

UMA ABORDAGEM SOBRE A PROPAGANDA ELEITORAL

Jorge Bernardi *

"O Estado de Direito democrático atual encontra seu fundamento, principalmente na liberdade e igualdade da propaganda política, devendo assegurar-se a todas as agremiações e partidos igual possibilidade jurídica de lutar pela prevalência de suas idéias e interesses". Este conceito foi teorizado pelo jurista alemão HERMAN HELLER, em 1929, na obra "EUROPA UND DER FASCHISMUS".

No direito eleitoral brasileiro encontramos dois tipos de propaganda política: a propaganda política eleitoral e a propaganda política partidária. A primeira é utilizada pelos partidos e candidatos no período que antecede às eleições e tem como objetivo principal angariar votos. Já a propaganda política eleitoral pode concorrer na época da campanha eleitoral ou fora dela, não com o objetivo específico de conquistar votos naquele momento, mas adequados à causa.

Em ambas as espécies de propaganda política os partidos e candidatos procuram, através de todos os tipos de "marketing", mostrar suas propostas, seus ideários e programas. Estes métodos vão desde os da mídia eletrônica aos tradicionais folhetos e ao mais antigo de todos que é a conversa pessoal.

HISTÓRICO

A questão da propaganda política é tão antiga quanto a própria democracia. Todos aqueles que dependem do voto popular para ocupar uma função pública inevitavelmente terão de se utilizar de técnicas e métodos de propaganda para difundir suas idéias.

Fora as leis esparsas, o direito eleitoral brasileiro já foi codificado quatro vezes. Nas primeiras duas (1932 e 1935) nada ficou disposto sobre a propaganda eleitoral. Foi apenas com o Código Eleitoral de 1950, é que tiveram, os partidos, assegurado e normatizado o direito e os deveres inerentes à propaganda partidária e eleitoral.

Aquele estatuto já consagrava alguns princípios que vigoram até hoje, tais como: obrigar as administrações municipais a determinar locais para a fixação de cartazes; outra garantia era que os proprietários permitissem a utilização de prédios e muros particulares para a fixação ou pintura da propaganda dos partidos e candidatos.

No atual Código Eleitoral (LEI Nº4.737/65), a questão da propaganda política partidária está prevista na parte V, título II, abrangendo dos artigos 240 a 355. Outras leis encontram-se em vigor regulando a matéria, como a LOPP - Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LEI Nº5.682/71); a Lei de nº 6.091/74, mais algumas leis de vigência temporária e específicas para determinadas eleições, além das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Entre estas leis de vigência temporária temos a Lei de nº 8.214/91, que regula as eleições para prefeitos e vereadores do ano de 1992. Ela trata da propaganda eleitoral especificamente dos artigos 30 a 50. Muitas das normas contidas nesta lei repetem princípios já contemplados em outras leis, especialmente no Código Eleitoral.

OS PRINCÍPIOS

O tratadista Joel José Cândido, na obra "Direito Eleitoral Brasileiro", estabelece alguns princípios sobre a propaganda política, os quais passamos a enumerar:

I - Princípio da legalidade - do qual derivam todos os outros e que determina que a lei federal regula a propaganda eleitoral;

II - Princípio da liberdade - o direito de propaganda é livre, na forma que dispõe a lei;

III - Princípio da responsabilidade do partido político sendo, os candidatos ou partidos, responsáveis pelos abusos que cometerem;

IV - Princípio de igualdade - todos com igualdade têm direito a propaganda, paga ou gratuita;

Com respeito à propaganda gratuita no rádio e na televisão, consideramos que o legislador eleitoral brasileiro tem adotado para os últimos pleitos, no que diz respeito ao tempo, os conceitos desenvolvidos pelo direito alemão da graduação do direito de igualdade. Ou seja, os partidos políticos têm acesso ao horário gratuito na proporção do número de representantes que possuem nas Casas Legislativas;

V - Princípio da disponibilidade - decorre do princípio da liberdade. Significa que o partido, candidato e simpatizante dispõe de propaganda lícita, apoiada e estimulada pelo Estado. A propaganda criminosa sofre sanções penais e a propaganda irregular está sujeita às sanções administrativas-eleitorais;

VI - Princípio do controle judicial da propaganda - somente à Justiça Eleitoral cabe a aplicação das regras judiciais sobre a propaganda e ela possui, inclusive, o exercício do Poder de Polícia.

TEMPO E FORMA

Para a propaganda político eleitoral há um tempo, período, determinado em lei. Este período, a princípio deve ocorrer após a respectiva convenção do partido para a escolha dos candidatos.

