacional de Lutas (Conlutas)”. (Dal Molin, 2013, 148).

Como reflexo dessas disputas no âmbito da reforma sindical e previdenciária, houve a emergência de novas centrais sindicais, uma vez que essa esquerda julgava que a CUT era o braço de sustentação sindical do PT e não daria subsídios para as lutas dos trabalhadores, bem como afirmavam que as mudanças no âmbito sindical e previdenciário eram patrocinadas pelo PT. Assim sendo, a conjuntura propiciou, por conseguinte, o fomento da *Intersindical*, ligada ao PCB e ao PSOL, e a criação da *Conlutas*, ligada ao PSTU.

A partir dessa nova configuração de forças na seara da esquerda, bem como após a construção e fomento dessas novas centrais sindicais, esses três partidos romperão definitivamente com a coalizão capitaneada pelo PT. Procurariam, por conseguinte, uma aliança tática para a eleição de 2006, visando se contrapor ao PT nesse pleito. Conforme enfatizado, PCB, PSTU e PSOL compuseram a Frente de Esquerda. Embora houvesse certa similaridade na origem do PSOL e PSTU, essa aliança não logrou unidade, diante das divergências programáticas dessas três agremiações e da tentativa de protagonismo do PSOL na corrida presidencial ao definir a candidata à presidente, Luiza Helena e o seu vice, César Benjamim, o que de arrancada já demonstrou fissuras nessa coligação partidária, uma vez que o PSTU tentou apresentar o nome do seu presidente, José Maria, como vice da chapa.

Além dessas questões, no plano tático, o PSOL visava neste pleito a um caráter eleitoral mais popular e democrático, divergindo do

PSTU e do PCB que buscavam uma propaganda classista, visando romper com o *status quo* e não crendo na via democrática burguesa como expressão da luta de classe (Moura, 2011). Embora a candidata da Frente de Esquerda tenha chegado em 3º lugar da disputa, ela conseguiu apenas 6,85% dos votos (Brasil, 2006), fato este que demonstrou a falta de inserção desses partidos no campo de disputa eleitoral, não consolidando preferências no mercado político. Ainda, quanto aos eleitos por esses partidos, o PSOL logrou eleger 2 deputados estaduais e 3 deputados federais: quanto ao PCB, este elegeu apenas 1 deputado estadual.

Portanto, destacamos que os campos de luta dessa Esquerda Radical não se dão eminentemente no campo eleitoral, mas sim em várias arenas/ambientes de lutas², onde supomos que estas organizações partidárias atingem um relevo mais destacado no plano sindical. Obviamente que também merecem destaque os movimentos sociais diversos, entre esses o movimento estudantil, que combinados servem de ponto de apoio e propaganda para a construção partidária. Nesse sentido, verificamos que há uma multiposicionalidade militante nas várias arenas, seja sindical, eleitoral, movimentos sociais estes que se somam; e reiteramos que, diante dos sucessivos resultados eleitorais pífios, o campo eleitoral não é o ambiente por excelência dessas agremiações partidárias, uma vez que centram muito mais as suas forças na tentativa de consolidação no campo sindical, destacando, assim, justamente o caráter classista desses partidos. De acordo com Moura (2011), esses partidos da Esquerda Radical funcionam dentro do conceito de “partidos de chantagem” a partir da teoria *downsoniana*, em que por meio de pressões no jogo político visam influenciar o espectro ideológico da disputa, mesmo não logrando vitória. Nas palavras do próprio Downs (1999, 148):

Ao analisar o nascimento de novos partidos, devemos distinguir entre dois tipos de novos partidos. O primeiro é projetado para ganhar eleições. Seus criadores sentem que ele pode se localizar de modo a representar um grande número de eleitores cujos pontos de vista não

2. Segundo Panebianco (2005, 23), “ambiente é uma metáfora para indicar uma pluralidade de ambientes, de arenas na quais cada organização age quase sempre simultaneamente; arenas que geralmente são interdependentes e comunicantes entre si, mas também distintas”.

estão sendo expressos por qualquer partido existente. O segundo tipo é projetado para influenciar partidos já existentes a mudar suas políticas, ou a não mudá-las; não visa primordialmente a ganhar eleições.

