

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política

**OS IMPACTOS DAS REGRAS DO VOTO COMPULSÓRIO E
FACULTATIVO NAS ESTRATÉGIAS DE CAMPANHA:
Eleições Majoritárias Brasileiras e Norte-Americanas
Análise Neoinstitucional**

Antônio Maria Claret de
Souza Filho

Belo Horizonte
2009

Antônio Maria Claret de Souza Filho

**OS IMPACTOS DAS REGRAS DO VOTO COMPULSÓRIO E
FACULTATIVO NAS ESTRATÉGIAS DE CAMPANHA:
Eleições Majoritárias Brasileiras e Norte-Americanas
Análise Neoinstitucional**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Colegiado de Ciências
Sociais da Universidade Federal de Minas
Gerais como requisito parcial para a
obtenção de título de Bacharel em Ciências
Sociais.

Orientadora: Dra. Helcimara de Souza
Telles

Belo Horizonte
2009

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Comparecimento Eleitoral no Brasil.....	41
TABELA 2	Comparecimento Eleitoral em Belo Horizonte – 2008.....	41
TABELA 3	Comparecimento voluntário hipotético segundo Escolaridade.....	43
TABELA 4	Efeito independente da variável educação sobre o voto voluntário (<i>logit</i>)	43
TABELA 5	Atitude com o voto facultativo - Brasil, 1998 e 2000 (%).....	44
TABELA 6	Comparecimento nas eleições para presidente 2006	45
TABELA 7	Mudanças nas Probabilidades com Base em Efeitos de Campanha.....	49
TABELA 8	Frequência com que o respondente acompanha o HPEG	52
TABELA 9	Campanha: Prestação de Contas e Tempo no HPGE dos candidatos a prefeito de Belo Horizonte, 2008.....	55

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Efeitos de campanha totalmente possíveis.....	50
GRÁFICO 1	Taxas de Comparecimento para Presidenciais (Presidential Turnout Rates)	47
GRAFICO 2	Intenção de voto no 1º e 2º turno (resposta estimulada e única, %).....	54

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
CAPÍTULO 1	
APORTE TEÓRICO DE ANÁLISE: O NEOINSTITUCIONALISMO.....	9
1.1 O Neoinstitucionalismo Histórico.....	11
1.2 O Neoinstitucionalismo Sociológico.....	14
1.3 O Neoinstitucionalismo da Escolha Racional.....	17
1.4 A articulação teórica Neoinstitucionalista no estudo de realidades políticas.....	19
CAPÍTULO 2	
SISTEMAS ELEITORAIS E ELEIÇÕES: BRASIL E ESTADOS UNIDOS.....	
2.1 Sistema Eleitoral.....	22
2.1.1 <i>Sistema Eleitoral Brasileiro.....</i>	<i>23</i>
2.1.2 <i>Sistema Eleitoral Americano.....</i>	<i>27</i>
2.2. Eleições.....	30
2.2.1 <i>As eleições majoritárias no Brasil em 2008.....</i>	<i>30</i>
2.2.1.1 <i>As eleições majoritárias em Belo Horizonte – Minas Gerais</i>	<i>30</i>
2.2.2 <i>As eleições majoritárias nos Estados Unidos em 2008.....</i>	<i>33</i>
CAPÍTULO 3	
REGRAS E ESTRATÉGIAS ELEITORAIS: UMA ANÁLISE NEOINSTITUCIONAL DAS ELEIÇÕES.....	
3.1 Estruturas Institucionais e Comportamento Eleitoral.....	38
3.1.1 <i>O Impacto do Voto Compulsório.....</i>	<i>38</i>
3.1.2 <i>O Impacto do Voto Facultativo.....</i>	<i>46</i>
3.2 A Campanha nas Estruturas Institucionais – Regras de Votação.....	51
3.2.1 <i>Voto Compulsório: Eleições Majoritárias em Belo Horizonte (2008).....</i>	<i>51</i>
3.2.2 <i>Voto Facultativo: Eleições Majoritárias nos Estados Unidos (2008).....</i>	<i>56</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS.....	65

INTRODUÇÃO

A ocasião das eleições nas democracias modernas tem sido percebida, pela ciência humana enquanto espaço fundamental de participação¹ política e, portanto, de exercício da cidadania, seja pelos partidos e políticos, seja pelos eleitores. As campanhas eleitorais, os debates políticos que antecedem o pleito, a cobertura da mídia, a participação direta e indireta dos eleitores no processo de convencimento pelo voto, são todos fatores delimitadores do ‘tempo da política’², ou seja, época circunscrita no calendário e com periodicidade exata na qual a nação vive na forma mais próxima da plenitude, a política.

A participação política poderia ser resumida em três grandes vias de participação: *eleitoral; corporativo; organizacional* (AVELAR, 2007). O primeiro obedeceria às regras eleitorais e partidárias próprias do sistema político do país e se caracterizaria pelo voto dos eleitores nas opções de candidato disponíveis. O segundo envolveria instâncias intermediárias de organização, como associações de classe, em contato direto com o Estado. O terceiro consistiria em formas de organização coletiva no seio da sociedade civil, como organizações não-governamentais.

Para garantir seu valor heurístico, uma definição de participação política deve levar em conta conteúdos diferentes, entre os quais, primeiro, que aquele que participa buscando seus objetivos identifica-se com os interesses gerais de um sistema dominante, legitimando-se; segundo, que a participação se dá em um contexto competitivo de interação estratégica com o objetivo de exercer algum grau de influência na distribuição de poder em benefício de um grupo específico. (PIZZORNO, apud AVELAR, 2007: 264)

No interesse desse trabalho, será considerado, em específico, o primeiro canal de participação: eleitoral. É importante notar que a via eleitoral só se constitui enquanto um canal de participação democrática quando a sociedade se organiza em uma pluralidade de associações, de modo que seus líderes mais representativos são alçados para as

¹“Participação é uma palavra latina cuja origem remonta ao século XV. Vem de *participatio, participationis, participatum*. Significa “tomar parte em”, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento. Entendida de forma sucinta é a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político.” (AVELAR, 2007: 305)

² O termo fora cunhado por Moacir Palmeira. Para uma maior compreensão, ver Palmeira (2001) e Palmeira e Heredia (1995).

atividades eleitorais e partidárias e encontram igualdade de recursos e de oportunidades na disputa eleitoral. (AVELAR, 2007: 266)

Os moldes pelos quais os candidatos e eleitores se encontram envolvidos e se envolvem no tempo da política, no entanto, depende das regras que organizam as eleições, desde as normas para campanha até as urnas. Cada democracia estabelece soberanamente os moldes nos quais as eleições vão transcorrer. Isso inclui as formas de financiamento de campanha (público e/ou privado); fórmula para contabilização dos votos; magnitude do distrito eleitoral; tipo de sistema (proporcional ou majoritário) mídias a serem utilizadas (rádio, televisão, internet); periodicidade das eleições e até mesmo se os eleitores são obrigados a votar ou se esse voto lhes é facultativo.

O estabelecimento de cada uma dessas regras eleitorais gera incentivos ou falta de estímulos à participação dos eleitores no processo, bem como produzem informações aos candidatos sobre quais são estratégias de campanha permitidas e quais são proibidas. Dentre tais inúmeras regras que controlam o procedimento eleitoral é essencial destacar a legislação que dispõe sobre a obrigatoriedade ou facultatividade do voto. Ao optar por uma das alternativas o impacto no sistema é de tal magnitude que toda a dinâmica da disputa eleitoral responderá a tal regra. Isso porque ela altera o cálculo do eleitor em comparecer (*turnout*), alterando, por conseguinte, toda a gama de atuações estratégicas dos candidatos e partidos.

Nos países que adotam a obrigatoriedade do voto as médias de comparecimento do eleitorado são significativamente maiores em relação aos países que não adotam. Nas eleições de 2008 realizadas no Brasil para escolha de prefeitos e vereadores, os níveis de comparecimento alcançaram 83,96%³ do eleitorado, já nas eleições de 2008 nos Estados Unidos, para escolha do presidente, esses níveis não ultrapassaram os 56,8%^{4,5}.

³ Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: http://www.tse.jus.br/internet/eleicoes/estatistica2008/est_result/quadroComparecimento.htm

⁴ É importante destacar que as últimas eleições americanas foram caracterizadas por um apelo popular demasiado, principalmente em torno da figura carismática e da representatividade da candidatura do Democrata Barack Obama, que viria a ser eleito o primeiro presidente negro da história dos Estados Unidos. Ainda assim, mesmo na presença desses elementos motivadores, o comparecimento (*turnout*) não alcançou a casa os 60%.

⁵ Fonte: INFOPLEASE. Disponível em: <http://www.infoplease.com/ipa/A0781453.html>

Apesar de diferenças marcantes entre outras regras caracterizadoras dos dois sistemas eleitorais, como se verá nas próximas seções, ainda assim é plausível associar a legislação do voto ao comparecimento, haja vista fundamentalmente que na comparação entre outros países que adotam o voto compulsório (Argentina, Bélgica, Grécia, Bolívia, entre outros) e o voto facultativo (Inglaterra, Alemanha, Japão, França, entre outros) há também grandes diferenças de participação⁶.

Se por um lado as disparidades quanto ao comparecimento em favor das democracias de voto compulsório são indicativos do poder de *enforcement* dessa legislação específica, por outro lado é apropriado argumentar que tais disparidades nos níveis de comparecimento produzem diferenças nas configurações de relacionamento entre eleitor e político. O argumento que será desenvolvido no presente trabalho é o de que as estratégias de comunicação e campanha se alteram sob um e outro regime eleitoral, impactando na forma como candidatos e partidos privilegiam as diferentes mídias e acessam os eleitores.

As instituições, portanto, são dimensões chave no esforço teórico de analisar a influência das regras eleitorais sobre o comportamento de campanha dos partidos e políticos. Sobre o papel das instituições, Cintra (2007) afirma que:

Para a Ciência Política moderna, as instituições permitem às pessoas e grupos cooperar, regular e permanentemente e, de modo confiável, em empreendimentos comuns, necessários à vida em sociedade. As instituições estimulam certos comportamentos dos eleitores e dos próprios políticos e partidos, e desencorajam outros. (CINTRA, 2007: 36)

O marco teórico que envolve a discussão é o neoinstitucionalismo, em especial o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional. Peters (2003) ao apresentar as correntes dessa teoria na ciência política argumenta que a vertente da escolha racional se caracteriza por considerar instituições enquanto “conjunto de regras que moldam a conduta individual, porém, dentro das quais os indivíduos reagem racionalmente ante os incentivos e restrições estabelecidos; instituições são regras e incentivos que fixam as

⁶ Para mais observar Willian A. Robson, Compulsory Voting, disponível em: Political Science QUarterly, vol. 28, n. 4, (Dec. 1923) PP. 569-577

condições para a racionalidade restrita e estabelecem o “espaço político” no qual podem funcionar muitos atores interdependentes”.

O norte do presente trabalho é justamente compreender como as regras do voto (facultativo, compulsivo) fornecem incentivos e restrições aos indivíduos que operam nesses sistemas, ou seja, como indivíduos, no caso partidos e políticos, reagem racionalmente ao “espaço político” gerado pela institucionalização de tais regras.

Para melhor operacionalizar a análise teórica são considerados em perspectiva comparada os casos empíricos das eleições brasileiras e norte-americanas, mais especificamente as últimas eleições majoritárias realizadas nesses países no ano de 2008. No Brasil, são consideradas as eleições para prefeito na cidade de Belo Horizonte/MG e nos Estados Unidos, as eleições para presidente. São feitas ressalvas quanto a outros elementos que caracterizam e diferenciam os ambientes políticos, porém, destacando os dados que permitem a aproximação dos dois casos, validando o estudo. São considerados os elementos qualitativos (materiais, mídias, tipos de comício, forma de relação com eleitores, utilização da internet e da televisão, entre outros), bem como elementos quantitativos (orçamento, gastos por setor) que são característicos dos dois sistemas, para provir à análise.

No primeiro capítulo precede-se uma discussão teórica sobre o neoinstitucionalismo em suas diversas correntes e vicissitudes, para chegar-se a introdução da vertente da escolha racional. Demonstram-se em linhas gerais as concepções dessa escola a respeito do conceito de instituição; do desenho institucional; da forma como são formadas; dos meios pelos quais se alteram e da relação que se estabelece entre agência e estrutura. Por último, justifica-se a escolha dessa perspectiva teórica para a compreensão do problema proposto.

No segundo capítulo, são apresentadas, em linhas gerais, as características dos sistemas eleitorais brasileiro e americano – destacando-se as eleições majoritárias - e a breve história das últimas eleições nos dois países. Para o caso americano, abordaremos as eleições para o cargo executivo de presidente e para o Brasil, o estudo de caso se concentra nas eleições municipais, em especial, nas eleições para o cargo executivo de prefeito na cidade de Belo Horizonte, em Minas Gerais. O capítulo é concluído com

uma discussão sobre a viabilidade de estabelecer tal comparação quando o foco de análise é o comportamento dos agentes políticos em ambientes institucionais diferentes.

Por fim, no terceiro capítulo, apresenta-se a análise substantiva do trabalho, qual seja a de compreender os impactos da regra do voto compulsório e facultativo nas estratégias de campanha, estabelecendo uma comparação entre os sistemas eleitorais dos Estados Unidos e do Brasil. Nesse último capítulo são apresentados elementos para corroborar à hipótese de que regra de voto compulsório produz ambiente de eleitores previamente incluídos (compelidos) ao comparecimento, por isso, estimula estratégias de comunicação mais *top down*, com relevância da televisão. A regra do voto facultativo, por sua vez, ao criar um obstáculo adicional (fazer comparecer) exige estratégias que resultem em, primeiramente, estimular a participação, isto é, para captar o eleitor apático. Portanto, nesse contexto são valorizadas estratégias mais difusas e horizontais de comunicação (telefonemas, internet, visitas pessoais, atuação de voluntários), ou seja, outras tecnologias para além da televisão e mais ‘diretas’.

Nas considerações finais, busca-se compreender os desdobramentos da discussão geral em termos de *participação*, indagando sobre a capacidade dos sistemas em gerar atuação, mudança e educação dos participantes durante o ‘tempo da política’, inclusive dialogando com os trabalhos de Ribeiro (2003) sobre o voto obrigatório e facultativo, para, então, melhor contextualizar o trabalho no campo epistêmico das Ciências Políticas e fornecer subsídios para maiores discussões posteriores.

CAPÍTULO 1

APORTE TEÓRICO DE ANÁLISE: O NEOINSTITUCIONALISMO

As instituições e as regras eleitorais possuem papel decisivo na mobilização de eleitores, candidatos e partidos para as eleições. As formas de mobilização ou participações formais e não formais mantêm uma relação dinâmica de influência recíproca com as instituições (GONZÁLES e MARQUES, s/d: 11). Nesse plano, o Neoinstitucionalismo tem-se revelado enquanto aporte teórico bastante relevante para a compreensão de fenômenos eleitorais e de participação.

Nas últimas décadas o neoinstitucionalismo surgiu como corrente teórica predominante na ciência política e, em larga medida, também nas ciências humanas em geral. Observando-se os temas, a metodologia e as premissas adotadas por diversos artigos publicados nos mais importantes periódicos internacionais comprova-se tal domínio (RIBA, apud PERES 2008). A Ciência Política (Neoinstitucionalista) tem estudado as instituições com renovado interesse, pois, afinal, “foi de instituições que se tratou a vaga democratização presenciada no quartel final do século XX” (CINTRA, 2007: 36).

A nova corrente surge como reformuladora do Institucionalismo Antigo. Segundo Peters (2003) o chamado velho institucionalismo contém alguns elementos ou características, que podem ser sistematizadas: (a) o legalismo – teoria se ocupou da lei e do papel central da lei na atividade governamental; (b) o estruturalismo – a idéia de que a estrutura é relevante para explicar o comportamento dos atores e confere possibilidade de previsibilidade a esse comportamento; (c) o holismo – os velhos institucionalistas consideravam os sistemas inteiros e os comparavam como unidades sistêmicas e não por partes; (d) o historicismo – análise dos sistemas se inseriam no desenvolvimento histórico e no presente cultural e sócio-econômico; (e) análise normativa – preocupação com o bom governo.

O novo institucionalismo surge mais precisamente como resposta às críticas que o behaviorismo e a escolha racional imprecaram contra o Institucionalismo. Os teóricos

dessas duas escolas, ainda na década de 1950, abalaram os pilares institucionalistas ao propor um novo fazer científico, mais *positivo* e de maior preocupação metodológica. Nas décadas seguintes observou-se um movimento teórico contra-revolucionário⁷ que, ao corrigir as anomalias; resgatar os fundamentos institucionais e reformular alguns pressupostos da velha teoria inaugurou o novo institucionalismo. Nesse caso, os teóricos institucionalistas foram capazes de responder às críticas racionalistas e behavioristas gerando um novo paradigma (neoinstitucionalismo) construído a partir da correção das anomalias do paradigma anterior e pela inclusão de novos pressupostos.

Em geral, os neoinstitucionalistas partem de pressupostos segundo os quais decisões políticas são frutos de processos induzidos por instituições políticas e sociais que regulam as escolhas coletivas, sendo o comportamento dos atores determinado por algum tipo de restrição exógena configurada pelo arranjo institucional que delimita o contexto da tomada de decisão (PERES, 2008).

No interior dessa ótica paradigmática o programa de pesquisa neoinstitucionalista vai se circunscrever à compreensão de questões como: (1) O que é uma instituição? (2) Como as instituições se formam? (3) Como as instituições mudam? (4) Como interagem os indivíduos e as instituições (relação agência / estrutura)? (5) Como se explica o comportamento político? (6) Quais os limites da explicação de cada uma das abordagens? (7) Qual é a postura de cada abordagem quanto ao desenho institucional? (8) O que é uma boa instituição? (PETERS, 2003). Em outros termos, o foco das inquietações neoinstitucionalistas pode ser resumido enquanto tentativa de se construir teoricamente as relações entre instituição e comportamento político e compreender o processo pelo qual as instituições surgem e se modificam (HALL e TAYLOR, 1996).