A lei que regula as eleições municipais de 1992 estabelece, no entanto, a propaganda intrapartidária, com vistas à indicação do candidato pelo partido. No caso das prévias, ela começa nos 15 dias que a antecedem, esgotando-se nela.

O que vem a ser a propaganda intrapartidária? É a propaganda dirigida aos convencionais do partido pelos pré-candidatos aos cargos em disputa nas eleições.

Embora ela tenha este caráter "interna corporis", não significa que a mesma não possa atingir todo o eleitorado. Sabe-se que o processo de convencimento do convencional sofre vários tipos de influência, principalmente da opinião pública.

Se um pré-candidato dispõe de um amplo apoio popular aferido através de pesquisas de opinião pública, é evidente que o convencional vai levar em conta também este detalhe na hora de decidir seu voto.

Muitas vezes a estratégia do candidato a uma convenção leva em conta a sua popularidade no seio da comunidade. Neste sentido a sua propaganda, embora dirigida a eleitores específicos, extrapola a sociedade como um todo, atingindo-a diretamente.

Desta forma podemos afirmar que a propaganda destinada ao eleitorado em geral tem início após a convenção e termina quarenta e oito horas antes do pleito, ou seja, a destinada ao grande público, utiliza meios amplos de campanha como rádio, televisão, comícios e reuniões públicas.

É evidente que a propaganda restrita, a chamada "corpo a corpo", esta não tem tempo para começar e termina apenas e tão somente no momento em que se fecham as urnas.

RESPONSABILIDADE

A propaganda eleitoral é responsabilidade dos partidos políticos e será paga por estes. Deve, em todas as suas formas, conter a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, ou seja, o português. Não deve empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais que sejam emocionais ou passionais.

Estes, infelizmente, são princípios pouco observados nas campanhas eleitorais em nosso país. Com o pluripartidarismo no molde como ele se encontra e as mudanças partidárias ocorrendo sem nenhuma ética, isto faz com que muitos candidatos façam toda uma campanha sem se identificar muito com a sigla do partido.

Já as modernas técnicas de "marketing" empregada nas campanhas eleitorais, tendem juntamente a criar no eleitor estados mentais passionais que influenciam (de maneira favorável a alguns e negativamente a outros) o seu voto.

O maior exemplo tivemos na última eleição presidencial, quando o candidato Collor colocou no ar o depoimento arrasador da ex-namorada de Lula. As declarações da moça influenciaram emocionalmente a opinião de milhares de eleitores e Collor ganhou a eleição.

No Paraná, em 1990, tivemos o "caso Ferreirinha", em que o candidato Requião colocou o assunto no horário gratuito de rádio e televisão e distribuiu milhares de fitas de vídeo com o depoimento do suposto assassino de aluguel. Ferreirinha dizia que, anos atrás, matara no oeste do Paraná dezenas de posseiros a mando do pai do candidato Martinez. Posteriormente descobriu-se que o pistoleiro era na verdade um motorista de ônibus desempregado que havia sido contratado para dar o depoimento falso. Tudo não passara de uma fraude; mas aí já era tarde; milhares de eleitores, com certeza influenciados pelo fato, votaram e elegeram Requião para Governador do Estado.

Embora estas situações expostas acima se constituam em ilícitos penais-eleitorais, com pena de um ano de detenção e multa, a Justiça neste caso torna-se ineficaz, pois uma vez que tardia, quando chega, muitas vezes o eleito já cumpriu o mandato.

Nestas situações vigora aquela máxima conhecida das velhas raposas da política brasileira: "no amor, na guerra e na política só existe um crime - perder."

É fundamental que a partir do aperfeiçoamento de nossas instituições democráticas, o Congresso Nacional legisle com maior profundidade sobre as questões emocionais utilizadas no "marketing" político brasileiro, propondo punições severas para os candidatos beneficiados com essas estratégias e para todos aqueles que tenham contribuído para estes ilícitos.

Também aos partidos políticos e à Justiça Eleitoral, faz-se necessário um melhor aparelhamento para combater estes abusos que fraudam a vontade do eleitor. Quando a população descobre que foi enganada já é tarde. E aí é obrigada a suportar com resignação democrática os longos anos de um mau governo.

PROIBIÇÃO

Embora a legislação mais recente (que regula as eleições de 92) estabeleça claramente que, em nenhuma hipótese e sobre nenhum pretexto será admitida censura ao programa eleitoral, aqui se entendendo o programa gratuito no rádio e na televisão, existem, na própria lei, algumas situações que devem ser consideradas.