Em síntese, consideramos que a arena de luta mais destacada no período do governo Lula, para essa Esquerda Radical, se dá no ambiente sindical, uma vez que no plano eleitoral não consegue resultados satisfatórios para disputar a hegemonia com a agremiação petista, bem como alijar do poder o centro e a direita. Da mesma forma, verificamos que a seara eleitoral não seria o ambiente por excelência desses partidos, com exceção do PSOL. Dialogando com Przeworski, em *Capitalismo e social-democracia* (1989), acerca das escolhas dos partidos de orientação marxista nas urnas, fato este que implicaria no seguinte dilema:

Os líderes de partidos baseados na classe operária devem escolher entre ser um partido homogêneo em termos de apelo a uma classe, porém condenado à eterna derrota eleitoral, ou um partido (universalista, que irá abarcar todos os diversos aspectos da sociedade) que luta pelo sucesso eleitoral às custas de uma diluição de sua orientação de classes. (Ibidem, 125)

Ou seja, as organizações da Esquerda Radical não demonstram o interesse de amainarem o ímpeto revolucionário a fim de buscar e maximizar votos fora do seu eixo principal, a classe operária, enfatizando, portanto, a ênfase no universo sindical, vide, especialmente a Conlutas.

O PCdoB e a construção da CTB como alternativa à hegemonia da CUT

Conforme já enfatizado, o PT não logrou unidade dentro da sua própria seara, tendo defecções à esquerda nas suas hostes partidárias, que vieram a formar o PSOL, em meados do seu primeiro mandato. Diferentemente das outras organizações do campo da esquerda, o PCdoB foi um incisivo apoiador do governo Lula. Assim sendo, o PCdoB promovia uma política frentista com o governo Lula, que propugnava um modelo nacional, democrático e desenvolvimentista, comprometendo-se, por conseguinte, muito com este perfil de governo no plano institucional, ou seja, entre as

conexões do Executivo-Legislativo em consonância direta com as políticas implementadas pelo governo petista: segundo o PCdoB, não seria um apoio irrestrito, mas sim um apoio crítico com o fito de demonstrarem ter um grau de independência.

Em 2005, nas vésperas das próximas eleições majoritárias, o PCdoB realiza o seu XI Congresso. Para o PCdoB, a vitória do governo Lula equiparava-se a um grande avanço na história do Brasil; enfatizava comparando cronologicamente com as seguintes viragens políticas no Brasil; 1) Com a Proclamação da República e abolição da escravatura, no final do século XIX; 2) Com a Revolução de 1930, que modificou a estrutura da Velha República; e, naquele momento, 3) com a vitória de Lula, contendo a onda neoliberal caudatária das décadas passadas. Nesse XI Congresso do PCdoB (2005), avançavam na interpretação acerca da importância da vitória de Lula, combinando a sua tática com a estratégia no rumo do socialismo, que neste quadro atual, segundo o PCdoB, “assume uma dimensão anticapitalista e anti-imperialista de transição do capitalismo ao socialismo” (Ibidem, 99), buscando construir o centro da sua tática na relação frentista do PCdoB com o governo Lula.

Também destacamos outro ponto que deveria ser realçado na política do PCdoB, conforme explicitado desde o VIII Congresso (2005) ao propor o Programa Socialista: o artífice desse projeto socialista seria o proletariado. Nesse sentido, mantém-se operando dentro da CUT, com uma corrente organizada denominada CSC (Corrente Sindical Classista), com o intuito de galvanizar a classe operária para a suas hostes partidárias em consonância com a sua política. Convém relembrar que no início da década de 1980, os comunistas (PCB e PCdoB) perderam o “trem da história” ao subestimar a vanguarda do ABC paulista na construção da CUT, vindo a migrar para essa organização apenas no fim dessa década, já sob a hegemonia do PT (Santana, 2001). Realçamos ainda que, conforme esperado, com a emergência do governo Lula, as principais lideranças cutistas estavam operando em comunhão orgânica com o governo petista no plano institucional, amainando a luta dos trabalhadores.