As formas pelas quais diferentes teóricos, em diferentes disciplinas, têm respondido às questões propostas pela corrente neoinstitucionalista têm produzido subdivisões no interior do campo epistêmico, gerando sub-escolas neoinstitucionalistas. Recentemente, diferentes autores (HALL e TAYLOR, 1996; PETERS, 2003, THÉRET, 2003)

7 “O período de revolução científica é, neste sentido, um período de mudança de paradigmas e o que muda é a maneira de olhar o mundo. Os diferentes paradigmas irão considerar diferentes tipos de questões como legítimas ou significativas: O nascimento de uma nova teoria rompe com a tradição da prática científica e introduz uma nova, o que se leva a cabo com regras diferentes e dentro de um universo de razões também diferentes.” (KUHN, 1975).

propuseram-se a identificar os limites dessas correntes; suas origens; seus pressupostos e suas características para, então, propor uma classificação que possa incluir os trabalhos desenvolvidos no campo amplo do neoinstitucionalismo e também nortear novas pesquisas.

Na proposta de Peter Hall e Rosemary Taylor (1996), o neoinstitucionalismo não se configuraria enquanto uma corrente de pensamento única; pelo menos três diferentes métodos de análise teriam surgido no último quarto do século XX: o neoinstitucionalismo histórico; o neoinstitucionalismo sociológico e o neoinstitucionalismo da escolha racional. Cada um possuiria características próprias e observaria por ângulos bastante particulares o papel das instituições na determinação dos resultados sociais e políticos.

Nessa mesma direção de classificação tripartite, Bruno Théret (2003) acrescenta que as grandes correntes do Neoinstitucionalismo seriam originárias da Ciência Política, da Economia e da Sociologia e se diferenciariam principalmente pelo peso que atribuiriam (1) na gênese das instituições, aos conflitos de interesse e de poder ou à coordenação entre indivíduos e (2) ao papel que atribuem à racionalidade estritamente instrumental, ou às representações e ao impacto cultural.

Em outra perspectiva, e ampliando bastante as subdivisões entre escolas neoinstitucionalistas, Peters (2003) propõe que existam sete diferentes: (1) o institucionalismo normativo; (2) o institucionalismo de escolha racional; (3) o institucionalismo histórico; (4) o institucionalismo empírico; (5) o institucionalismo sociológico; (6) a abordagem dos grupos de interesse; (7) o institucionalismo internacional

1.1. O Neoinstitucionalismo Histórico

O Neoinstitucionalismo Histórico surgiu como resposta ao Estrutural Funcionalismo que dominava o fazer científico na Ciência Política nas décadas de 60 e 70. Preserva-se a compreensão de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política, porém enfatizam-se mais as desigualdades e

assimetrias no interior dos sistemas políticos. Consideram-se, ainda, as instituições de uma forma ampla⁸ enquanto elementos centrais para o entendimento de tais assimetrias.

Nessa perspectiva, as instituições são compreendidas enquanto conjunto de regras e normas, ainda que menos formais, que balizam as ações dos indivíduos envolvidos.

De modo global, [instituições são definidas] como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. (HALL e TAYLOR, 1996: 4)

Sobre as relações entre indivíduos e instituições, entre impactos institucionais para o comportamento dos indivíduos, os autores ainda acrescentam que o neoinstitucionalismo histórico conceitua essas relações de forma muito geral, enfatizando principalmente as assimetrias de poder. Ainda tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas, buscando combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas. (HALL e TAYLOR, 1996: 4)

O conceito chave no pensamento histórico é o de *dependência da trajetória*, que diz respeito, em resumo, aos efeitos das escolhas e decisões efetuadas no âmbito das instituições para o desenvolvimento posterior da mesma. Tais decisões se tornariam parâmetros para toda e qualquer atitude subsequente dos indivíduos. Isso significa que, quando no âmbito governamental, um programa ou uma organização toma um determinado rumo, obtêm uma posição de inércia que faz com que as decisões políticas iniciais persistam (PETERS, 1999). As decisões, regras, protocolos e os procedimentos iniciais de uma instituição pavimentam o caminho que será percorrido pelas instituições.

⁸ Consideram as instituições de uma forma mais ampliada, ultrapassando o formalismo das organizações, porém não acompanham a tendência de diversos estruturo-funcionalistas e mesmo Neoinstitucionalistas Sociológicos em conceber aspectos culturais e psicossociais como elementos constituidores dessas instituições. (HALL e TAYLOR, 1996)

Através do conceito de “dependência da trajetória”, os teóricos exploram as razões pelas quais forças históricas semelhantes produzem resultados adversos em diferentes localidades. Essas forças seriam canalizadas pelos constrangimentos de cada um dos contextos locais, sendo esses últimos caracterizados pela paisagem institucional específica. As instituições aparecem como integrantes relativamente constantes na paisagem histórica, é no interior de sua existência e inércia específicas que as forças sociais se encontram tensionadas.

A “dependência da trajetória” gera inércia institucional, mas não impede que os rumos sejam alterados no decorrer do percurso, ainda que os desvios de rota sejam mais difíceis e envolvam o dispêndio de maiores recursos. Esses autores enfatizam o papel das idéias na formação de políticas e no desempenho institucional. Assim, em tese, seria viável aos agentes produzirem alterações nas regras e promoverem ativamente o processo de adaptação institucional. Essa proposição confere à teoria maior poder explicativo em face aos processos dinâmicos de alteração da inércia institucional.

Nas respostas que conferem às questões relativas ao comportamento individual; à influência da instituição nesse comportamento; à manutenção da instituição no tempo e aos processos de mudança institucional, o Neoinstitucionalismo Histórico se subdivide entre a “perspectiva cultural” e a “perspectiva calculadora”, cada qual respondendo às questões propostas de maneira ligeiramente diferente.

Na “perspectiva calculadora” o comportamento dos indivíduos é utilitário e orientado pelo cálculo estratégico, o que significa que são examinadas todas as alternativas de ação possíveis para se decidirem por aquela que os confere o benefício máximo (definido exogenamente à análise). O papel das instituições é produzir um ambiente de maior certeza, principalmente provindo informações sobre o comportamento presente e futuro dos demais agentes, para que os indivíduos façam melhores escolhas. Nessa ótica, as instituições se mantêm por realizar algo comparável ao Equilíbrio de Nash⁹,

⁹ “John Nash percebeu que os jogos de duas pessoas de soma zero, estabelecidos por Von Neumann em sua teoria, não tinham praticamente nenhuma importância para o mundo real. Até mesmo na guerra há, quase sempre, algo a ser obtido da cooperação. Jogos cooperativos são aqueles em que os jogadores podem fazer acordos forçados com outros jogadores. Por outro lado, nos jogos não-cooperativos isso não é possível. (...) Nash provou que, para uma determinada categoria muito ampla de jogos com qualquer número de jogadores, existe pelo menos um ponto de desequilíbrio, desde que sejam permitidas estratégias mistas. Assim, Nash generaliza a aplicação da teoria dos jogos para a

sendo a capacidade de contribuição para a solução de dilemas de ação coletiva indicador de força das instituições.

Na “perspectiva cultural” esse comportamento nunca é exatamente estratégico, mas limitado pelas visões de mundo dos agentes, que atuam constantemente recorrendo à padrões de comportamento já conhecidos e experimentados. O que as instituições fazem é apresentar aos agentes modelos morais e cognitivos que facilitam a interpretação dos estados do mundo. Em última instância esses padrões afetariam até mesmo as identidades desses indivíduos e suas preferências. As instituições se mantêm por serem estruturas coletivas convencionais difíceis de serem transformadas no curto prazo pela simples ação individual, em adição, essas instituições ao contribuírem para a formação da percepção dos indivíduos, escapam a certa visão crítica dos mesmos.

Por último, mas não menos importante, os autores do Neoinstitucionalismo Histórico, ainda que chamem atenção para o papel das instituições na organização da vida política, abrem espaço para outras variáveis enquanto influenciadoras do processo político. Em síntese, buscam situar as instituições em um elo causal que não fecha os espaços para a manifestação de outros elementos, principalmente o desenvolvimento social e econômico e a difusão das idéias.

1.2. O Neoinstitucionalismo Sociológico

No campo da sociologia, ainda na década de 1970, também houve o desenvolvimento de debates internos à área que, ao questionar postulados tradicionais de análise, dariam origem ao Neoinstitucionalismo Sociológico. Essa corrente surge a partir dos estudos da Teoria das Organizações, mais especificamente como resultado da crítica que foi feita à idéia de organizações enquanto conjunto de normas burocráticas reunidas para conferir mais eficiência aos processos produtivos diversos.

A teoria das organizações convencional percebia as estruturas das empresas, indústrias e órgãos públicos de modo semelhante, ou seja, envolvendo sempre processos burocráticos devidamente concatenados para gerar eficiência na busca pelos resultados

economia, à ciência política, à sociologia.” (MENDES, 2003) Disponível em: igc.infonet.com.br, Acesso em 27 de abril de 2009.

finais. A racionalidade seria elemento inerente, não existindo o menor espaço para a influência da cultura nos processos de produção. Contra essa noção, a perspectiva cultural ou cognitiva¹⁰ sugere que muitos dos processos implantados pelas organizações não teriam sido utilizados simplesmente por gerarem eficiência, mas pelo fato de terem se tornado processos culturais.

Os procedimentos “burocráticos” deveriam ser compreendidos enquanto práticas culturais, comparáveis às cerimônias e aos mitos perpetrados em diversas sociedades. Em consequência, essas práticas não seriam adotadas pelo fato de gerarem maior eficiência, pelo contrário, seriam adotadas pelo mesmo processo de transmissão de valores culturais, se consolidando no longo prazo. Desse modo, os procedimentos de tomada de decisão no interior das organizações deveriam ser compreendidos através de uma perspectiva culturalista.

Segundo Hall e Taylor (1996), os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem "padrões de significação" que guiam a ação humana. Por outro lado, Guy Peters (2003) acredita que, apesar da dificuldade, exista o esforço no interior dessa corrente em diferenciar instituição e cultura, ainda que as pesquisas se restringissem muito a estudar e compreender os processos de criação dessas instituições.

O Neoinstitucionalismo Sociológico, no que concerne à relação entre instituição e ação individual, se subdivide em duas dimensões distintas: *dimensão normativa* e *dimensão cognitiva*. A primeira, mais antiga, enfatiza a função da instituição em fornecer normas prescritivas à ação dos indivíduos, por outro lado, a dimensão cognitiva reconhece as instituições enquanto estruturas constituídas socialmente através do processo de cognição de seus agentes.

¹⁰ Do ponto de vista da Sociologia, esse institucionalismo sociológico "interpretativo" ou "cognitivo" é o resultado de uma "revolta microsociológica ou construtivista que põe fim, durante os anos 60, à hegemonia funcionalista", provocando "um choque de paradigmas na Sociologia norte-americana" (THÉRET, 2003: 10)

Na dimensão normativa, os indivíduos são levados a desempenhar papéis sociais, que são normas transmitidas a eles pela instituição. Instituições políticas são regras e rotinas interconectadas que definem as ações corretas em termos de relações entre papéis e situações; possuem um repertório de procedimentos cuja escolha é orientada por regras; definem-se por sua durabilidade e sua capacidade de influenciar a conduta dos indivíduos; possuem legitimidade; possuem mecanismos de controle para reforçar as opiniões dominantes sobre o “adequado”; o papel é uma intermediação entre o indivíduo e a instituição. (PETERS, 2003)

Na dimensão cognitiva, as instituições fornecem aos indivíduos um conjunto de esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores (HALL e TAYLOR, 1996). Nessa direção, o conjunto de símbolos e sistemas de significados que os indivíduos possuem e pelos quais eles interagem com outros indivíduos, são todos fornecidos pela instituição.

As instituições, portanto, não somente mediam o conflito, mas são fundamentais no processo cognitivo pelo qual os indivíduos identificam e percebem o que seja o conflito. Os indivíduos não deixam de ser livres, mas o próprio processo de alcance do que seria “escolha racional” é socialmente construído.

Os sociólogos adeptos dessa vertente, ao explicarem a formação e a transformação das instituições enfatizam o papel da legitimidade social enquanto fator que norteia a adoção de procedimentos organizacionais. A introdução de novos processos de tomada de decisão estaria menos relacionada à eficácia e mais circunscrita ao aceite, legitimidade e utilização social dos mesmos.

As instituições se transformariam por ações adaptativas ao entorno e à cultura política vigente, as práticas institucionais nascem de um processo comunicativo e interpretativo que se dá entre atores dentro de uma determinada rede. Nessa perspectiva é fundamental analisar o que confere legitimidade a determinados arranjos institucionais e não outros, ou seja, quais são as fontes de “autoridade cultural”.

1.3. O Neoinstitucionalismo da Escolha Racional

Paulo Sérgio Peres (2006), analisando o surgimento histórico do neoinstitucionalismo na ciência política, argumenta que a teoria geral, e não apenas sua versão da escolha racional, teria surgido a partir da incorporação de pressupostos econômicos na análise de fenômenos políticos. Argumentou que o neoinstitucionalismo, à grosso modo, surgiu da constatação de que o teorema de Arrow (agregação de decisões racionais individuais produzem irracionalidade na esfera coletiva) não se confirmava no plano empírico. Essa observação sugeriu aos teóricos que haveria a influência de um elemento superior (instituição) que impactaria nas decisões coletivas, gerando estabilidade e racionalidade coletiva. Segundo o autor, o surgimento do neoinstitucionalismo deriva desse raciocínio.

Em específico, o Neoinstitucionalismo da escolha racional surge dos estudos do Congresso norte-americano e a partir da elucidação de um aparente paradoxo:

Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade (HALL e TAYLOR, 1996: 8)

Esse paradoxo seria ultrapassado pela influência das regras, do regimento, das comissões e dos procedimentos adotados pelo Congresso norte-americano. Esse conjunto de elementos estruturaria as escolhas dos membros da Casa, reduzindo significativamente os custos de transação envolvidos na conclusão dos acordos e gerando estabilidade. As instituições, portanto, resolveriam em parte os dilemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores.

Nessa perspectiva, os atores são egoístas e suas preferências são definidas de maneira exógena ao modelo teórico. Esses indivíduos reagem racionalmente ao contexto, mediante os incentivos e as restrições apresentadas pelas instituições. As instituições seriam compreendidas enquanto conjunto de regras que canalizam, constroem e

balizam as ações individuais, cabendo aos atores aprender e “decifrar” as regras para melhor agirem na direção da ampliação de seus benefícios.

Os teóricos dessa corrente tendem a considerar a política como o conjunto de uma série de dilemas de ação coletiva (interações estratégicas), nos quais os agentes buscam maximizar suas utilidades individuais sem se interessarem pelas conseqüências coletivas desses atos. Esses dilemas se produziram principalmente na ausência de instituições. As instituições estruturariam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a seqüência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros (HALL e TAYLOR, 1996). Essas reduzem os custos da interação estratégica entre os indivíduos e fornecem mais informações e segurança para que os dilemas de ação coletiva sejam solucionados.

As instituições são criadas mediante ação racional de seus iniciadores e pela necessidade de se resolver um problema no plano coletivo lhe dá origem. São, pois, frutos de processos conscientes e racionalmente orientados. Se há uma necessidade lógica da instituição, a racionalidade dará conta de produzi-la (PETERS, 2003). As instituições se formariam em cima de uma tabula rasa e pela intenção racional dos indivíduos em criá-la. Sua existência é compreendida como referência às funções que exerce, sendo essas observadas pelo valor assumido aos olhos daqueles que são influenciados e se beneficiam delas.

Ainda que não exista um enfoque bem sistematizado que explique a mudança institucional no âmbito dessa teoria, argumenta-se que a transformação ocorre quando a instituição falha no auxílio ao alcance dos objetivos para os quais ela fora criada, ou seja, seria um processo consciente empreitado pelos indivíduos que dela se beneficiam, ainda que seja um processo incremental e não imediato.

A relação entre indivíduo e estrutura nessa perspectiva é bi-direcional, isso significa que ao mesmo tempo em que as instituições moldam os comportamentos individuais, esses indivíduos alteram as estruturas das instituições, sempre na busca de torná-las mais eficientes para auxiliá-los no alcance de seus objetivos personalizados (sempre definidos exogenamente ao modelo). O desenho institucional é, pois, consciente e

permite a criação de estados de equilíbrio. As instituições, em resumo, auxiliariam os indivíduos a superar as fraquezas do mercado e da arena política, sendo decisivas na produção de bens coletivos. A instituição satisfatória para a Escolha Racional é aquela que cumpre os objetivos para os quais foi criada e, ao fazer isso, resolve as discrepâncias que existem entre as lógicas de ação individual e coletiva.

Nesse sentido, as eleições poderiam ser compreendidas enquanto importante momento que confere legitimidade aos governos estabelecidos, permitindo a justificativa pública das ações das elites eleitas e a busca de apoio para projetos de ação que sejam coletivos. As eleições, pois, contribuem para as instituições democráticas, sob a ótica da Escolha Racional, ao se constituírem em momentos-chave para a valorização da lógica de atuação coletiva.

1.4. Articulação teórica no estudo de realidades políticas

Cada uma das Escolas específicas no interior do Neoinstitucionalismo possui suas fortalezas e debilidades enquanto arcabouço teórico-explicativo de realidades políticas. Os pressupostos enfatizados no interior de cada uma delas criam cisões no panorama explicativo geral do Neoinstitucionalismo e gabaritam cada uma a se tornarem teoria “melhor” para focalizar diferentes aspectos da vida em sociedade.