No mesmo artigo (Lei nº 8.211/91, art. 38, parágrafo único), determina-se que a Justiça Eleitoral coibirá, imediatamente, de ofício, toda propaganda eleitoral ofensiva à honra do candidato, à moral e aos bons costumes.

Neste caso, entende-se que a propaganda eleitoral já foi levada ao ar. O que fará a Justiça Eleitoral será evitar que a infração se torne continuada, impedindo a nova veiculação do programa. Isto, evidentemente, não isenta o autor das sanções penais ou administrativas cabíveis, caso elas existam.

Deve ser levado em consideração, também, que algumas formas de propaganda a lei não aceita. São as previstas no artigo 243 do Código Eleitoral: a propaganda de guerra, de processos violentos, para subverter a ordem pública, política e social ou de preconceitos de raça e de classes.

Também não será tolerada a propaganda que provoque animosidade entre as Forças Armadas ou contra elas, ou, delas contra as classes e instituições civis; ou ainda a que incida a atentado contra as pessoas e bens, instiga à desobediência coletiva, ao descumprimento da lei e da ordem pública.

A propaganda também não pode oferecer ou prometer dinheiro, dádiva, rifa, sorteio ou vantagem de qualquer natureza ao eleitor.

A lei estabelece ainda as situações que perturbam a ordem pública, que desrespeitam as posturas municipais e os chamados crimes de opinião: calúnia, difamação e injúria.

São proibidas também a afixação de propagandas fora dos locais permitidos pelas autoridades municipais, bem como anúncios luminosos e as inscrições em leitos de ruas e rodovias.

São vedados ainda a projeção de vídeos ou som em circuitos fechados, cinemas, teatros, clubes, lojas, supermercados, restaurantes, estações rodoviárias e ferroviárias, de metrô e aeroportos.

Esta é uma situação nova, incluída pelo legislador, diante dos modernos equipamentos que propagam a imagem e o som.

Ainda a lei proíbe a utilização de faixas e cartazes em estádios e ginásios esportivos, sejam eles públicos ou particulares. Este tipo de propaganda é proibida mesmo que ela seja levada voluntariamente e de forma gratuita pelos freqüentadores.

Todas as proibições, com exceção daquelas que se constituam em ilícitos penais eleitorais, são formas de propagandas ilícitas. Nesse caso, a Justiça Eleitoral detém o Poder de Polícia para coibi-las.

Fica, no caso dos crimes de opinião, assegurado o direito de resposta, que pode ser exercido pelo candidato, pelo partido ou coligação, por instituição ou terceiro envolvido.

Nestes casos o direito de resposta utilizará o tempo no horário gratuito do partido do autor da ofensa.

OUTDOORS

Para as eleições do próximo dia 03 de outubro, a lei prevê a utilização de quadros ou painéis de publicidade e "outdoors", após o registro dos candidatos; esta é uma outra situação nova que vem regulamentar uma prática de "marketing" eleitoral que vinha sendo utilizada, já há tempos, pelos candidatos e partidos de forma subliminar.

Em Curitiba especificamente no ano de 1985, nas eleições para prefeito e vice, os três principais candidatos ao pleito de maneira dissimulada utilizaram-se dos "outdoors": O candidato Jaime Lerner tinha o "cicle JAIME". Cicle, evidentemente, aparecia bem pequeno no cartaz, já a palavra JAIME tomava conta de todo o painel.

O candidato Paulo Pimentel usava a empresa "Mudanças Pimentel".

E o candidato Roberto Requião divulgava seu nome nos "outdoors" através das "Papeliarias Requião".

Agora todos os partidos terão de forma equitativa acesso aos "outdoors". Será destinado para este fim 50% do total dos espaços existentes no município para a propaganda eleitoral. Estes espaços deverão ser divididos de forma igual, com pontos de maior ou menor impacto visual, para serem sorteados entre os partidos e as coligações concorrentes, que poderão utilizá-las ou não durante o período eleitoral.

Os painéis que não forem utilizados por um partido não poderão ser utilizados por outros. As empresas que exploram esse serviço não poderão cobrar acima do estipulado como preço comercial do produto.

Nestas eleições também estão asseguradas, independente de qualquer norma, licença, decreto ou autorização das autoridades municipais, propaganda através da distribuição de folhetos, volantes, e todo tipo de publicações impressas.

HORÁRIO

Também as eleições deste ano, a lei restringiu a utilização do horário gratuito de rádio e televisão para 45 dias. São somente 80 minutos diários, sendo 40 minutos, à noite, no chamado horário nobre.

No primeiro turno a propaganda gratuita termina na antevéspera das eleições.