Não obstante a tentativa de se sedimentarem pela CUT, obviamente que os *pecedobistas* enfrentariam dificuldades para conquistar a hegemonia no proletariado, uma vez que precisavam disputar espaço nesse meio tanto com a elite dirigente da CUT (organização longeva e bem consolidada pelo PT) quanto com as referidas centrais

da Esquerda Radical, Conlutas e Intersindical, tarefa difícil para o PCdoB, não esquecendo que neste espectro ainda havia a Força Sindical (sindicalismo de resultados). Também devemos enfatizar que nesse espaço do movimento sindical e do mundo do trabalho as organizações da Esquerda Radical, conforme explicitado no subtítulo anterior, conseguiriam lograr uma relativa amplitude, destacando-se como oponente efetivo ao governo petista. Nesse sentido, enfatizamos os limites do PCdoB no mundo sindical, em virtude do seu denominado apoio crítico ao PT, fato este que tornava mais árduo o seu protagonismo nas lutas dos trabalhadores, uma vez que o PCdoB era um frondoso braço de sustentação do governo petista; e, por conseguinte, tal processo de busca pela hegemonia no mundo sindical barrava nos limites partidários diante do apoio dos comunistas ao governo Lula.

Buscando romper com a hegemonia petista na CUT, o PCdoB, em conjunto com outras forças de esquerda, constrói a CTB (Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil), com o intuito de se deslocar da CUT e visando construir o seu protagonismo no proletariado, conforme resoluções partidárias. Porém, a CTB não se apresenta necessariamente como uma ruptura com o governo Lula, mas sim como uma expressão do acúmulo de forças dos comunistas dentro da CUT, podendo naquele momento marcar presença com a sua política própria. Em tempo, os comunistas já se organizavam dentro da CUT enquanto tendência pela CSC (Corrente Sindical Classista), ou seja, seria, segundo eles, um processo de acúmulo e maturação política. Obviamente que sobraram críticas para a CUT, justamente com o intuito de justificar o nascimento de uma nova central sindical comunista:

Sob a dominação do neoliberalismo, o Brasil mudou para pior, levando-se em conta os interesses da classe trabalhadora e da maioria da nação. A CUT também sofreu esse impacto. A cúpula dessa central abandonou o discurso e a prática classista para propor um “sindicalismo cidadão”; trocou a tática do confronto pela conciliação, alimentou ilusões em relação à câmara setoriais, vacilou diante da reforma previdenciária de FHC e, aos poucos, foi consolidando uma concepção sindical de viés social-democrata, orientada para a colaboração de classes, o que teve sua correspondência, no plano internacional, na filiação à Confederação Internacional de Organização dos Sindicatos Livres (Ciols). (Lemos e Tonelli, 2008, 37).

Também devemos considerar que além desses motivos de fundo alegados pela CTB, ainda, havia o fato do hegemonismo de fundo do PT na CUT, motivo este que dava pouco poder de inserção real da política comunista nessa central sindical. Sendo assim, o PCdoB aproveitava o seu acúmulo do período de trabalho em conjunto com a CUT e buscava construir a sua própria central sindical. Ainda, enfatizava o desapego do caráter classista na CUT. Em síntese, naquele momento para o PCdoB parece haver dois movimentos táticos: 1) Enquanto partido, apoia o governo Lula em sua política de Estado; e, 2) enquanto centrais sindicais procuram marcar posição mais à esquerda da CUT e do PT, com o intuito de granjear frutos e amplitude nos sindicatos. Talvez, em virtude dos erros históricos do PCdoB, ora oscilando à esquerda e perdendo militantes, ora oscilando à direita e ficando a reboque do movimento, o referido partido decida no período analisado optar por uma relação dúbia com o governo alegando um “apoio crítico” e construindo a sua própria central sindical.