O Neoinstitucionalismo Histórico, principalmente através de seu conceito fundamental de *dependência da trajetória* e da dualidade de perspectivas (cultural e calculadora) apresenta-se enquanto hipótese teórica muito útil para a compreensão dos processos de consolidação institucional e persistência de procedimentos e regras, ao custo, porém, de conferir menor atenção aos processos pelos quais as instituições se transformam e afetam comportamentos individuais.

Na vertente sociológica, a contribuição principal foi fornecer hipóteses relevantes a respeito dos modos pelos quais as instituições impactam e, em última instância, estruturam o “campo de visão” dos atores. Para a Ciência Política, no entanto, entende-se que a visão sociológica não contribuiria muito, principalmente devido ao fato de

negligenciar que os processos de mudança institucional envolvem disputas intensas entre preferência e pelo poder.

O neoinstitucionalismo da escolha racional, por sua vez, desenvolveu uma concepção mais clara e precisa acerca das relações entre instituições e comportamento dos agentes, ainda negligenciando os processos de formação das preferências desses agentes que atuam no interior das instituições. O institucionalismo da escola racional produziu as explicações mais elegantes da origem das instituições, interessando-se, sobretudo pelas funções que elas cumprem e pelas vantagens que propiciam aos atores (HALL e TAYLOR, 1996). A principal virtude seria, ainda, dar a importância devida aos processos de interação estratégica entre os indivíduos, ainda que balizados pelas regras institucionais, no processo de transformação e alcance dos resultados da política.

É fato que muito se discute hoje no campo metateórico da Ciência Política sobre as possibilidades de associação entre todas as correntes específicas e na direção de uma síntese neoinstitucionalista¹¹. As vantagens desse processo são grandes, principalmente por fornecerem um panorama ainda mais completo e rico para a compreensão do desenvolvimento político, seja ele balizado ou capitaneado pelas instituições, seja ele assistido ou protagonizado pelos indivíduos.

No presente trabalho, entretanto, o foco não se encontra em desvendar as relações mais profundas entre indivíduos e instituições ou em investigar o nascimento do instituto das eleições nas democracias modernas; não se encontra no estudo dos processos transformadores das eleições e nem mesmo nas ações que os indivíduos empreitam racionalmente para modificar tais processos. O objetivo central dessa monografia é o de investigar especificamente as estratégias racionais adotadas pelos indivíduos (políticos e partidos) dentro da baliza institucional construída pelas regras do voto facultativo e compulsório. Em outras palavras, trata-se de compreender quais cursos de ação estratégica, em termos de campanha eleitoral, os políticos estão mais propensos a adotar no interior de cada um dos sistemas.

¹¹ O pivô da evolução convergente dos três institucionalismos, na visão de Bruno Théret (2003), teria sido o neoinstitucionalismo histórico, na medida em que "muitos de seus argumentos recentes poderiam ser imediatamente traduzidos para a perspectiva da escolha racional, ao mesmo tempo que autores identificados com a tradição também mostraram-se abertos para argumentos do neoinstitucionalismo em Sociologia.

Nessa direção, torna-se perfeitamente adequado adotar os pressupostos concentrados de uma das vertentes dentre os novos institucionalismos. Não existindo, para o alcance dos objetivos sugeridos, a necessidade de proceder a uma antecipação teórica da tendência de síntese das três correntes nesse capítulo apresentadas.

Propõe-se, então, utilizar como marco teórico específico os pressupostos da teoria neoinstitucionalista da escolha racional. Essa adoção não é fortuita, pois a Escolha Racional gabarita-se como ideal ao por em relevo a necessidade de se investigar como indivíduos reagem racionalmente ao contexto social, especialmente frente aos incentivos e restrições apresentadas pelas instituições.

Os parâmetros fornecidos pelas instituições, em destaque na análise e tratados nos capítulos subseqüentes, são as regras do voto obrigatório e facultativo. A investigação nos capítulos seguintes circunda a atuação estratégica dos políticos em campanha, especificamente através do estudo dos casos do Brasil e dos Estados Unidos. Cabe investigar quais são as opções de campanha mais comumente utilizadas no interior de cada sistema e as razões para tal uso.

CAPÍTULO 2

SISTEMAS ELEITORAIS E ELEIÇÕES: BRASIL E ESTADOS UNIDOS

Nesse capítulo serão apresentadas as características gerais dos sistemas eleitorais de Brasil e Estados Unidos, destacando-se a dimensão das eleições para os cargos majoritários de prefeito no Brasil e presidente nos Estados Unidos, com especial foco nas regras da elegibilidade de candidatos e eleitores e no processo de campanha e votação. Na seqüência, é apresentado um breve relato sobre o que foram as eleições em Belo Horizonte e nos Estados Unidos no ano de 2008, principalmente em termos de alianças, resultados, eleitos, participação eleitoral e campanha.

2.1. Sistema Eleitoral

Eleições são momentos específicos no desenvolvimento da ordem política de qualquer país democrático; são também períodos decisivos que indicam para as mãos de quais candidatos e partidos as decisões fundamentais do país passarão. O Sistema Eleitoral diz respeito, em específico, às regras que disciplinam as formas pelas quais os cidadãos irão votar, manifestar-se e candidatar-se, bem como os meios pelos quais esses candidatos e seus partidos poderão se apresentar aos eleitores.

A seguir são apresentadas, de forma sucinta e objetiva, as características dos sistemas eleitorais dos países que serão utilizados como exemplos na análise que se desenvolve no capítulo subsequente. Antes do encerramento do capítulo são apresentadas também, ainda que de forma sucinta, a experiência das eleições de 2008 nos países que servirão de exemplo para a análise: Brasil e Estados Unidos. Para o Brasil será apresentada e avaliada as eleições majoritárias da cidade de Belo Horizonte – Minas Gerais e para os Estados Unidos as eleições observadas serão as majoritárias presidenciais do mesmo ano.

2.1.1. Sistema Eleitoral Brasileiro

No sistema eleitoral brasileiro o presidente e todos os demais representantes (legislativos e executivos), em todas as esferas (Municipal, Estadual, Federal) são eleitos através de eleições diretas. A legislação que regula as eleições é única e serve para todos os entes da federação, não cabendo aos Estados e Municípios, portanto, autonomia nas decisões sobre as normas que regem o processo eleitoral.

As eleições são realizadas periodicamente – de quatro em quatro anos –, intercalando as eleições, no plano federal e estadual, para presidente, governadores, senadores, deputados federais e deputados estaduais com as eleições, no plano municipal para prefeitos e vereadores. Para se candidatar a qualquer cargo no Brasil é preciso que o cidadão esteja filiado em algum partido político devidamente registrado junto à Justiça Eleitoral. Pela legislação vigente é também necessário ao candidato a prefeito possuir, pelo menos, 21 anos completos até a data da posse, para governador a exigência é de, no mínimo, 30 anos e para o presidente, 35 anos.

Com relação à *elegibilidade* dos eleitores, a legislação exige o alistamento de todos os indivíduos acima dos 18 anos, sem distinções quaisquer. Os eleitores são obrigados a votar sob pena de serem privados em diversos direitos (prestação de vestibular em universidade federal; prestação de concurso público; entre outros). Em caso de não comparecimento, no entanto, os eleitores ainda podem se justificar dentro dos prazos estipulados pela Justiça Eleitoral sem incorrer em penalidades. Aos indivíduos maiores de 16 anos e menores de 18 anos o voto é facultativo, da mesma forma que o é para indivíduos acima de 60 anos e analfabetos.

Desde 1985, quando foi instituído o direito de voto dos analfabetos, pode-se dizer que existe de fato o sufrágio universal no Brasil: o corpo eleitoral passou a ser constituído por todos os cidadãos maiores de 18 anos, independente da escolarização. A única restrição que se manteve, então, foi a proibição da participação eleitoral dos cabos e soldados. Posteriormente a constituição de 1988 permitiu o alistamento dos brasileiros maiores de 16 anos e menores de 18 anos e dos cabos e soldados, com exceção dos conscritos (recrutados) durante o serviço militar obrigatório. (CASTRO, 2007: 349)

A votação é presencial, o eleitor deve encaminhar-se à sua sessão de votação munido do título de eleitor e assinar a lista de presença. Até 1994 o sistema era completamente manual, ao eleitor era entregue a cédula de votação e na cabina de votação era marcado e/ou escrito o nome do candidato ou seu número, a cédula era depositada em urna de lona e a contagem posterior era manual.

Esse sistema deu lugar a um método mais prático e rápido, a votação digital. Nas eleições do ano 2000, após seis anos em processo de implementação, o país todo pôde votar através de urnas eletrônicas. O voto digital, pela identificação do número do candidato, substituiu as cédulas de papel, e a contagem eletrônica – cujo resultado é aferido em horas – substituiu a contagem manual – cujo resultado era aferido em dias. A urna eletrônica ainda diminui as possibilidades de fraude eleitoral, conferindo maior credibilidade ao processo.

Esta técnica (urna eletrônica) implementou-se desde 1996, até alcançar todo o território nacional em 2000. Como as urnas possuem mecanismos de segurança, dificultam o desvio de votos e sua violação; além disso, a implementação desta tecnologia foi capaz tanto de reduzir o tempo de votação quanto para a proclamação dos ganhadores, fatores que, em alguma medida, motivaram uma maior concorrência de eleitores, ainda que o voto no Brasil seja obrigatório. (TELLES, 2007: 56, tradução nossa).¹²

A esse respeito, vale ressaltar o papel importante desempenhado pela Justiça Eleitoral, instituição que se consolidou como garantidora da lisura do processo eleitoral. A implantação da urna eletrônica, que desde as eleições municipais de 2000 passou a ser utilizada em 100% dos locais de votação, reduziu sobremaneira as chances de fraude eleitoral. (KINZO, 2004: 26)

No Brasil, para o plano executivo, é eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos. Caso essa maioria não seja alcançada – para eleições aos cargos executivos de governador, presidente e prefeito, nas cidades com mais de 200 mil eleitores – novas eleições são convocadas para 20 dias depois da primeira, concorrendo apenas o primeiro e segundo colocados do primeiro turno. Nos municípios com menos de 200 mil eleitores

¹² Esta técnica (urna electrónica) se implementó desde 1996, hasta que alcanzó todo el territorio nacional en el 2000. Como las urnas poseen mecanismos de seguridad, dificultan el desvío de votos y su violación; además, la implementación de esta tecnología fue capaz de reducir el tiempo tanto de votación como para la proclamación de los ganadores, factores que en alguna medida han motivado una mayor concurrencia de electores, aunque el voto en Brasil sea obligatorio.

os prefeitos são eleitos pelo sistema de maioria simples, o mais votado elege-se sem a necessidade de nova disputa.

A primeira Constituição da República (1891) estabelecia que o presidente e vice-presidente fossem escolhidos diretamente pela população ou, caso não houvesse maioria absoluta, seriam escolhidos pelo Congresso. Entre 1945 e 1964 foi adotada a regra da maioria simples para a eleição dos presidentes, sendo que a eleição para presidente e vice deveriam ser separadas (NICOLAU, 2007: 299). No período pós-ditatorial, com a Constituição de 1988, optaram-se mais uma vez pela regra dos dois turnos para as eleições, com mandatos de 5 anos e eleições em chapa para presidente e vice. Na década de 1990 duas emendas à Constituição alteraram as regras do presidencialismo: em 1994 o mandato presidencial foi reduzido para quatro anos e em 1997 passou a ser permitido aos detentores de cargos no executivo concorrerem a uma reeleição.

Ainda como regra do sistema majoritário, os senadores (três representantes por Unidade da Federação) são eleitos para mandatos de 8 anos. A eleição é realizada por maioria simples e os senadores são eleitos em rodízio, em um ano são eleitos dois candidatos e na eleição seguinte um.

A respeito da questão partidária no Brasil, essa se caracteriza por grande fragmentação e disputa muito acirrada, principalmente para os cargos legislativos, o que implica na necessidade de realização de alianças entre partidos – coligações – para garantir elegibilidade e governabilidade. Sobre essa questão, analisando a primeira eleição de Lula, Kinzo (2004) afirma que:

(...) nada menos que dezenove partidos conseguiram representação na Câmara (sete deles com representação superior a 5%, mas nenhum com força parlamentar superior a 18%), e oito partidos diferentes elegeram governadores de Estado. Essa situação torna imperativos a formação de um governo de coalizão bastante heterogêneo, porque formado por inúmeros partidos, e a ampliação artificial da representação partidária de forma a fortalecer uma base aliada. (KINZO, 2004: 36)

Sobre o formato da campanha, essa é limitada temporalmente podendo iniciar-se somente 4 meses antes do pleito. Quanto ao tipo de financiamento, ele é misto, ficando livre aos partidos arrecadarem recursos junto à população e às empresas privadas. Não

existe limite de doações. A principal fonte de financiamento pública dá-se através do HGPE (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral), que consiste em distribuição aos partidos, segundo tamanho da representação no parlamento, de tempo para a propaganda na televisão.

Segundo Rodrigues (2006), a lei só permite que a propaganda mediante rádio e TV seja na forma gratuita, não podendo os interessados remunerar as emissoras para que transmitam a propaganda. Outra proibição constante da lei é que, no rádio e na TV, a propaganda não poderá ser exibida em outro horário que não seja aquele reservado a propaganda eleitoral gratuita. Entretanto, dentro do período permitido em lei, as emissoras de rádio e televisão comunitária, as emissoras de televisão que operam em VHF e UHF e os canais de televisão por assinatura sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembléias Legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou das câmaras municipais, deverão reservar horários para que a propaganda eleitoral gratuita seja transmitida.

Ainda de acordo com a jurista, Rodrigues (2006), a lei distingue os dias e horários em que a propaganda dos candidatos poderá ser exibida, cabendo aos tribunais regionais e ao Tribunal Superior Eleitoral fazer a distribuição dos horários entre os partidos e coligações. Os critérios estabelecidos na lei levam em conta os requisitos: possuir candidatos aos cargos eletivos e representação junto à Câmara dos Deputados. Esse requisito deverá ser observado para a adoção dos critérios de divisão do tempo por 1/3 ou 2/3. No critério de 1/3, os partidos ou coligações que apresentarem candidatos aos cargos eletivos terão direito de participar da divisão de forma igualitária. Já, para participar da divisão pelo critério de 2/3, os partidos ou coligações deverão possuir, além dos candidatos, representação junto à Câmara dos Deputados, verificada no início da legislatura.

São 50 minutos diários de propaganda, intercalando 6 dias da semana entre candidatos ao legislativo e ao executivo. Desse total, 1/3, aproximadamente 17 minutos, é distribuído igualmente entre os candidatos concorrentes, o restante do tempo é distribuído segundo proporção da ocupação de cadeiras no legislativo federal. No plano proporcional a divisão de tempo do programa entre os candidatos fica a cargo do partido.

A última mudança na legislação eleitoral, em vigor desde as últimas eleições em 2008, proibiu aos candidatos fazer uso da doação de camisetas, bonés, brindes ou quaisquer artefatos que fizessem menção à candidatura. Foi também vedado aos candidatos o *showmício* (contratação de bandas para animar comícios) e a utilização de ferramentas da internet, como o Orkut, por exemplo.

Por último, igualmente importante, é fundamental destacar a regra do voto compulsório. Essa regra afirma que os indivíduos maiores de 18 anos e menores de 65 são obrigados a votar ou, caso não o façam, devem justificar sua ausência nos prazos estipulados pela lei. Aqueles que não votarem e não justificarem ficam privados de uma série de direitos, como, por exemplo, se candidatar a cargos eletivos. Retornaremos às características e impactos dessa regra, com mais detalhes, nas seções subseqüentes.

2.1.1. Sistema Eleitoral Americano

No plano federal as eleições são reguladas por ambas as legislações, federal e estadual, sendo, porém, definida em suas bases pela Constituição, principalmente nos Artigos primeiro¹³ e segundo, e por diversas emendas. No sistema eleitoral dos Estados Unidos o presidente é eleito através de eleição indireta, onde um grupo de delegados, reunidos no *Colégio Eleitoral*¹⁴, decidem oficialmente a seleção do presidente. Cada Estado e o Distrito de Columbia são representados na proporção do número de assentos em ambas as Casas do Congresso nacional. O voto desses delegados, entretanto, segue, de forma definida por cada Estado, a votação popular geral. Assim sendo, os votos dos cidadãos são levados em consideração no voto dos delegados.

¹³ The House of Representatives shall be composed of Members chosen every second Year by the People of the several States, and the Electors in each State shall have the Qualifications requisite for Electors of the most numerous Branch of the State Legislature. (Sessão 2, Clausula Primeira, Artigo Primeiro, Constituição Federal dos Estados Unidos da América, 1788).

The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, chosen by the Legislature thereof, for six Years; and each Senator shall have one Vote (Sessão 3, Cláusula Primeira, Artigo Primeiro, Constituição Federal dos Estados Unidos da América, 1788).

¹⁴ “Each State shall appoint, in such Manner as the Legislature thereof may direct, a Number of Electors, equal to the whole Number of Senators and Representatives to which the State may be entitled in the Congress: but no Senator or Representative, or Person holding an Office of Trust or Profit under the United States, shall be appointed an Elector”. (Sessão Primeira, Cláusula Segunda, Artigo Segundo, Constituição Federal dos Estados Unidos da América, 1788).