Os critérios de distribuição do horário também foram alterados em relação a outros pleitos.

Dentro do princípio da gradação da igualdade, todos os partidos que elegeram nas eleições gerais de 1990 um representante para o Congresso Nacional e três deputados estaduais, terão 20 minutos do tempo divididos igualmente entre si. Os outros 60 minutos serão divididos na proporção dos representantes de membros no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas Estaduais.

O tempo deverá ser fixado pela Justiça Eleitoral do município que possua veículos de comunicação social, rádio ou televisão, uma vez que o cálculo não é igual para todo o território nacional. Terão de ser levados em conta o número de partidos que disputam as eleições no município, as coligações partidárias e o número de representantes destes partidos nas Assembléias Legislativas Estaduais.

Quanto à propaganda pelo rádio e televisão, a mesma fica restrita ao horário gratuito da Justiça Eleitoral; sob nenhuma outra forma poderão os partidos, coligações ou candidatos utilizarem-se de horários pagos para apresentar suas propostas ou anunciar seus eventos eleitorais.

Os debates continuam sendo permitidos desde que fique assegurada a participação de todos os partidos que tenham candidatos registrados, ou que poderá ser efetuado em bloco ou mediante sorteio.

Nos municípios com mais de duzentos mil eleitores, onde poderá ocorrer a hipótese de haver um segundo turno (caso nenhum dos concorrentes alcance a maioria absoluta dos votos, não computados os brancos e nulos) os dois candidatos remanescentes ao segundo turno disporão de vinte minutos cada, por dia, no rádio e na televisão, durante vinte dias.

PESQUISAS

Ainda para as eleições municipais de 03 de outubro, a questão das pesquisas de opinião pública (que têm sido utilizadas amplamente como instrumento para influenciar a decisão do eleitor) foi mais profundamente normatizada. Estabelece o artigo 32, que as empresas que realizarem pesquisas de opinião pública a respeito das eleições e candidatos, são obrigadas a registrar (com 3 dias de antecedência à divulgação ao público) nas zonas eleitorais ou Tribunais Regionais Eleitorais, nas Capitais, informações a respeito do processamento dessas pesquisas.

São essas as exigências legais: "quem solicitou a pesquisa, de onde proveio o montante global dos recursos dispêndidos no trabalho, a metodologia empregada e o período de realização da pesquisa; o plano amostral e a ponderação no que se refere a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física da realização do trabalho (Res. 17.891/92, art. 4o - TSE).

Também a lei pede o nome do financiador do trabalho, o sistema interno de controle e verificação, conferência e fiscalização da coleta de dados e do trabalho de campo".

Estas informações ficarão à disposição dos candidatos, partidos e coligações. O descumprimento do previsto nesta norma, sujeita os responsáveis pela empresa ou instituto que elaborou a pesquisa à pena de um mês de detenção e ao pagamento de 60 a 90 dias-multa.

CONCLUSÃO

Como no "marketing" tradicional, o candidato é um produto que, através da propaganda eleitoral é vendido ao eleitor. Como diz Whitaker Pentead, "o eleitor só tem um voto a dar. É como se estivéssemos vendendo um produto que consumisse todo o orçamento familiar. Esta é uma decisão importante".

A lei estabelece as formas como o candidato deve chegar até o eleitor. Formas lícitas. Também ela descreve as formas ilícitas e criminosas, as quais, teoricamente, são punidas com rigor. O bom "marketing" deve evidentemente utilizar-se dos meios legais para vender a imagem do candidato ou partido, como o bom advogado (na defesa de seu cliente) deve utilizar de todas as formas lícitas e juridicamente aceitas para assegurar os seus direitos.

Apesar dos esforços sinceros de muitos, no sentido de que a campanha política seja um processo sério, transparente, sincero e limpo, ainda vigora em nosso país a lei do mais forte. Com isso o processo de aperfeiçoamento democrático perde um longo tempo na sua evolução.

Enquanto o poder econômico, as técnicas emocionais de propaganda e "marketing" e a mentira servirem para conquistar votos, iludir e enganar milhares de eleitores; enquanto os candidatos falarem uma coisa no palanque e fizerem outra no Poder, nosso país continuará encalhado na estrada do progresso e do desenvolvimento político, econômico e social. E o sonho de TIRADENTES, de fazer "com a união de todos deste país uma grande nação", não passará de um grito sem eco daquele herói enlouquecido de esperanças.

* Jorge Bernardi é Advogado, Jornalista e Vereador. Foi Presidente da Câmara Municipal de Curitiba/Paraná.