Considerações finais

Assim sendo, no tocante especificamente ao espectro sindical, se no imediato da redemocratização tínhamos um campo mais coeso com os partidos de esquerda disputando entre si a hegemonia; nos anos 2000, no entanto, houve uma pulverização de centrais sindicais. Observamos que essas centrais foram reflexos do quadro político brasileiro e da conjuntura nos sucessivos períodos históricos, os quais deram origem ao seguinte quadro no final do período Lula: CUT (Central Sindical dos Trabalhadores), ligada ao PT – com 1.985 sindicatos filiados e 22 milhões de trabalhadores na base; Força Sindical, ligado ao PDT/PPS – com 1.506 sindicatos filiados e 16 milhões de trabalhadores na base; UGT (União Geral dos Trabalhadores), ligada ao PMDB – com 886 sindicatos filiados e 6 milhões de trabalhadores na base; NCST (Nova Central Sindical de Trabalhadores), ligada ao PMDB/PTB – com 836 sindicatos filiados e 5 milhões de trabalhadores na base; CTB (Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil), ligada ao PCdoB – com 486 sindicatos filiados e 6 milhões de trabalhadores na base; CGTB (Central Geral dos Trabalhadores do Brasil), ligada ao PMDB – com 369 sindicatos filiados e 3 milhões de trabalhadores na base;

CSP-Conlutas, ligada ao PSTU – com 156 sindicatos filiados e 2 milhões de trabalhadores na base; e Intersindical, ligada ao PSOL e ao PCB – com 80 sindicatos filiados e 1 milhão de trabalhadores na base (Rodrigues, 2011).

Portanto, conforme podemos perceber, as bandeiras da classe operária, no campo de esquerda, outrora com bandeira única, se fragmentaram em vários matizes, pois o campo de ação sindical se ampliou enormemente diante das mudanças conjunturais na seara política e partidária do Brasil, conforme referido ao longo do artigo nas décadas de 1980, 1990 e, especialmente, nos anos 2000. Ou seja, as discussões de caráter classistas, socialistas e revolucionárias se decompuseram em diversas frentes sindicais, respondendo cada uma respectivamente a um tipo de demanda política expressa por esses partidos que a compõem. Ainda, percebemos que no tocante à conexão sindical e partidária e ao reflexo no âmbito eleitoral, ela se fortaleceu bem mais na seara do PCdoB (Figueiredo, 2013) e, ainda, incipientemente no PSOL. Nesse sentido, consideramos que o PCB e o PSTU em virtude de imprimirem um caráter muito antissistema (Sartori, 1982), não visando abrandar o seu caráter classista, não priorizam as eleições, visando, sim, a uma abrangência muito mais incisiva no polo sindical considerando, por natureza partidária, o seu ambiente mais propício de luta. No tocante ao PCdoB, diante de uma leitura mais suavizada do governo Lula, como tentativa mais enfática de institucionalização partidária, este prioriza bem mais a via eleitoral, ou seja, aposta nos sucessivos pleitos como seu universo político (Figueiredo, 2013). Desse modo, compreendemos o campo sindical apenas como mais um dos universos militantes da seara do PCdoB, assim como o eleitoral, movimentos sociais, movimentos estudantis etc. Ainda, no tocante ao universo sindical, embora apostando como alternativa à CUT a partir da construção da CTB, enfrenta, por conseguinte, uma dificuldade de construir a hegemonia no movimento sindical da esquerda, justamente pelo excessivo atrelamento ao governo Lula, não se dissociando, por conseguinte, da sombra do *cutismo*.