Cada delegado é escolhido de acordo com critérios específicos de cada estado, porém, segundo a Constituição fica proibido a deputados e senadores de serem escolhidos. São 538 delegados no total, distribuídos entre os 50 estados americanos de acordo com suas populações, de forma que nenhum estado tenha menos que três delegados (é o caso de Delaware que tem 853 mil habitantes). A Califórnia, estado mais populoso dos Estados Unidos (36 milhões de habitantes), é também o estado que mais possui delegados, são 55 no total. É eleito o candidato a presidente que obtiver, pelo menos, 270 votos no colegiado.

As eleições para o Congresso Nacional - “Câmara” (*House of Representatives*) e Senado (*Senate*) - são realizadas de forma direta, contabilizando para o resultado os votos de todos os eleitores. Existem também *offices* nos níveis locais, distribuídos em cidades e condados, para os quais são também diretamente eleitos os representantes. Segundo *United States Census Bureau*, estima-se que existam mais de um milhão de *offices* no país para os quais ocorrem eleições periódicas definidas.

Com relação à *elegibilidade* dos eleitores, a Constituição garante que o sufrágio não deve ser negado com fundamento na raça, sexo ou idade do cidadão (a partir dos 18 anos). Para além dessas qualificações é conferido a cada um dos Estados o poder de legislar sobre a elegibilidade. Existem Estados que proíbem, por exemplo, ex-criminosos de votarem, alguns por tempo específico outros para sempre. Alguns Estados também proíbem indivíduos considerados “loucos” de votarem. No total, estima-se que atualmente cerca de 5 milhões¹⁵ de americanos estariam impedidos de votar por razões diversas de legislação dos Estados.

Com exceção do Estado da Dakota do Norte, em todos os demais é necessário ao cidadão que deseja votar que se registre. Em alguns Estados, o registro é simples, sendo permitido inclusive no mesmo dia, em outros, o processo de registro é pouco mais complexo e estabelece o registro nos *offices* de Estado. O voto é *facultativo* e aos eleitores que não quiserem comparecer basta submeterem pelo correio cédulas de

¹⁵ Dados de *The Sentencing Project, Research and advocacy for reform*, disponível em: http://www.sentencingproject.org/Admin/Documents/publications/fd_bs_fdlawsinus.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2009.

abstenção. A maioria dos Estados aceita cédulas para abstenção injustificada, em outros é necessário ao eleitor justificar sua ausência à votação. Na Califórnia e em Washington é possível ao eleitor aplicar para o status de “abstentor” permanente. É comum aos eleitores solicitarem cédulas de abstenção ainda antes das eleições ocorrerem.

Os eleitores normalmente depositam suas cédulas de votação em pontos definidos. Em localidades longe de perímetros de votação e em todo o Estado de Oregon, porém, é facultado aos eleitores enviarem seus votos via correio. Alguns Estados também permitem a votação antecipada, na qual eleitores podem submeter seus votos anteriormente ao dia da eleição. A contagem dos votos se dá via *equipamento de scanner óptico de votos*.

Para se candidatar é preciso ao americano estar filiado a algum partido político. Nos Estados Unidos é muito forte a tradição de disputa entre o partido Democrata e Republicano – em toda a história do país praticamente todos os presidentes pertenciam a um dos dois partidos. No interior dos partidos, antes do período das eleições, são feitas prévias, que consistem em eleições antecipadas e particulares ao partido para se decidir quem será o candidato oficial da legenda. Essas eleições duram cerca de 7 meses e são realizadas em todos os Estados americanos, sendo, à exemplo da eleição oficial, regulada de formas diferentes em cada uma das localidades.

É eleito o candidato que obtiver mais votos dos delegados no colégio eleitoral, contabilizados os votos de cada Estado americano, lembrando que em diversas localidades o sistema é *winner takes all*, o que significa que o vitorioso naquele Estado, independente da vantagem, deve levar todos os votos dos delegados.

No que tange a campanha, os candidatos podem fazer uso de quaisquer mídias (internet, televisão, rádio, celular) sem restrição, porém o financiamento da propaganda é exclusivamente privado. Aos candidatos é permitido angariar recursos junto à população e às empresas privadas, desde que as quantias, por doador, não ultrapassem os 2.000 dólares. É também permitido às campanhas a utilização de shows de música, participação de artistas, fogos de artifício, confecção de camisas, chaveiros, brindes, etc.

Nesse sistema a regra de voto é facultativa, ou seja, os indivíduos não possuem obrigação de comparecer para votar. Ainda que em alguns sistemas facultativos os indivíduos devam justificar sua ausência ao pleito, as sanções legais não se configuram em fator inibidor da ausência. Sobre a regra do voto facultativo retomaremos sobre suas características, com mais detalhes, nas seções posteriores.

2.2. Eleições

2.2.1. As eleições municipais no Brasil em 2008

No ano de 2008 o Brasil viveu eleições gerais em todos os municípios para os cargos de Prefeito e Vereadores. Em geral, as eleições municipais brasileiras, principalmente nas capitais, apesar de receberem a influência do apoio direto dos Governadores de Estado e do Presidente da República, seguem uma lógica que inclui os assuntos locais, envolve as lideranças municipais e respeita o histórico de alianças e candidatos.

No plano nacional, a configuração da posse de prefeituras pelos partidos não mudou significativamente. Os principais partidos mantiveram-se no topo como maiores detentores de prefeituras. Respectivamente, PMDB; PSDB e PT obtiveram as primeiras colocações no que tange às eleições para as prefeituras. O PMDB venceu em 1203 municípios; o PSDB em 786 e o PT ficou com 557 prefeituras; o PP saiu vitorioso em 550 disputas e o DEM 498. Em Belo Horizonte, a vitória ficou com o candidato do PSD, Márcio Lacerda, que fora apoiado simultaneamente pelo PSDB (informalmente) e PT (formalmente), em uma aliança inédita para a capital do Estado.

2.2.1.1. As eleições majoritárias em Belo Horizonte - Minas Gerais

As eleições para prefeito de Belo Horizonte em 2008 foram caracterizadas por uma intensa volatilidade nas intenções de voto do eleitorado. Três candidatos (Jô Moraes – PC do B; Leonardo Quintão – PMDB e Marcio Lacerda – PSB) revezaram-se na

primeira posição desde o período em que as pesquisas começaram a ser feitas, em meados de julho. Na reta final, a disputa revelou-se ainda mais acirrada e a aproximação de Leonardo Quintão (PMDB) do líder Márcio Lacerda (PSB) conduziu a eleição ao segundo turno.

Após a disputa entre os dois candidatos – Lacerda e Quintão –, com novo revezamento de posições, a primeira posição ficou com Lacerda, que possuía o apoio do Governador do Estado, Aécio Neves (PSDB) e do então Prefeito, Fernando Pimentel (PT). O resultado final das eleições foi a vitória no segundo turno de Marcio Lacerda (PSB) com 59,1% dos votos. Esse resultado corroborou para o predomínio da influência do Partido dos Trabalhadores na gerência da capital mineira, que pelos últimos 16 anos, desde 1992, havia governado Belo Horizonte. Com a eleição de Lacerda (PSB), o partido continuaria ocupando cargos importantes no primeiro escalão do governo, inclusive na pessoa do vice-prefeito Roberto Carvalho (PT).

A Aliança informal entre PT e PSDB que conduziu Márcio Lacerda à prefeitura foi fator de muita polêmica e discussão no período pré-campanha e mesmo no decorrer da campanha. O candidato era apoiado pelo PT, que possuía o lugar de vice-prefeito na chapa através do deputado Roberto Carvalho e apoiado informalmente pelo PSDB, que mesmo sem compor a chapa fazia campanha oficial pelo candidato Márcio Lacerda. A polêmica decorre do fato de os dois partidos terem protagonizado, no plano federal, intensas disputas pela presidência, nas últimas quatro eleições. Os dois partidos são reconhecidamente opositores no plano federal, tendo construído no decorrer das duas últimas décadas um vasto repertório de críticas às ações um do outro.

Nesse contexto, a “Aliança por BH” nasceu sob o signo da contradição e, pelos ataques dos opositores de que o candidato não possuiria personalidade própria (seria um “poste” no jargão político), revelou-se fator de instabilidade política e volatilidade eleitoral. O enorme volume de eleitores (cerca de 40% do total) que no primeiro momento (início de setembro) parecia avalizar a Aliança se mostrou receoso frente aos ataques dos outros candidatos. O resultado foi intensa migração do eleitorado, entre meados de setembro e meados de outubro Lacerda perdeu 5 pontos percentuais e Quintão ganhou mais de 30% em suas intenções; nas primeira semana do segundo turno o candidato do PMDB assumiu a ponta, porém, na semana seguinte as posições voltaram a se inverter.

Essa volatilidade do eleitorado não teria sido prevista nos planos eleitorais dos principais articuladores da Aliança: Aécio Neves e Fernando Pimentel. No plano Estadual, o governador Aécio gozava de aprovação recorde – segundo o DataFolha, em março de 2008, 77% dos eleitores aprovavam a administração; por sua vez, o prefeito Pimentel, se situava em uma posição igualmente confortável quanto aos índices de aprovação de seu governo – segundo pesquisa encomendada pela revista Isto É, 72,7% dos eleitores aprovavam seu governo. Na percepção dos fiadores da idéia o prestígio das lideranças e a boa avaliação de seus governos seriam, automaticamente, transferidos para o candidato que apoiassem.

No plano das estratégias eleitorais, a proposta da Aliança esteve centrada no discurso abstrato de “união”, da cidade e do Estado, através da qual seria possível dar continuidade aos projetos de melhoria iniciados, garantir o *estado bom* das condições gerais de vida da população e avançar com mais solidez para o futuro. Ainda essa união se transformaria em base para a construção de um projeto de poder mais amplo que traria de volta o Estado de Minas Gerais ao centro da ribalta na política nacional pela candidatura de Aécio Neves à presidência da república.

A aposta de uma vitória fácil ainda no primeiro turno foi “sustentada pela expectativa de que o eleitor votaria no candidato que representasse a continuação destas políticas, portanto o voto seria retrospectivo-personalista” (TELLES, *et all*, 2009: 9). Se no primeiro momento a hipótese parecia se confirmar, na seqüência da campanha o caminho se mostrou mais tortuoso.

A proposta da “União por BH” se materializava no acordo entre PSDB e PT, ou seja, pela via do acordo político as duas forças sinalizariam a possibilidade de uma união que transcendesse quaisquer divergências no plano ideológico para construir um caminho de melhora incontestada da qualidade de vida do morador de Belo Horizonte. Essa tática se revela no slogan de campanha “Meu partido é BH”, por detrás do qual existe a tentativa de minimizar a incoerência de uma aliança entre opositores no plano federal e valorizar o ato de uma associação pelo bem geral. Apesar dos percalços esse projeto político foi vitorioso nas eleições de 2008.

Em resumo, as eleições majoritárias em Belo Horizonte no ano de 2008 se caracterizaram pela tentativa de lideranças bem avaliadas do governo municipal e estadual - de dois partidos opositoristas no plano federal - concretizarem uma aliança pela eleição do novo prefeito da cidade. A aposta em uma vitória fácil não se materializou e os ataques eleitorais de *desconstrução* da aliança acirraram a disputa, levando-a ao segundo turno. No momento final da eleição, após alteração entre os candidatos na primeira posição, recuperou-se e sagrou-se eleito o candidato da aliança: Márcio Lacerda (PSB).

2.2.2. As eleições majoritárias nos Estados Unidos em 2008

Após exaustivas e competitivas prévias no Partido Democrata, que se estenderam por todo o primeiro semestre de 2008, finalmente Hillary Clinton desistiu (7 de junho de 2008) de sua candidatura para apoiar seu concorrente Barack Obama. A Senadora Clinton (ex-primeira dama no governo do presidente Bill Clinton) e o Senador Obama disputaram voto a voto a indicação do partido democrata para a presidência, com ambos ocupando a primeira colocação em diferentes momentos.

Barack Hussein Obama II nasceu em 4 de agosto de 1961 em Honolulu, no Havaí, filho de Barack Obama, Sr., um economista queniano, e de Ann Dunham, antropóloga estadunidense, branca, nascida em Wichita, no estado do Kansas. Seus pais se separaram quando ainda estava com 2 anos e ele foi morar junto com a mãe na Indonésia. O pai morreu quando Obama tinha 21 anos e mãe 16 anos mais tarde. No Ensino médio Obama graduou-se em Ciência Política (ênfase em Relações Internacionais) e mais tarde em Direito pela Universidade de Harvard. Sua carreira política começou em 1996 quando elegeu-se Senador em Ilinois. Em janeiro de 2007 declara-se candidato às prévias do Partido Democrata, em outubro do mesmo ano elege-se o primeiro presidente negro da história dos Estados Unidos da América.

Através de seu carisma e sua boa oratória, e pela sua trajetória de vida, Obama logo se transformou em um fenômeno de mídia nos Estados Unidos e no mundo, crescendo em reconhecimento e popularidade durante as prévias, o candidato entrou para a disputa oficial das eleições em primeiro lugar, posição que manteria até o resultado final.

No lado do partido Republicano, sagrou-se candidato, a partir das prévias, John McCain. Sendo também Senador desde 1987, pelo Estado do Arizona, McCain, político experiente, já havia tentado a nomeação de seu partido em 2000, perdendo para George W. Bush, que viria a ser eleito presidente naquelas eleições. O candidato era ex-militar, tendo combatido na Guerra do Vietnã, inclusive tendo sido preso e torturado. O discurso conservador de McCain, o fato de ser ex-militar, apoiador da invasão ao Iraque o colocava claramente à direita, aproximando-o da política belicista *hard* de Bush Jr. Na tentativa de melhorar a imagem de sua chapa escolheu uma mulher para o posto de vice-presidenta. Sara Palin, a jovem governadora do estado do Alasca, porém, via declarações polêmicas, conservadorismo e pouca experiência executiva, apesar da boa aparência, pouco pode fazer para melhorar a posição de McCain na disputa eleitoral.

Grande parte da incapacidade de McCain em crescer na disputa eleitoral, no entanto, deveu-se à herança maldita deixada pelo seu companheiro de partido George W. Bush¹⁶. Após 8 anos de governo, Bush ampliou o déficit financeiro dos Estados Unidos e iniciou guerra contra o “terror” que, em duas frentes (Afeganistão e Iraque), piorou muito a imagem do país no exterior. Ao final de seu governo o país enfrentava uma crise econômica de poucos precedentes na história, com elevação nos níveis de desemprego e pobreza, além de uma situação desconfortável quanto às baixas de soldados americanos e à situação insolúvel das guerras do Iraque e Afeganistão.

Em 2008, a economia deu o tom à campanha presidencial, a crise do *subprime* quase levou o sistema financeiro americano ao colapso e a maioria dos índices de desempenho da economia americana pioraram naquele ano. Segundo pesquisa do Instituto Gallup, em outubro de 2008, portanto às vésperas da eleição, a economia era o assunto que mais preocupava a 95% dos americanos¹⁷.

Assuntos de segurança e a política externa norte-americana também eram motivo de preocupação para os americanos às vésperas da eleição, principalmente o terrorismo e a situação do Iraque, sendo assuntos considerados importantes ou extremamente

¹⁶ Em 2008, Bush foi eleito pela revista Time entre os piores presidentes de toda a história dos Estados Unidos da América. Disponível em: <http://www.timesonline.co.uk/>. Acesso em: 10 de maio de 2009.

¹⁷ Dentre os entrevistados, 95% disseram que a economia era extremamente importante ou muito importante. Disponível em: www.gallup.com, acesso em: 16 de maio de 2009.

importantes para 80% e 81% dos americanos, respectivamente. Nesse panorama de assuntos mais relevantes aos eleitores, fecham o quadro, a saúde pública (78%) e política energética – em especial o preço da gasolina – (85%).

Em resumo, o legado Bush elevou a preocupação do eleitorado americano em diversas questões sensíveis, especialmente econômicas e de política externa. O contexto se revelou favorável à eleição do candidato democrata Obama, que havia derrotado Clinton em disputada nas prévias partidárias, mas que, porém, não encontrou as mesmas dificuldades para vencer o republicano McCain na corrida pela Casa Branca.

CAPÍTULO 3

REGRAS E ESTRATÉGIAS ELEITORAIS: UMA ANÁLISE NEOINSTITUCIONAL DAS ELEIÇÕES

O presente capítulo dessa monografia subdivide-se em dois momentos. No primeiro – também desmembrado em duas partes – o intuito é explorar como se constrói e se caracteriza o comportamento dos eleitores a partir da validade de duas regras eleitorais distintas: voto compulsório e facultativo. A intenção é apresentar de que maneira a estrutura institucional impacta na forma como os eleitores comparecem às eleições, preparando a discussão para, em seguida, buscar desvendar os caminhos possíveis, bem como os atalhos pelos quais os candidatos acessam esses eleitores no interior dos dois regimes.

O comportamento do eleitor sob a regra do voto obrigatório será compreendido de maneira geral através dos trabalhos de Zachary Elkins (2000), do Departamento de Ciência Política da Universidade da Califórnia; através dos estudos de Rachel Meneguello, do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas e dos dados captados pelo Projeto de Pesquisa: “Opinião Pública: Partidos Políticos e Comportamento Eleitoral”, sob coordenação de Helcimara Telles do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. O comportamento do eleitor sob a regra do voto facultativo será tratado principalmente através dos trabalhos de Sunshine Hilligis (2005) da Universidade de Harvard.

No segundo momento faz-se e responde-se a seguinte questão: Como a estrutura institucional influencia no comportamento dos candidatos no interior dos sistemas eleitorais? Posto de forma mais particular, trata-se de responder à seguinte indagação: como candidatos se comportam vis-à-vis o comportamento dos eleitores, frente aos incentivos e restrições das regras do voto facultativo e compulsório? O norte do presente trabalho é justamente compreender como as regras do voto fornecem incentivos e restrições aos indivíduos que operam nesses sistemas, ou seja, como indivíduos, no caso políticos, reagem racionalmente ao “espaço político” gerado pela institucionalização de tais regras.

O esforço metodológico requerido na formulação e sustentação de uma hipótese adequada para responder à essa questão passa pela análise das estratégias reais de campanha empreitadas nos exemplos das campanhas dos Estados Unidos e do Brasil - Belo Horizonte. Para tanto, faz-se uso dos dados disponibilizados principalmente pelo instituto Gallup, *National Journal* e revista *The Economist* e *Veja* – todos para os anos de 2008 e 2009 – e, novamente, pelo Projeto de Pesquisa em Opinião Pública da Universidade Federal de Minas Gerais.

Antes de iniciar a discussão, cabem duas ressalvas importantes. A inicial diz respeito à primeira parte do capítulo. Deve-se advertir que o foco principal da monografia não é compreender “porque as pessoas votam”, nem “como votam”, mas **“como os candidatos se comportam, em termos de estratégias de campanha”, a partir de um desempenho geral do eleitor evidenciado sob sistemas de voto compulsório e facultativo**. Portanto a apresentação que antecede à discussão serve como pressuposto e caracterização do impacto que possui as regras do voto sobre o sistema eleitoral mais geral.

A segunda observação é mais geral e contribui para justificar a escolha pela análise do sistema eleitoral, em especial da regra do voto, para a distinção da estrutura institucional que baliza a atuação dos políticos.

É verdade que no sistema de governo presidencialista existem outros elementos institucionais que influenciam o comportamento dos candidatos, entre eles, o formato do sistema partidário, coligações, existência de prévias, número de partidos relevantes; forma de governo, composição dos ministérios, tempo de mandato e até mesmo as características do federalismo – poderes e recursos centralizados ou descentralizados. No entanto, é invariável a todas as democracias o momento da campanha política, ou seja, o momento no qual os candidatos concorrem entre si pela preferência e o voto dos eleitores.

Os benefícios de alianças partidárias só se transformam em ganhos eleitorais depois que os candidatos, através das campanhas, conseguem convencer os eleitores da importância e da relevância da configuração de sua coligação. Se os candidatos não forem capazes de decodificar o significado de suas alianças pré-eleitorais em uma linguagem

inteligível aos eleitores, de nada adiantarão os movimentos táticos realizados na esfera mais alta, no *hard core* do poder político.

A campanha é, portanto, momento crucial da política, período no qual habilidade política se expressa em habilidade comunicativa. Quaisquer outros movimentos estratégicos e partidários perdem seus significados se não forem apresentados e tematizados na esfera pública no instante da campanha eleitoral.

Nesse sentido, cabe identificar a influência de uma regra eleitoral para o comportamento dos candidatos em um momento bastante específico, qual seja o da campanha eleitoral. Essa escolha analítica não significa falta de apreço à importância que negociações entre partidos e lideranças políticas desempenham para o resultado final de uma eleição, pelo contrário, ela se traduz na tentativa de observar um fenômeno específico, para meditar sobre o comportamento dos candidatos quanto às suas estratégias de campanha em um momento pontual.

3.1. Estruturas Institucionais e Comportamento Eleitoral

3.1.1. O Impacto do Voto Compulsório

A história do século XIX esteve marcada pela luta entre as forças democráticas - pelo voto e por eleições diretas - e as forças do velho regime centralizador da monarquia. No final daquele século observaram-se conquistas importantes em favor das forças democráticas, sendo que no início do século XX a grande maioria dos países ocidentais já havia instituído o direito amplo de votar.

No século XX, a luta pró-democracia passou a ser pelo convencimento das pessoas a votarem, ou seja, exercerem o direito de participação política conquistado no século precedente. Nos anos de 1920¹⁸ revelou-se surpreendente o volume de pessoas que se recusavam a participar, votando, das eleições nos principais países da Europa. Mesmo na Inglaterra, que já vinha vivenciando transformações democráticas desde 1648, os

¹⁸ Os dados históricos dessa seção são baseados nos estudos de William Robson, apresentados no texto *Compulsory Voting* (1923).

níveis de abstenção para o início do século XX ultrapassavam os 4 milhões de indivíduos em Londres, mais da metade do eleitorado. Portanto, a equação que o regime tinha que resolver diz respeito não à participação ativa e consciente dos cidadãos, mas, antes, a simples participação desses nas eleições.

Nesse contexto, o *voto compulsório* surge¹⁹, na virada do século XIX para o século XX, em diversos países da Europa, como opção de legislação para incluir (forçar) indivíduos a se tornarem parte nas eleições. Esse mecanismo visava, via de regra, compelir os eleitores a votarem sob o risco de penalidades legais em caso de abstenção sem justa causa.

De fato o voto compulsório revelou-se bastante útil no cumprimento do objetivo de elevar a participação dos indivíduos nas eleições (elevar *turnout*), já no final do século XIX essa legislação já era aplicada na Bulgária, Áustria, Baviera e, de um modo particular, na Nova Zelândia.

Na Bavária foi decidido que as eleições somente seriam válidas em caso de comparecimento de 2/3 do eleitorado, de maneira que, em caso de não alcance dessa fração, uma nova eleição seria convocada, com os custos sendo cobertos e partilhados por aqueles eleitores que deixaram de votar na eleição precedente – que fora anulada. Na Bélgica, o estatuto *Le vote obligatoire*, introduzido na Constituição de 1893, revelou-se bastante eficaz para reverter tendências de abstenções, que chegavam a 90% do eleitorado à época.

É importante notar, entretanto, que o voto compulsório, para ser ativo na redução de abstenções eleitorais, deve ser muito bem construído enquanto legislação, evitando

¹⁹ Na realidade esse mecanismo não nasce no século XX, ele remonta à períodos anteriores. Segundo Robson (1923) os experimentos mais antigos podem ser encontrados na Suíça, a casa das invenções democráticas. A idéia aparece primeiro no século XVIII e pareceu envolver resquícios de um costume no qual membros da Landsgemeinde de Schwyz foram requisitados a usar suas espadas em Encontros de Assembléia; aparentemente se um membro não se vestisse adequadamente, ou aparecesse sem a espada, ele era subseqüentemente recusado no jantares gratuitos oferecidos aos cidadãos dos cantões. O autor, em continuação, afirma que O sistema de voto compulsório foi progressivamente introduzido em um por um dos diversos cantões suíços. Em St. Gall, por exemplo, foi decidido em 1835 que a ausência sem uma explicação suficiente da Assembléia Distrital deveria ser punida com o pagamento de 5 florins e a ausência das eleições comunais com o pagamento de 2 florins. A lei foi reativada em 1867 e 1890 e uma série de explicações que deveriam ser observadas enquanto legalmente válidas foram enumeradas. Leis similares ainda existem em cantões como Argovie, Thurgovie, Shaffhouse e Uri.

multas abusivas ou penalidades difíceis de serem aplicadas. A lei deve ser crível, factível e confiável para realmente alterar o curso de ação dos indivíduos. Como ilustração de leis fracas ou inaplicáveis, observa-se os exemplos da República Tcheca e da Espanha.

Na República Checa (ex-Tchecoslováquia), no início do século XX, as penalidades por abstenção eleitoral variavam de 20 a 500 coroas ou até mesmo o aprisionamento do “infrator”. Essas sanções se mostraram de tal ordem inaplicáveis que em eleições naquele período em Praga cerca de 500000 pessoas deixaram de votar e a justiça não conseguiu lidar com tamanho número de “ofensores”.

Na Espanha, da década de 1920, os resultados eram semelhantes, sendo da ordem de 40% as abstenções em Madri e de 80% as abstenções no interior do país, revelando que a lei do voto compulsório naquele país não passava de uma “letra morta”.

No Brasil, a legislação fixa o voto compulsório desde o código eleitoral de 1932, tendo sido transformado em norma constitucional em 1934 (OLIVEIRA, 1999). “Quem não votou na data marcada, precisa ir à Justiça Eleitoral justificar-se ou pagar multa: nos dois casos, existe a ida a um cartório, no qual uma vasta documentação é manejada e arquivada” (RIBEIRO, 2000: 164).

Os eleitores são obrigados à votar, sob pena de, caso não votem e não justifiquem, ficarem privados de exercer uma série de direitos, tais como: concorrer em concurso público; candidatar-se à cargos eletivos; matricular-se em universidades federais, entre outros. A forma como a legislação e a previsão de sanções encontra-se elaborada no país, assim como a organização das instituições, faz com que a lei torne-se crível e altere, de fato, o curso de ação dos indivíduos.

Como resultado da validade da norma do voto compulsório no Brasil, observou-se, no período contemporâneo, altas taxas de comparecimento eleitoral. Nas últimas eleições para presidente da república, em 2006, o comparecimento alcançou o nível de 83,24% do eleitorado. Para as eleições municipais, em 2008, esses níveis foram de 83,96%, no caso específico de Belo Horizonte, a participação foi de 84,92% eleitorado.

TABELA 1**Comparecimento Eleitoral no Brasil**

Ano	Aptos Total (A)	Comparecimento (B)	% (B/A)	Abstenção (C)	% (C/A)
2002	115.253.816	94.805.583	82,25	20.448.233	17,74
2004	119.811.982	102.809.826	85,80	17.002.156	14,20
2006	125.913.134	104.820.459	83,24	21.092.675	16,75
2008	128.806.592	108.165.824	83,96	18.468.139	16,04

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

TABELA 2**Comparecimento Eleitoral em Belo Horizonte - 2008**

Ano	Aptos Total (A)	Comparecimento (B)	% (B/A)	Abstenção (C)	% (C/A)
2008	1.680.169	1.426.876	84,92	253.293	15,075

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Os dados das tabelas revelam uma alta taxa de participação do eleitorado brasileiro. Nas eleições que ocorreram nos anos 2000, os níveis de participação estiveram sempre acima dos 80%. É interessante notar que para as eleições municipais – anos de 2004 e 2008 – o comparecimento é ainda, ligeiramente, maior. Para as eleições municipais em destaque, Belo Horizonte-2008, os níveis de participação são igualmente significativos, maiores em cerca de um ponto percentual em relação à média nacional nas eleições daquele ano.

Em geral, nas democracias que optam pelo voto compulsório²⁰ enquanto estrutura de *enforcement* ao comparecimento dos eleitores, a presença desses às urnas tem sido consideravelmente maior se comparada à presença dos votantes nas democracias onde o voto lhes é facultativo. Jackman, citado por Blais (2006), argumenta que o voto

²⁰ Exemplos de países que adotam o voto compulsório: A) AMÉRICA DO NORTE: I. México; B) AMÉRICA CENTRAL: I. Guatemala II. Costa Rica III. Panamá IV. República Dominicana; C) AMÉRICA DO SUL: I. Brasil II. Venezuela III. Equador IV. Peru V. Bolívia VI. Chile VII. Argentina (SOARES, 2004; 109)

obrigatório incrementa a participação em cerca de 15 pontos percentuais. Esse padrão tem se confirmado por todos os estudos sobre participação eleitoral nas democracias ocidentais. Assim, a afirmativa de que o voto incrementa a participação se constitui enquanto proposição bem fundamentada.

É evidente, no entanto, que para o alcance de tais resultados de comparecimento, as normas que dizem sobre a ausência do eleitor sejam críveis, rigorosas e amplamente aplicáveis. Nos estudos de Blais *et al.* (2003) constata-se que o voto só pode ser considerado realmente compulsório, e conseqüentemente elevar a participação, nos locais em que os indivíduos respeitam as regras e atuam em conformidade com tais.

[Sobre] o efeito do voto obrigatório com e sem sanções em uma amostra de 61 países, que cobre tanto as democracias jovens como as consolidadas. Descubrem que o voto apenas apresenta diferença quando existem sanções. [...] Em resumo, sabemos que a obrigatoriedade do voto aumenta a participação eleitoral e que seu impacto depende da aplicação da norma. (BLAIS, 2008: 12, tradução nossa).²¹

Para o Brasil, observa-se que os elevados níveis de participação devem-se à imposição real das regras do voto compulsório. Os indivíduos que sob outro regime não votariam são compulsoriamente atraídos, pela via legal, para o interior do sistema eleitoral. Comparando-se a resposta dos eleitores brasileiros para as questões de intenção de comparecimento na situação hipotética de voto facultativo (ELKINS, 2000) e para o real comparecimento nas eleições compulsórias é possível ter uma noção apurada a respeito da validade das regras (da crença de sua validade) para o cálculo de comparecimento do votante.

Em seus estudos²², Elkins (2000) busca traçar um perfil dos eleitores que optariam por não votar caso não houvesse sanções ao não comparecimento nas eleições. O primeiro resultado relevante mostra que a Educação é uma variável muito forte que interfere na vontade do eleitor em participar de uma hipotética eleição onde o voto fosse facultativo.

²¹ [Sur] el efecto del voto obligatorio con y sin sanciones en una muestra de 61 países, que cubre tanto las democracias jóvenes como las consolidadas. Descubren que el voto obligatorio sólo marca la diferencia cuando existen sanciones [...] En resumen, sabemos que la obligatoriedad del voto incrementa la participación electoral y que su impacto depende de la aplicación de la norma.

²² O autor baseia seus estudos no Survey realizado no Brasil pelo Instituto Data Folha em 1994 e 1998. A questão colocada aos entrevistados era direta: "Se o voto não fosse obrigatório, você votaria?"

A tabela a seguir traz os resultados da pesquisa separados segundo atributo escolaridade²³.

TABELA 3

Comparecimento voluntário hipotético segundo Escolaridade

Atributos	1994	1998
Escolaridade		
Nenhuma	63,2	52,7
Primário	44,1	45,3
Secundário	44,2	48,6
Superior e +	60,4	50,1

Universo: Eleitores Registrados

Fonte Datafolha, 1994; Datafolha, 1998 (Adaptado do trabalho de Elkins, 2000)

Destacando-se o atributo Escolaridade percebe-se a existência de uma correlação estatística significativa, ou seja, a variável possui influência real e comprovada no que diz respeito à decisão do eleitor em votar ou não votar em eleições facultativas. Essa relação estatística significa que quanto maior a Escolaridade maior a propensão do indivíduo em votar. É o que revela a tabela subsequente:

TABELA 4

Efeito independente da variável educação sobre o voto voluntário (*logit*)

Variável	Efeito independente com relação à categoria de referência
Escolaridade**	
Nenhuma	----
Primário	10,2
Secundário	20,2
Superior e +	31,3

Universo: Eleitores registrados

Fonte: Datafolha, 1994 (Adaptado do trabalho de Elkins, 2000)

** Significativo a .01

(----) Categoria de Referência

²³ A tabela revela uma situação de hiper-participação por parte dos analfabetos. Segundo Elkins (2000), existiriam três hipóteses explicativas que se articulam para justificar essa participação: a) Estariam mal representados: a pesquisa só considera os indivíduos registrados e, como analfabetos não são obrigados a se registrarem, muitos estariam excluídos da amostra; b) Os analfabetos possuiriam um apreço maior pela cabina de votação, pela oportunidade rara que as eleições representam para realizarem-se enquanto cidadão; c) Muitas respostas de “não votaria” representam, na realidade, certo mal estar para com o sistema político mais geral, sentimento esse que não é sempre compartilhado pelos analfabetos.

O efeito escolaridade, portanto, possui a influência que diversos estudos já comprovaram para democracias de voto facultativo, ou seja, quanto maior o grau de instrução dos indivíduos maior a propensão de votarem, seja pela maior compreensão do sistema, decorrente do maior aporte de recursos cognitivos, seja mesmo pelo maior interesse político:

Estudiosos sobre participação concordam amplamente que a educação canaliza seus efeitos de duas formas principais. Primeiro, o aumento da escolaridade afeta um número de variáveis psicológicas – entre elas, eficácia política, interesse político, dever cívico e sofisticação política -, as quais, por sua vez, estão estreitamente associadas com a inclinação do indivíduo em acompanhar a política e engajar-se em participação política. Em segundo lugar, o aumento da escolaridade proporciona habilidades práticas aos cidadãos, que facilitam a negociação das tarefas administrativas necessárias (mesmo mínimas) requeridas aos eleitores. (ELKINS, 2000: 4)

Na mesma linha de pesquisa, Meneguello (2003: 353) afirma que no Brasil “os eleitores mais propensos a votar de forma voluntária são [seriam] os que têm maior renda familiar (quatro salários mínimos ou mais), maior escolaridade e mais velhos, com mais de 45 anos”. Os dados da tabela subsequente revelam que os níveis de comparecimento para uma eleição hipotética seriam de cerca de 50% para o Brasil.

TABELA 5

Atitude com o voto facultativo - Brasil, 1998 e 2000 (%)

Se o voto não fosse obrigatório	Setembro/1998	Julho/2000
Iria votar	50,9	48
Não iria votar	48	51

Fonte: DAT/BR98-set.00874 In: MENEGUELLO (2003: 353)

De posse dessas informações é possível observar o efeito da regra do voto compulsório sobre os eleitores brasileiros. Em outras palavras, se o sistema não fosse coercitivo a ponto de alterar o cálculo de comparecimento dos indivíduos, seria de se esperar que os níveis de intenção de comparecimento sob uma “falsa” regra compulsória se repetissem tal como apresentados nas pesquisas de Elkins (2000) e Meneguello (2003). Se a regra não impactasse no cálculo do eleitor, o indivíduo que não votaria na hipótese de uma eleição facultativa também não respeitaria uma “regra compulsória *de fachada*”. Seria

de se esperar níveis de abstenção comparados aos níveis históricos da Espanha, onde a legislação se revelava, no início do século XX, uma “letra morta”.