Para finalizar, percebemos também que os atrasos dos PC no campo partidário institucional (em clandestinidade até meados da década de 1980) foram cobrados com uma conta bem cara, pois viram escorrer das mãos o protagonismo da classe operária para o

polo do petismo. Ao migrarem na década de 1990 para a CUT, já foram sem ser força hegemônica, ficando, portanto, atrás do PT na condução da classe trabalhadora. Além disso, com o nascimento de novos partidos na década de 1990 (PSTU) e na década de 2000 (PSOL), vemos, portanto, a fragmentação da seara sindical a partir da nova configuração do cenário partidário. Embora as novas centrais egressas da CUT não conseguiram, ainda, a tão sonhada hegemonia da classe trabalhadora, alguns apontamentos ficam realçados que é justamente a falta de unidade da classe trabalhadora, tão perseguida desde os tempos da redemocratização capitaneada por Lula e o novo sindicalismo; e continuando fragmentada mais ainda, justamente, no governo petista.

Referências

- AARÃO REIS FILHO, D. (2002). Entre reforma e revolução: A trajetória do partido Comunista no Brasil entre 1943 e 1964. In: RIDENTI, M.; AARÃO REIS FILHO, D. (orgs.). *História do marxismo no Brasil*. Vol. 5. Campinas: Editora Unicamp, p. 73-108.
- ABRANCHES, S. H. H. (1988). O presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n. 1, p. 5-34.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2002). *Resultado da eleição 2002*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2002>]. Acesso em 10 jan. 2017.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2006). *Resultado da eleição 2006*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/resultado-da-eleicao-2006>]. Acesso em 11 jan. 2013.
- BOITO JR., A. (2007). Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28, p. 57-73.
- CARREIRÃO, Y. S. (2006). Ideologia e partidos políticos: Um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, vol. 12, n. 1, p. 136-163.
- DAL MOLIN, N. (2013). Trabalho e sindicalismo no Brasil: De 1930 até o fim do governo Lula. In: MEIRELLES, M. *et al.* (orgs.). *Ensino de sociologia: Trabalho, ciência e cultura*. Porto Alegre: CirKula, p. 141-157.
- DOWNS, A. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp.
- FIGUEIREDO, C. A. S. (2013). *Os reflexos da crise do socialismo nos partidos comunistas no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

- GARCIA, C. (2008). *Partido dos trabalhadores: Da ruptura com a lógica da diferença à sustentação da ordem*. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense.
- LEMO, J. B.; TONELLI, F. (2008). Os desafios da CTB. *Revista Princípios*, n. 94, p. 37.
- MENEGUELLO, R. (1989). *PT: A formação de um partido (1979-1982)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MOURA, P. T. C. (2011). *As razões da esquerda radical – PCB, PSTU e PSOL: Estrutura organizativa e objetivos políticos*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- PANDOLFI, D. (1995). *Camaradas e companheiros: Memória e história do PCB*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Fundação Roberto Marinho.
- PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL. (2005). *Documentos históricos*. Teses Congressuais. São Paulo: Ed. Anita Garibaldi.
- PRZEWORSKI, A. (1989). *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- PANEBIANCO, A. (2005). *Modelos de partido: Organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- RODRIGUES, A. (2011). Sindicalismo tucano. *Revista Istoé*, n. 2180, 19 ago. Disponível: [http:// http://www.istoe.com.br/reportagens/152875_SINDICALISMO+TUCANO]. Acesso em 12 set 2017.
- SANTANA, M. A. (2001). *Homens partidos: Comunistas e sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo.
- SARTORI, G. (1982). *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Editora UnB.

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 versão impressa

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Apresentação

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

Objetivo e política editorial

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

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

Normas para envio de artigos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Livros:

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

Artigos de periódicos:

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

Capítulos de livros:

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

Internet (documentos eletrônicos):

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

Trabalhos não publicados:

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

Documentos:

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

A seleção dos artigos

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

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

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

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

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

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

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

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