O que se observa, ao contrário, é que a maioria dos indivíduos, que não votariam em eleições hipotéticas facultativas, votam em eleições concretas compulsórias, inclusive os indivíduos menos escolarizados, mais novos e de menor renda. Os dados da tabela subsequente (tabela 6) e os dados de comparecimento apresentados na seção sobre o voto compulsório são indicativos da inserção desses indivíduos “menos desejosos de votar” no sistema eleitoral.

TABELA 6
Comparecimento nas eleições para presidente 2006

	Frequência	%	% Acumulado
Foi votar e votou em um dos candidatos	632	79,0	79,2
Foi votar, mas votou em branco/nulo	63	7,9	87,1
Não foi votar / justificou	45	5,6	92,7
Não foi votar porque ainda não tinha 18 anos	58	7,3	100,0
Não sabe/ Não respondeu	2	0,2	-
Total	800	100	

Fonte: Pesquisa "A decisão de voto em eleições municipais", realizada pelo DCP/ UFMG e Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (IPESPE).

Em resumo, a regra do voto compulsório, em especial para o caso do Brasil, possui a capacidade de influenciar no comportamento dos eleitores, levando-os a comparecer nas eleições. Isso nos sugere que os eleitores mais distantes da política são “convocados” a participar das eleições e respondem positivamente à convocação, participando.

A “qualidade desse comparecimento”, ou seja, se os indivíduos votam conscientes, certos e informados, não é alvo primeiro das discussões aqui. Por instante é importante saber que a regra produz uma estrutura institucional inclusiva de indivíduos que – caso fosse facultativo o voto – não votariam. O significado dessa inclusão maciça de eleitores - via constrição institucional - para o comportamento dos candidatos, em termos de estratégia de campanha, será discutido na seção seguinte. Antes, é importante apresentar as conseqüências da regra facultativa enquanto efeito de participação.

3.1.2. O Impacto do Voto Facultativo

O sistema de voto facultativo garante ao eleitor a liberdade para o comparecimento ou não no ato da eleição. Nesse sentido, a concepção do voto relaciona-se mais com a idéia de direitos civis do que com um dever do cidadão, o qual exerce voluntariamente sem incorrer em sanções.

Especificamente, cada um dos Estados Nacionais que adotam o sistema facultativo como regra eleitoral possui sua própria legislação, as quais variam desde a liberdade completa de comparecimento (sem satisfação) até um sistema misto, onde o cidadão tem o direito de não comparecer, porém, incorre em sanções caso não justifique a razão de sua ausência.

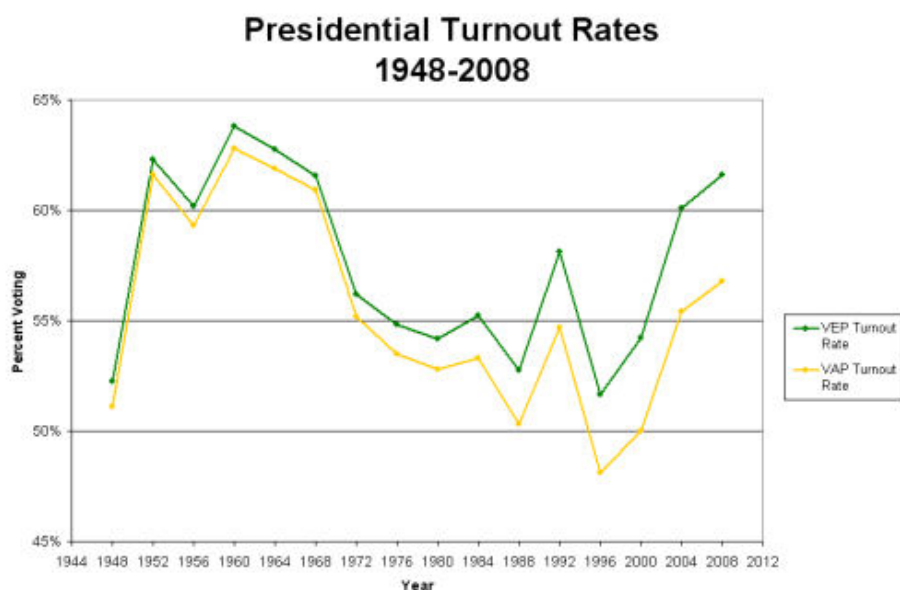
No Brasil, constantemente o tema do voto facultativo entra na mídia ou faz parte das propostas parlamentares para a alteração do sistema eleitoral do país. Recentemente, em editorial, o jornal Folha de São Paulo (27 de abril de 2009) retomou a polêmica ao relacionar os recentes escândalos de corrupção ao fato do sistema eleitoral brasileiro se pautar pelo voto obrigatório²⁴. Segundo editorial “não há sentido em encarar um direito dos cidadãos -o de participar livremente das eleições de seus representantes- como um dever imposto pelo Estado. O indivíduo que vota apenas por obrigação não se coloca no papel de soberano, e sim de subordinado no processo político.” (Folha de São Paulo, 2009)

Apesar da polêmica levantada, que inclusive encontrou ecos imediatos na opinião pública e no Congresso, o fato é que a adoção do voto facultativo não possui a mesma

²⁴ Esse argumento apresentado na Folha de São Paulo é elencado, junto com outro, entre os argumentos pela defesa do voto facultativo no Brasil. Esses argumentos foram relacionados pelos estudos do Grupo de Análise de Conjuntura (USP-UFPR), e estão discutidos no texto de Luiz Domingos da Costa, publicado em 5 de maio de 2009. Segundo o autor, pesam contra o voto obrigatório os argumentos de que: 1. Trata-se de excessiva interferência do Estado na vida individual, já que o voto, sendo um direito de cada cidadão, deve ser abdicado por aqueles que não estejam com disposição em exercê-lo. Não deve ser, por esta visão, uma obrigação formal perante a lei; 2. Quanto mais voluntária a decisão de votar, melhor a qualidade do voto: candidatos e partidos devem convencer os eleitores a comparecer às seções eleitorais; 3. O voto facultativo diminui o número de eleitores desinteressados, diminuindo o voto orientado pelo escárnio, repulsa ou por motivações mesquinhas (como a busca de dinheiro ou bens materiais de toda ordem); 4. A maioria dos países desenvolvidos e com democracia consolidada adotam o voto facultativo. Ou, numa versão negativa desta: regimes autoritários que forçaram o voto tiveram alto comparecimento eleitoral e nem por isto se caracterizavam como democráticos. Disponível em: <http://gac-nusp-conjuntura.blogspot.com/2009/05/o-voto-obrigatorio-como-beneficio.html>. Acesso em 20 de maio de 2009.

capacidade do sistema de voto obrigatório para gerar o comparecimento dos eleitores. Nas democracias de voto voluntário o comparecimento é significativamente menor. É o que se observa no exemplo dos níveis de comparecimento para os Estados Unidos, entre 1948 e 2008.

GRÁFICO 1*



Fonte: United Nations Census Bureau (2008)

* Para a linha de menor comparecimento, considera-se todos os indivíduos maiores de 18 anos residentes nos Estados Unidos. Para a linha de maior comparecimento, considera-se apenas os eleitores elegíveis a votar.

Observa-se, a partir do gráfico, que ao longo do século XX, em cerca de 10 eleições, os níveis de comparecimento dos eleitores americanos estiveram abaixo dos 60% para ambas as metodologias de cálculo, sendo que em 5 eleições os níveis estiveram abaixo de 55%.

Em geral, nas democracias que optam pelo voto facultativo²⁵ a participação total do eleitorado é substancialmente menor. Nesse sentido, portanto, a regra produz um ambiente institucional de liberdade para a ação dos indivíduos; esses devem ser ativados

²⁵ 1. Exemplo de países que adotam o voto facultativo: A) AMÉRICA DO NORTE: I. Canadá (membro da Comunidade Britânica) II. Estados Unidos da América B) AMÉRICA CENTRAL E CARIBE I. El Salvador II. Honduras III. Nicarágua IV. Cuba V. Haiti VI. Todos os países membros da Comunidade Britânica: 1 Jamaica 2 Belize 3 Bahamas 4 Trinidad e Tobago 5 Barbados 6 Granada 7 Antígua e Barbuda 8 Santa Lúcia 9 São Vicente e Granadinos C) AMÉRICA DO SUL I. Suriname II. Guiana (membro da Comunidade Britânica) III. Colômbia IV. Paraguai. (SOARES, 2004; 109)

a comparecer por mecanismos que ultrapassam uma estrutura prévia de *coercitividade* do sistema.

Nos estudos que faz sobre o comparecimento em democracias de voto facultativo, em especial nos Estados Unidos, Sunshine Hilligus (2005) detecta um perfil de não-comparecimento parecido com o perfil dos brasileiros não-votantes hipotéticos, ou seja, de menor nível de escolaridade, menor renda e mais novos. Para o autor, as estratégias de campanha soam entediadas para esses indivíduos que, decididos a não comparecer, se fecham para as discussões e os argumentos que circulam na esfera dos *mass media*.

Adiante, o autor analisa o impacto de diferentes estratégias de campanha para diferentes tipos de eleitor revelando que, em geral, e ao contrário do que se imaginava, esforços de campanha podem ser úteis no sentido de provocar a participação do eleitor apático em estruturas de voto facultativo.

Sunshine Hilligus (2005) explora a relação entre esforços de campanha e mudanças nos intuitos de comparecimento dos eleitores. Através de pesquisa de controle sobre a propensão ao comparecimento pré-campanha, o autor identifica como variações nas intenções de comparecimento dos eleitores estão relacionados à esforços de campanha específicos. Através de metodologia apropriada²⁶, apresenta seus insights sobre quais esforços de campanha importam e para quais eleitores interessam.

Os resultados da pesquisa revelaram que determinadas atividades de campanha afetam em maior escala na pretensão dos *não-votantes declarados* do que dos *votantes declarados*. Em geral, afirma o autor, esforços de campanha são mais efetivos na mobilização daqueles que não tinham intenção em comparecer, portanto, a exposição à propaganda possui positiva e significativa influência na propensão ao comparecimento daqueles que não planejavam votar antes do início da campanha. Por outro lado, os votantes declarados permanecem desejosos de votar, independente dos esforços de campanha.

²⁶ A metodologia utilizada nos estudos foi a do Modelo de Transição em Cadeia de Markov: modelo estocástico que relaciona as variáveis aleatórias dependentes de uma forma simples.

Outra constatação importante da pesquisa de Hilligus diz respeito ao fato de que as preferências daqueles que já planejavam votar são muito pouco afetadas pelas estratégias de campanha dos candidatos:

Isso sugere que a campanha simplesmente serve para reforçar o papel dos interesses políticos sobre a decisão de comparecer (*turnout*). Em outras palavras, se um indivíduo é politicamente interessado e ainda afirmando a intenção de votar antes da campanha, parece haver pouco que a campanha pode fazer para mudar a mente dele ou dela. (HILLUGUS, 2005: 61, tradução nossa)²⁷

Como demonstrado na tabela seguinte, a exposição ao marketing de campanha e à persuasão personalizada afetam a probabilidade de votar entre os declarados não-votantes, enquanto contato partidário influencia apenas os que pretendem votar.

TABELA 7

Mudanças nas Probabilidades com Base em Efeitos de Campanha

Primeira Intenção	Não Votar		Votar	
	Primeira Diferença	Taxa	Primeira Diferença	Taxa
Exposição à propaganda	.18	2.43	NS	NS
Persuasão Personalizada	.12	1.73	NS	NS
Contato Partidário	NS	NS	.04	3.97

Fonte: Hilligus (2003: 62): Campaign Effects and Turnout Intentions.

Nota: NS significa valor não estatisticamente relevante.

O termo *exposição à propaganda* refere-se ao material de propaganda oficial que chega até os eleitores, independente dos meios, podendo ser através da grande mídia, televisão, internet, correio ou através de pessoas próximas. A *persuasão personalizada* diz respeito ao contato direto e informal²⁸ de campanha realizado, nos ciclos sociais mais próximos do indivíduo, família, igreja, amigos. O *contato partidário* refere-se à campanha sem intermediários realizada pelo partido no convencimento dos eleitores.

²⁷ This suggests that the campaign simply serves to reinforce the role of political interest on the turnout decision. In other words, if an individual is politically interested yet still reports on intention of voting before the campaign, there appears to be little the campaign can do to change his or her mind.

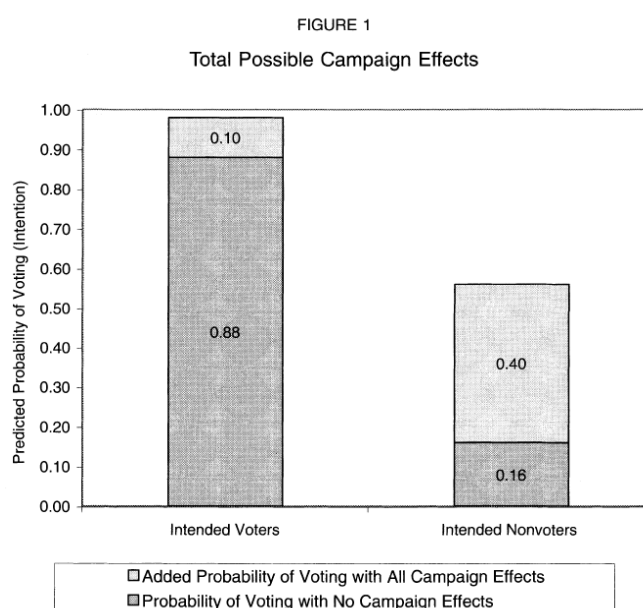
²⁸ Os estudos sobre as campanhas americanas sugerem que esse *contato informal* tem sido cada vez mais capturado pela campanha oficial, que o qualifica, organiza e municia de informações.

A análise apresentada pelo autor revela que a propaganda política está relacionada ao aumento das taxas de comparecimento para os sistemas de voto facultativo, especialmente levando às urnas aqueles que declaradamente não pretendiam votar. O autor argumenta também que entre os não-pretendentes a probabilidade de votar aumenta em 12 para aqueles cujo círculo de familiaridade (igreja, comunidade, trabalho, família) opera no sentido de persuadi-los a votar em um candidato particular. O contato de partidários com eleitores, no momento da campanha, é fator que não possui influência no cálculo desses indivíduos.

Para aqueles desejosos de votar, em contraste, a propaganda política e a persuasão personalizada não possuem a mesma influência adicional. Tal influência é conseguida através do contato direto do partido político ou de grupos de interesses, através de um telefonema, por exemplo. Esse tipo de esforço soa para esses indivíduos como satisfatório, enquanto soa para os não-desejosos como uma mera atitude monótona e desinteressante de telemarketing.

A figura a seguir, também retirada do trabalho de Hilligus (2005) revela a importância da propaganda política sobre os eleitores, especialmente sobre aqueles que declararam não ter intenção de votar nas eleições.

Figura 1



Fonte: Hilligus (2003: 63): Campaign Effects and Turnout Intentions

Nessa direção, são conclusões do trabalho de Sunshine Hilligus:

A análise oferece duas conclusões notáveis: (1) vários esforços de campanha tiveram efeitos diferentes sobre aqueles que pretendiam votar e aqueles que não pretendiam votar; (2) esforços de campanha foram particularmente efetivos entre aqueles que inicialmente não planejavam votar.

A principal contribuição dessa análise é a descoberta de que pretensos não-eleitores são, na verdade, expostos a [alguns] esforços de mobilização de campanha e mais importante, estes esforços são efetivos. (HILLIGUS, 2003: 64, tradução nossa)²⁹

O que se esclarece com a tese apresentada em resumo é fundamental para se compreender os padrões institucionais para a interação entre eleitores e candidatos fundados a partir da validação da regra do voto facultativo. Observa-se que, para os eleitores que não pretendem comparecer, incentivos em formato de anúncio televisivo, ou quaisquer outros atrativos partidários e impessoais, não são ferramentas capazes de gerar mobilização. Como esses eleitores podem optar por permanecer em casa no dia das eleições, sem incorrerem em custos legais, o acesso dos candidatos a eles tende a ser mais complexo.

Como os candidatos se comportam - o que é mais racional no interior de cada uma das estruturas institucionais de voto - é o assunto dos próximos tópicos.

3.2. A Campanha nas Estruturas Institucionais – Regras de Votação

3.2.1 Voto Compulsório: Eleições Majoritárias em Belo Horizonte (2008)

Se nesse sistema de voto compulsório, os eleitores já se encontram incluídos no processo de votação por uma vicissitude da estrutura institucional que não depende a capacidade dos candidatos em envolvê-los, conforme demonstrado nas seções anteriores, é de se esperar que políticos optem por estratégias de comunicação mais

²⁹ The analysis offers two notable conclusions: (1) various campaign efforts had different effects on intended voters than on intended nonvoters, and (2) campaign efforts were particularly effective among those initially not planning to vote.

The key contribution of this analysis is the finding that intended nonvoters are in fact exposed to (some) campaign mobilization efforts and, more importantly, those efforts are effective.

gerais; que os possibilite alcançar todos os indivíduos; que sejam mais padronizadas e menos personalizadas.

Nessa perspectiva, a televisão surge enquanto ferramenta de comunicação decisiva, pois possibilita que o candidato lance uma mensagem ampla de alto poder de alcance. Se for justificado estrategicamente o uso da televisão pelo conhecimento de que os eleitores são compelidos a participar, ainda mais o é se observarmos as estatísticas relacionadas à frequência com que o respondente acompanha o HGPE (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral)³⁰. A tabela seguinte revela que, para Belo Horizonte, é significativo o número de indivíduos que afirmam assistir os programas dos candidatos *todos os dias*, ou, pelo menos, *às vezes* (42,7%). O total daqueles que afirmam nunca assistirem é de 23,9%.

Para o segundo turno, os resultados são ainda mais significativos em favor da audiência dos programas eleitorais. Na segunda etapa da decisão eleitoral a frequência com que os eleitores assistem aos programas cresce para 53,1% (todos os dias; às vezes) e a quantidade dos que nunca assistem cai para 22,1%. “Historicamente há uma audiência extraordinária da propaganda eleitoral na televisão” (LOURENÇO, 2003: 175)

TABELA 8

Frequência com que o respondente acompanha o HGPE

1º turno				2º turno			
	Frequência	%	% Acumulado		Frequência	%	% Acumulado
Todo dia	90	11,3	11,3	Todo dia	121	15,1	15,1
Às vezes	249	31,1	42,7	Às vezes	304	38,0	53,1
Raramente	263	32,9	75,9	Raramente	198	24,8	77,9
Nunca	191	23,9	100,0	Nunca	177	22,1	100,0
Não sabe	4	0,5	-				
Não respondeu	3	0,4	-	Total	800	100,0	
Total	800	100,0					

³⁰ Os estudos sobre o HGPE e a propaganda eleitoral no Brasil, hoje, recebem, grosso modo, quatro principais tipos de abordagem: 1) legalista institucional, estudando as implicações das leis que regem a propaganda; 2) análise de conteúdo, buscando elementos que expliquem o desenvolvimento das candidaturas através da análise do discurso na propaganda eleitoral; 3) estratégico, analisando as estratégias retóricas e persuasivas utilizadas pelos candidatos na propaganda eleitoral; 4) recepção, medindo qualitativamente o impacto da propaganda eleitoral sobre a audiência. (LOURENÇO, 2003:174)

Fonte: Pesquisa "A decisão de voto em eleições municipais", realizada pelo DCP/ UFMG e Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (IPESPE).

Segundo Veiga (2003), a obrigatoriedade possui um papel importante no que tange os elevados índices de audiência do HGPE, afinal, a propaganda “desperta” o eleitor para a regra (coerção) e para a necessidade de escolher um candidato.

A veiculação do Horário Eleitoral marca para o eleitor o início da “hora da política”. O tema entra no cotidiano, na casa de cada pessoa, pela televisão. Chega no horário mais nobre do dia, na hora do descanso, na hora da família. O momento eleitoral desperta o eleitor para a obrigatoriedade do voto e, conseqüentemente, para a necessidade de escolher um candidato. (VEIGA, 2003: 169, grifo nosso)

Ressalta-se, ainda, a relevância que o programa veiculado pela TV possui no sentido de conferir maior estabilidade e previsibilidade ao eleitor comum, o qual se enxerga em vias de tomar uma decisão política em um contexto de incertezas.

O processo de persuasão do Horário Eleitoral começa com a divulgação da mensagem. O homem comum se integra ao processo motivado pela sensação de incerteza sobre a sua decisão do voto. O Horário Eleitoral é veiculado pela televisão, estando ao alcance do eleitor em sua casa. (VEIGA, 2003:165)

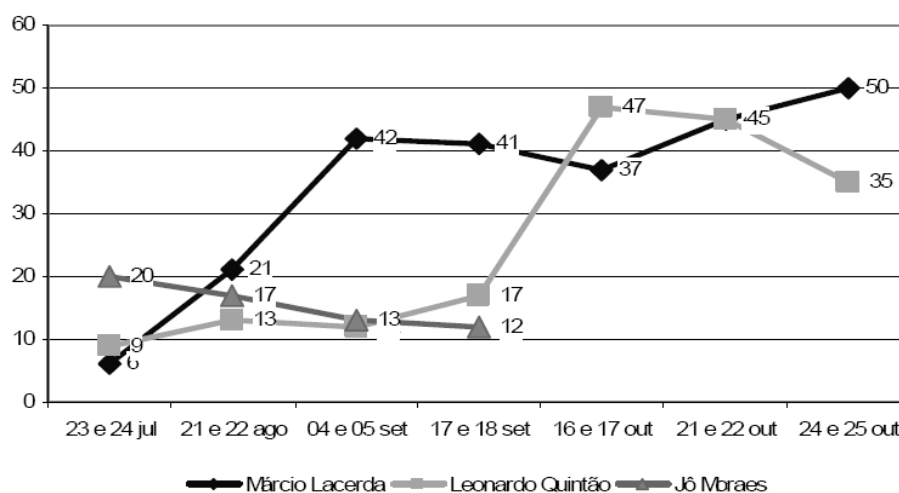
O HGPE possuiria dois efeitos principais durante a campanha: “a) efeito de ativação do eleitorado e b) efeito de reforço e cristalização das preferências do eleitorado” (LOURENÇO, 2003: 178). O primeiro diz respeito à elevação da atenção dos eleitores para o que se passa na campanha dos candidatos, sendo que com essa ativação o número de eleitores indecisos cairia. O segundo refere-se ao fato de o HGPE provocar uma consolidação na posição dos candidatos, especialmente em favor do crescimento dos candidatos que possuem mais tempo de televisão.

Dentro dessa estrutura institucional de participação compulsória e da alta relevância da televisão (com elevados índices de audiência gerais) é de se esperar que as estratégias de campanha televisiva produzam retornos elevados aos candidatos que melhor (e mais) utilizarem o “palanque eletrônico”. É o que revela o próximo gráfico. O candidato Márcio Lacerda (PSB), detentor de maior tempo de televisão (11’47’’), cresce quase

300% (saindo de 6% em 23 de julho para 21% em 21 de agosto) em suas intenções de voto no período imediatamente após o início da veiculação da propaganda televisiva. Por sua vez, o candidato Leonardo Quintão (PMDB), possuidor do segundo maior tempo de TV (5'23''), também experimenta um crescimento sustentado de suas intenções de voto. Efeito inverso ocorre com a candidata Jô Moraes (PCdoB), detentora de um dos menores tempos de televisão (1'15'') ela perde a liderança e vê sua curva eleitoral cair vertiginosamente com o transcorrer do período de HGPE³¹.

Gráfico 2

Gráfico1. Intenção de voto no 1º e 2º turno (resposta estimulada e única, %).



Fonte: Datafolha

In: TELLES et all (2009: 12)

No Brasil, o uso da televisão é ainda facilitado aos candidatos o que torna sua utilização estratégica ainda mais racional. As regras eleitorais brasileiras reservam aos partidos, via financiamento público, espaço de televisão gratuito para veicularem sua mensagem (como visto no Capítulo 2). O HGPE tornou-se elemento fundamental para as estratégias eleitorais dos partidos e candidatos, influenciando inclusive o momento de construção de alianças eleitorais, haja vista que o tempo de televisão é dividido entre os candidatos segundo tamanho da bancada dos partidos da coligação no Congresso Nacional.

³¹ O mesmo fenômeno de crescimento de intenções de voto em relação ao tempo de televisão fora observado nos estudos de Lourenço (2000). “(...) os candidatos que detinham maior tempo dentro do HGPE conseguiram um acréscimo mais expressivo com o início da propaganda eleitoral” (LOURENÇO, 2003: 181)

Se o horário da televisão é garantido aos partidos o mesmo não se pode dizer da produção dos programas que vão ao ar durante a campanha. A tabela seguinte é um indicativo relevante da importância que os candidatos dão a seus programas de televisão, não fortuitamente os gastos relativos de campanha dos candidatos possuem grande semelhança com suas disponibilidades relativas do tempo na televisão.

TABELA 9

Campanha: Prestação de Contas e Tempo no HPGE dos candidatos a prefeito de Belo Horizonte, 2008.

Candidato	Partido	Despesas de campanha*		Tempo no HPGE (1º turno) **		
		Tot.Desp. (R\$)	% do total dos gastos	Coligação	Tempo total	% relativa
Márcio Lacerda	PSB	2121821	69,46	ALIANÇA POR BH	11'47"61	41
Leonardo Quintão	PMDB	485973,5	15,91	BELO HORIZONTE PARA VOCÊ	05'23"61	19
Jô Moraes	PCdoB	257670,8	8,44	BH É VOCÊ	01'46"20	6
Gustavo Valadares	DEM	129905	4,25	DEM	04'10"20	14
Sérgio Miranda	PDT	55378,1	1,81	BH PODE MAIS	02'14"43	8
Jorge Periquito	PRTB	1500	0,05	CERTEZA DE UM FUTURO MELHOR	01'06"67	4
Vanessa Portugal	PSTU	1380	0,05	FRENTE DE ESQUERDA SOCIALISTA	01'15"14	4
Pedro Pinheiro	PCO	1000	0,03	PCO	01'06"67	4

Fontes Bases: * TSE (Prestação de Contas - 2º parcial); ** TRE - MG. Dados tratados e calculados pelos autores.

In: TELLES et al, (2009: 21)

O que esses dados vêm revelar é o papel central que a televisão ocupa enquanto estratégia de campanha dominante para as eleições brasileiras, no exemplo das eleições de Belo Horizonte. Os programas eleitorais são assistidos por uma parcela significativa da população e os candidatos disponibilizam consideráveis quantias de seus orçamentos na produção de seus programas. Ao serem veiculados, esses programas impactam com bastante força na opinião dos eleitores, alterando a configuração eleitoral prévia ao período da campanha televisiva em favor dos candidatos cujos tempos de televisão são maiores.

Considerar a televisão enquanto importante instrumento tático de uma campanha não autoriza a concluir que outros instrumentos sejam negligenciados. É importante notar que todos os candidatos possuíam sites na internet e utilizavam-se da distribuição de panfletos, cartas e afins. Além disso, os candidatos mais bem colocados participaram de entrevistas nos principais jornais e telejornais da cidade e todos foram convidados a participar de debates e entrevistas em sindicatos, universidades, associações de classe, escolas, entre outros.

O que deve ser observado é que todos os veículos estratégicos, extra-televisão, replicavam a lógica de ação estratégica evidenciada pela comunicação televisiva, qual seja, a de uma comunicação *top-down* onde os matérias de campanha são pensados e produzidos em um Quartel General e distribuídos para baixo através, principalmente, da contratação de cabos-eleitorais. Possui menor relevância, nesse ambiente, a figura do voluntário de campanha, das visitas domiciliares e da tática personalizada de comunicação³². Mesmo os sites são tratados enquanto ferramentas de comunicação unidirecional, não permitindo a interação do eleitor com a campanha (quando muito, existe o e-mail).

A estrutura de participação (compulsória) que se consolida nesse contexto institucional, portanto, faz com que a comunicação do tipo vertical seja imprescindível, os ganhos de escala revelam-se fundamentais. Torna-se importante, pois, a impressão centralizada de material aos milhares, pois o fundamental é que a mensagem chegue aos indivíduos, afinal esses eleitores devem estar atentos e receptivos às mensagens, as quais utilizarão no processo de exercício de sua obrigação.

A regra do voto obrigatório, pois, ao incluir previamente os eleitores no processo, possibilita aos candidatos e partidos utilizarem de estratégias de campanha mais padronizadas. O racional nessa estrutura institucional é fazer com que a mensagem chegue a todos, ainda que vindo de cima. Não urge a necessidade de dispêndio de recursos para uma campanha mais próxima do eleitor, afinal, o comparecimento dele

³² É importante notar que essa espécie de campanha, mais “direta” fora bastante utilizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, sobretudo na década de 80, tendo sido aos poucos abandonada à medida que o partido cresceu em base eleitoral e foi se tornando um organismo mais profissionalizado.

está garantido. O desafio enfrentado pela campanha é o de fazer esse eleitor, que já está “dentro da cabina de votação”, votar em um candidato e não em outro ou em branco.

3.2.2. Voto Facultativo: Eleições Majoritárias nos Estados Unidos (2008)

Se nas eleições compulsórias parte-se do pressuposto que os eleitores já estão mobilizados a comparecerem, nas eleições de voto facultativo uma grande parcela desses eleitores – conforme demonstrado por Hilligus (2005) – precisam ser acionados à comparecerem, sendo que tal acionamento revela-se complexo e envolvem outros tipos de ação racional e estratégias de campanha por parte dos partidos e candidatos.

Analisando a campanha para as eleições majoritárias de presidente nos Estados Unidos em 2008 é possível traçar um panorama bastante amplo sobre como operam as campanhas e por meio de quais estratégias os candidatos acessam os eleitores no contexto da estrutura institucional de voto facultativo. É possível perceber que as estratégias são multidimensionais e pouco hierárquicas, privilegiando a ação pela base (*bottom-up*). Em comparação com a estratégia sob voto compulsório, agora a internet ocupa lugar privilegiado enquanto ferramenta de comunicação política.

Nesse contexto, a figura do voluntário de campanha é destacada e a política ultrapassa os ambientes oficiais dos *mass media* para ganhar protagonismo no contexto local, nos bairros, igrejas, associações, entre vizinhos, etc. Se a estrutura institucional faz com que os ganhos marginais de se investir tempo e recurso no convencimento dos eleitores mais apáticos sejam elevados, torna-se importante ir até esses eleitores. Acontece que a televisão não os atinge, é preciso bater à porta desses eleitores, alcançar-lhes pela internet, envolver-lhes em estratégias criativas e personalizadas.

No intuito de apresentar um panorama geral da utilização das estratégias de campanha características de contextos regrados pelo voto facultativo, serão articulados os dados e informações específicas das últimas eleições americanas para a Casa Branca. Especialmente serão abordadas as estratégias do candidato Barack Obama. Afinal, dentre os concorrentes, fora o que utilizou em maior expressão as estratégias *bottom up*,

e, não por acaso, sagrou-se presidente ao final de intensas disputas, tanto nas prévias do partido Democrata quanto nas eleições oficiais.

Na eleição de Barack Obama, a grande maioria dos procedimentos táticos no interior do arcabouço estratégico de campanha passou pela utilização da internet. Esse uso, no entanto, ultrapassou de longe a utilização das ferramentas tradicionais da rede (site e e-mail). Na campanha foi utilizado um *software* que registra tudo sobre os eleitores que freqüentam o site do candidato, do nome e e-mail até o tipo de interação que tiveram com a campanha, ou seja, quais links clicaram, quais mensagens leram, quais vídeos assistiram.

O vídeo no qual Obama responde à polêmica sobre raça iniciada pelo Pastor Rev. Jeremiah Wright é um exemplo interessante. Ele foi postado do *youtube* e enviado por e-mail para todos os voluntários de campanha. Pedia-se que eles assistissem e recomendassem aos amigos e parentes. Como resultado, o vídeo fora assistido mais de 15 milhões de vezes, superando a audiência de qualquer canal de televisão americano naquela semana. Dentre os vídeos organizados pelos próprios voluntários, com destaque para o vídeo organizado pela banda *Black Eyed Peas*, a audiência foi ainda maior, apenas três desses vídeos extra-oficiais (feitos por voluntários) foram assistidos cerca de 26 milhões de vezes.

A campanha também possuía uma ferramenta que transformava os eleitores em cabos eleitorais, através de informações que disponibilizavam aos voluntários, os apoiadores podiam telefonar aos indecisos, sem sair de casa, para fazer propaganda. Era possível também aos voluntários encontrar informações a respeito dos 10 vizinhos indecisos mais próximos de sua residência para que pudessem lhes fazer uma visita de campanha³³. Depois de feita a visita, era possível aos voluntários retroalimentar o banco de dados no site de Obama, criando assim um imenso conjunto de informações personalizadas que possibilitava à campanha e seus voluntários identificar cada uma das

33 Ainda nas primárias de Ohio, os voluntários da campanha de Obama fizeram cerca de 700.000 visitas porta a porta.

pessoas que ainda precisariam ser convencidas e com quais argumentos convenceriam cada uma delas³⁴.

Do ponto de vista do financiamento, as estratégias difusas e horizontais entre eleitores também se revelaram bastante eficazes. A regra do financiamento possibilita a doação de qualquer pessoa física ou de empresas, porém restringe o valor das doações à 2 mil dólares por indivíduo.

Os estrategistas, em parte, deixaram de lado a tática de estabelecer contato direto com os eleitores, solicitando ajuda financeira, para gerar um fluxo triangular de informações, colocando doadores potenciais em contato com doadores tradicionais para que, entre os próprios eleitores, uns pudessem ajudar no convencimento aos outros. Nesse processo, a campanha conseguiu reunir 3,2 milhões de pessoas dispostas a doar pequenos valores, menores que 100 dólares. A quantidade arrecadada online superou meio bilhão de dólares, superando qualquer outra fonte de financiamento.

Uma técnica muito comum para conseguir doações de campanha nos Estados Unidos é enviar um email com a seguinte proposta ao eleitor: “Temos uma empresa disposta a doar 3 dólares para cada dólar que você der para a campanha, desde que você o faça no prazo de três dias.” As pessoas não acreditavam nessa conversa. Resolvemos adotar um método diferente. Enviamos email para cada uma das pessoas que já haviam doado dinheiro para a campanha de Obama e perguntamos a elas se aceitariam dar 10 dólares se conseguíssemos convencer outros eleitores a doar também. (SELF, 2009)

O próximo passo foi enviar mensagens para apoiadores de Obama que nunca haviam doado antes com a seguinte informação: “Temos 10.000 pessoas que dizem estar dispostas a doar de novo, se você doar 10 dólares. E para provar o que estamos falando, vamos lhe colocar em contato com essas pessoas, para que vocês possam trocar mensagens sobre Obama”. Esse tipo de realismo e de transparência, conectando eleitores aleatórios que não têm nada em comum além da paixão pelo mesmo candidato, foi realmente um instrumento poderoso para mobilizar apoiadores e doadores. (SELF, 2009)

A propósito, a edificação do banco de dados de eleitores, trabalhado pelo quartel general da campanha, foi construída a partir da base (*bottom-up*). Os eleitores que

³⁴ A fonte das informações é a entrevista concedida pelo estrategista de campanha Bem Self à revista veja em março de 2009.

visitavam o site eram estimulados a fornecer o seu contato e a participarem, de alguma forma, da campanha. O site oferecia 15 formas diferentes da inserção do eleitor no processo de campanha. Através desse artifício, a campanha construiu um banco de dados gigantesco a partir da própria base de eleitores.

Mybarackobama.com permite aos apoiadores promover suas próprias mini-campanhas para chamar eleitores alvos; para estabelecer sua própria página para levantamento de recursos para a campanha; para organizar seus próprios eventos de campanha e localizar (ou iniciar) os Obama *clubs*. (BROWNSTEIN, 2008, tradução nossa)³⁵

Na visão de Ben Self³⁶, homem de marketing da campanha de Obama, a comunicação direta e a participação dos voluntários são fatores decisivos para o sucesso da comunicação política. A habilidade para criar uma relação com as pessoas e falar diretamente com elas, em vez de através de uma propaganda de 30 segundos na TV, foi a grande diferença pró-Obama (SELF, 2009). Segundo Steve Hildebrand, articulador da campanha de Obama, se não fosse o apoio dos voluntários (*grassroots*) o candidato não estaria sequer disputando o jogo.

Para o analista político Ronald Brownstein³⁷, a habilidade em inspirar uma grande quantidade de voluntários para trabalhar na campanha – seja contribuindo financeiramente, participando oficialmente dos comitês de campanha ou conversando informalmente com amigos e família – está se unindo e, talvez até eclipsando, a importância da televisão. Para o analista, as vantagens de Obama estiveram relacionadas à capacidade do candidato em alinhar sua campanha com estratégias mais *bottom-up* de envolvimento de eleitores.

Segundo Joe Trippi³⁸, citado por Brownstein (2008), a derrota de Clinton nas prévias deveu-se em larga medida às estratégias *top-down* adotadas pela campanha da ex-primeira dama³⁹. Ainda de acordo com Trippi, a campanha de Clinton nas prévias pode

³⁵ Mybarackobama.com allows supporters to run their own mini-campaigns- to call target voters, to establish their own Obama fundraising page, to organize their own campaign events, and to find (or start) the Obama clubs.

³⁶ Em entrevista concedida à Revista Veja em 11 de maio de 2009.

³⁷ Em artigo intitulado **The First 21st-Century Campaign**, publicado em 19 de abril de 2008 no National Journal.

³⁸ Joe Trippi foi estrategista da campanha democrata de John Edwards nas prévias de 2008.

³⁹ Não significa que a candidata tenha se valido apenas de recursos top-down, dentre as estratégias de envolvimento dos eleitores. A campanha de Clinton utilizou muito, principalmente na Califórnia, comitês BYOP (*Bring Your Own Phone*), nos quais os voluntários eram estimulados a fazerem ligações utilizando seus próprios telefones celulares.

ter sido a última campanha do lado democrata a negligenciar a importância da internet e do envolvimento do eleitor na campanha.

Isto não significa que a campanha de Obama tenha sido completamente inovadora. Mesmo Bush, nas eleições de 2004, conseguiu reunir cerca de 1.4 milhões de voluntários em sua campanha. A campanha de Obama, no entanto, talvez tenha sido a que melhor conseguiu compreender racionalmente como lidar com eleitores em sistemas de voto facultativo. O resultado das estratégias não poderia ter sido outro. Em um ano o Senador de Illinois ganhou fama e apoio incondicional de milhões de seguidores, tornando-se conhecido mundialmente e sagrando-se vitorioso nas eleições mais caras⁴⁰ da história dos Estados Unidos da América.

Não é possível negligenciar o fato de que as campanhas eleitorais nos Estados Unidos sofrem influência de fatores cívicos e culturais peculiares à cultura americana. Antes mesmo das novas tecnologias da informação, como a internet, as campanhas já eram caracterizadas pela presença do voluntário, a comunicação personalizada é um traço da cultura daquele país. Outro fator que não pode ser esquecido diz respeito ao fato de que a elevação de comparecimento (*turnout*) em diversas ocasiões é influenciada por outros fatores, tais como, por exemplo, o nível de competitividade das eleições.

É necessário observar, no entanto, que os recentes estudos sobre o voto facultativo (HILLIGUS, 2003) demonstram que nesse sistema existe uma categoria de eleitores para os quais a campanha tradicional partidária possui pouca ou nenhuma influência, para os quais o convencimento personalizado tem um papel decisivo na ativação pelo comparecimento. Essa revelação ajuda a compreender o papel da instituição e da regra enquanto geradora de uma estrutura de incentivos para a ação racional dos estrategistas de campanha. A campanha realizada pela base (*bottom-up*) não é apenas cultural, mas racional, afinal, a regra institucional do voto facultativo a torna eficaz. Se institucionalmente os eleitores têm o direito de não comparecer e podem se fechar à campanha partidária, é preciso desenvolver um repertório de atividades estratégicas para fazê-los comparecer, e a estratégia personalizada tem se revelado excelente opção.

Através desse recurso a campanha foi capaz de fazer mais de um milhão de ligações no dia das primárias da Califórnia. (FONTE)

⁴⁰ De acordo com o site de notícias UOL, essas foram as eleições mais caras na história dos Estados Unidos: *As eleições também representaram um recorde de arrecadação para uma campanha eleitoral: Obama conseguiu mais de US\$ 640 milhões até meados de outubro, segundo dados oficiais.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A respeito dos debates sobre a reforma política e sobre a implementação do voto facultativo no Brasil, o filósofo Janine Ribeiro (2003) destacou que as discussões, infelizmente, ainda se davam em plano muito superficial. Em geral, destaca o autor, o argumento teórico em favor do voto facultativo se circunscreve, equivocadamente, ao plano dos direitos individuais.

Segundo Ribeiro (2003):

O argumento teórico em favor do voto facultativo poderia ser assim resumido: se o momento mais alto de nossa liberdade, numa democracia, consiste no voto, então por que serei forçado a votar, porque não poderia eu, simplesmente, *escolher não escolher*. (...) O argumento seduz, mas não é tão bom quanto aparenta. Há nele pelo menos um erro. Nem toda liberdade inclui uma liberdade de não fazer nada, nesse caso trata-se de liberdade de direito privado, liberdades políticas são diferentes, acarretam obrigações. (RIBEIRO, 2003: 172)

Para além (ou aquém) da discussão filosófica, o autor justifica sua posição de uma forma bastante direta: “o voto facultativo tem seu papel (perverso) na organização da vida social” (RIBEIRO, 2003:171). Esse argumento central na tese do autor é embasado na análise do caso americano.

Nos Estados Unidos, onde o voto é facultativo, não só a abstenção nas eleições tem sido bastante grande, como ela tende a se perpetuar nos mesmos grupos sociais e étnicos – basicamente os dos discriminados socialmente, em especial os negros. Esse fenômeno estaria *agravando* a desigualdade, na medida em que: 1) negros votam menos que os brancos, portanto 2) os eleitos buscam atender mais aos interesses de seus reais eleitores do que aos dos não-votantes; de modo que 3) a exclusão social aumenta e, com isso, 4) mantém-se ou se acentua a abstenção eleitoral. (RIBEIRO, 2003: 171)

No desenrolar do presente trabalho buscamos apresentar elementos que auxiliassem na compreensão dos impactos das regras de voto facultativo e compulsório, através de uma análise neoinstitucionalista, para as estratégias de campanha. Observamos que a regra de voto compulsório produz um ambiente de eleitores previamente incluídos e que,

portanto, torna racional aos partidos e candidatos a adoção de estratégias massificadas de comunicação, com especial atenção para a televisão enquanto ferramenta de comunicação. Por outro lado, no contexto institucional de voto facultativo, os eleitores menos propensos à votar não são atingidos pela campanha padronizada, esses devem ser ativados via estratégias mais personalizadas, sendo que a internet ocuparia um lugar fundamental nesse contexto.

As informações e hipóteses apresentadas vão *ao encontro* da preocupação de Ribeiro (2003) em tornar o debate sobre o voto facultativo e obrigatório no Brasil mais detalhado e aprofundado, porém, vai *de encontro* à tese do autor de que o voto facultativo só poderia ser justificado no plano dos direitos individuais e que socialmente geraria um efeito perverso.

Observa-se que sob voto facultativo torna-se mais racional aos candidatos utilizarem estratégias personalizadas e diretas de convencimento do eleitor, observa-se também que, através desse tipo de campanha os eleitores são, de fato, ativados e comparecem. Portanto, aqueles indivíduos menos propensos a votar (menos escolarizados, mais pobres e mais novos) se tornariam o nicho populacional no qual os retornos de investimentos eleitorais dariam maiores retornos marginais.

Dessa conclusão derivam conseqüências importantes: em primeiro lugar, os candidatos passam a ter a necessidade de conhecer melhor esses nichos e a adaptar racionalmente, tanto discurso e campanha, como práticas governamentais para atrair esses eleitores, afinal, os retornos do investimento são significativos. Dessa circunstância, deriva-se maior pedagogia política dos envolvidos, pois a campanha torna-se mais próxima, de linguagem mais acessível e tratando de temas mais autênticos e legítimos para esses indivíduos. Assim, sugere-se que a regra do voto facultativo seja responsável por uma estrutura institucional de inclusão pedagógica de indivíduos, gerando, na realidade, um ciclo de inserção, ao contrário do que propõe Ribeiro (2003).

As conseqüências das estratégias de campanha para o contexto institucional do voto facultativo, portanto, parecem auxiliar mais na construção de uma democracia participativa de eleitores conscientes. Se quantitativamente a participação é grande sob voto compulsório, qualitativamente a participação parece ser melhor sob voto

facultativo. Ademais, o voto facultativo não reduz a importância social de parcelas da população marginalizadas, pois os investimentos nessas parcelas são de retorno considerável.

O eleitor mais apático (que parece corresponder ao menos escolarizado, de menor renda e mais novo), involuntariamente, ao se desligar do processo, assiste o valor de seu voto elevado em contexto facultativo. Por isso, no mercado político ele acaba sendo acessado e solicitado à “trocar” o seu voto pela via do convencimento personalizado, recebendo, em vantagem, mais conhecimento, mais informação, mais compromisso cívico.

No processo dessa troca eleva-se a legitimidade do sistema político, afinal mais pessoas são chamadas a participarem de verdade do processo e a reconhecerem no candidato eleito o seu representante. Sobre os custos de campanha, é observado que esses são inegavelmente maiores sob contexto de voto facultativo, porém, são também muito mais dispersos e envolvem outros tipos de recursos (simbólicos, sociais, políticos, relacionais) que são, inclusive, muito mais relevantes enquanto investimentos em legitimidade política e educação cívica.

É importante notar, porém, que o voto facultativo não é sinônimo de participação qualificada instantânea, é essencial - principalmente no caso do Brasil - perceber que diferentes regras e instituições se conjugam para produzir resultados políticos. Seria fundamental, por exemplo, uma justiça operante que não permitisse a existência de formas *extralegais* de compelir os mais pobres ou dependentes a ir (ou deixar de ir) votar.

O papel desse trabalho foi o de fornecer pistas a respeito da ação estratégica de candidatos em contextos institucionais de voto compulsório e facultativo e, por último, apresentar indícios dos desdobramentos desse comportamento em termos de pedagogia política e participação. O tema, no entanto, não se esgota, pelo contrário, seria interessante a pesquisas futuras explorar o tema sobre outros ângulos, a fim de enriquecer o debate sobre as regras de voto no Brasil e no mundo. Afinal, se como prega o neoinstitucionalismo, “instituições fazem diferença”, cabe discutir e aprender quais diferenças fazem.

REFERÊNCIAS

ALDRICH, John H. **Rational Choice and Turnout**. American Journal of Political Science, Midwest Political Science Association, V. 37, N. 1, p. 246-278, fev., 1993
Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2111531> Acesso em: 12 mar. 2009

AVELAR, Lúcia. **Participação Política**. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Editora Unesp, 2007. 2.ed. p. 261 – 280.

BLAIS, André. **¿Qué afecta a la participación electoral?** Tradução Josep Ventura. Revista Española de Ciencia Política, [s.l.], n. 18, p. 9-27, abr. 2008.

BLAIS, A., L. Massicotte y A. Dobrzynska. 2003. **Why is Turnout Higher in Some Countries than in Others?** Ottawa: Elections Canada.

BRASIL. **Código Eleitoral**. Diário Oficial, Brasília, Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965. Disponível em:
<http://docs.google.com/gview?a=v&pid=gmail&attid=0.1&thid=12183ef9962f489f&mt=application%2Fpdf>. Acesso em: 20 mai 2009.

CASTRO, Mônica Mata Machado de. **Eleitorado brasileiro: composição e grau de participação**. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Editora Unesp, 2007. 2.ed. p. 349 – 358.

CINTRA, Antônio Octávio. **Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?** In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Editora Unesp, 2007. 2.ed. p. 35 – 58.

ELKINS, Zachary. **Quem iria votar? Conhecendo as conseqüências do voto obrigatório no Brasil**. Opinião Pública, Campinas, v.6, n.1, abr. 2000. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762000000100005&script=sci_arttext
Acesso em: 12 mar. 2009

ELSTER, Jon. **The market and the forum: three varieties of political theory.** In Elster, Jon; HYLLAND, Aanund. *Foundations of social choice theory.* New York: Cambridge University Press, 1989.

FEDDERSEN, Timothy J. **Rational Choice Theory and the Paradox of Not Voting.** *The Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association [s.l.] V. 18, N. 1, p. 99-112, 2004.

Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3216877> Acesso em: 12 mar. 2009

FIGUEIREDO, Marcus. **A Decisão do Voto: Democracia e Racionalidade.** [s.l.]: Humanitas, 2009.

GONZÁLEZ, Victoria Maria Espiñeira; MARQUES, Verônica Teixeira. **Repensando as Categorias “Cultura Política” e “Participação”.** *In: IV Seminário de Ciência Política da UFPE*, outubro 2008, Recife – PE.

Disponível em: <http://www.seminariopolitica.t5.com.br/docs/Papers/ST112.pdf>. Acesso em: jun. 2009.

HALL, Peter A; TAYLOR, ROSEMARY C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 58, 2003.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010#nt. Acesso em: 12 mar. 2009

HILLYGUS, D. Sunshine. **Campaign Effects and the Dynamics of Turnout Intention in Election 2000.** *The Journal of Politics*, Cambridge University Press e Southern Political Science Association, v. 67, N. 1, p. 50-68, fev., 2005. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3449704>. Acesso em: 12 mar. 2009

KINZO, Maria D’Alva G. **Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós-1985.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais.* São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. v.19. n. 54, p. 23-41, fev. 2004.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a02v1954.pdf>. Acesso em: jun. 2009.

LOURENÇO, Luiz. Ativação, reforço e cristalização: pistas sobre os efeitos do horário gratuito de propaganda eleitoral. *In*: TELLES, Helcimara de Souza; LUCAS, João Ignacio Pires. **Das ruas às urnas: partidos e eleições no Brasil contemporâneo**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2003.

MENEGUELLO, Rachel. **Eleitorado e Reforma**. *In*: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio; REIS, Fábio Wanderley; SANTOS, Wanderlei Guilherme dos; COMPARATO, Fabio Konder; TRINDADE, Helgio; BENEVIDES, Maria Victoria de. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Instituto Cidadania; Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

NICOLAU, Jairo. **O sistema eleitoral brasileiro**. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2007. 2.ed. p. 293 – 302.

PALMEIRA, Moacir. **Política e tempo: nota exploratória**. *In*: PEIRANO, M. (Org.). **O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/NuAP, 2001. p. 171-177.

PALMEIRA, Moacir; HERÉDIA, Beatriz. **Os comícios e a política de facções**. *Anuário Antropológico*, v. 94, p. 31-94, 1995.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s.l.], jun. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso#rnot Acesso em: 12 mar. 2009

PETERS, Guy. **El nuevo institucionalismo: teoria institucional en ciencia politica**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2003.

RIBEIRO, Pedro José Floriano. **Campanhas Eleitorais em Sociedades Midiáticas: Articulando e Revisando Conceitos**. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 22, p. 25-43, jun. 2004

RIBEIRO, Renato Janine. **Sobre o voto obrigatório.** In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio; REIS, Fábio Wanderley; SANTOS, Wanderlei Guilherme dos; COMPARATO, Fabio Konder; TRINDADE, Helgio; BENEVIDES, Maria Victoria de. **Reforma política e cidadania.** São Paulo: Instituto Cidadania; Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

ROBSON, William A. **Compulsory Voting.** [s.l.] The Academy of Political Science Political Science Quarterly, V. 38, N. 4, p. 569-577, dez., 1923 Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2142479> Acesso em: 12 mar. 2009

RODRIGUES, Sabrina. **Direito Eleitoral: Propaganda Eleitoral Gratuita no rádio e na TV.** s.l. mai 2006.
Disponível em: www.jurisway.org.br. Acesso em: jun. 2009

SOARES, Paulo Henrique. **Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 41, n. 161, jan./mar. 2004
Brasília a. 41 n. 161, p. 107 – 116 jan./mar. 2004. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/28002/27560> Acesso em: jun. 2009.

TELLES, Helcimara de Souza; LOURENÇO, Luiz Claudio; STORNI, Tiago Prata. **Partidos, Campanhas e Voto: como o eleitor decide nas municipais.** In: II Congreso Latinoamericano de Opinión Pública Opinión Pública, democracia y conflictos en América Latina Lima, Perú, 22-24 abr. 2009

THÉRET, Bruno. **As instituições entre as estruturas e as ações.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 58, 2003.
Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100011&lng=en&nrm=iso#nt. Acesso em: 12 mar. 2009

VEIGA, Luciana. **Persuasão eleitoral: como o horário eleitoral influencia a decisão do voto.** In: TELLES, Helcimara de Souza; LUCAS, João Ignacio Pires. **Das ruas às urnas: partidos e eleições no Brasil contemporâneo.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2003.