MÍDIA E DEMOCRACIA NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA

Um levantamento dos mecanismos legislativos de controle e compensação do uso dos meios de comunicação em contextos eleitorais (1974-2000)

Reinaldo dos Santos

Doutorando em Sociologia na FCL - Unesp - Araraquara, SP

Resumo: Este texto, a respeito da relação entre mídia, eleições e democracia no Brasil, busca refletir sobre o desenvolvimento de mecanismos legislativos de regulação do uso de meios de comunicação, sobretudo o rádio e a televisão, em contextos eleitorais. Representa um levantamento sobre a criação, mudança e extinção destes mecanismos na legislação eleitoral brasileira e sua relação com o contexto histórico de democratização vivenciado pelo país, inclusive com uma reflexão sobre as perspectivas de eficiência de tais diplomas legais.

Palavras-chaves: Democracia, Mídia, Legislação Eleitoral.

O teórico da democracia, Robert Dahl, afirma que, sem prejuízo de uma idéia de conjunto e de indissociabilidade, é condição imprescindível para uma democracia, a presença de cinco critérios: "1- Participação efetiva; 2- Igualdade de voto; 3- Entendimento esclarecido; 4- Controle do programa de planejamento; 5- Inclusão dos adultos".

Sobre o primeiro critério, especificamente, o autor destaca que:

Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.

Por exemplo, se alguns membros recebem maiores oportunidades do que outros para expressar seus pontos de vista, é provável que suas políticas prevaleçam. No caso extremo, restringindo as oportunidades de discutir as propostas constantes no programa, uma pequena minoria poderá realmente determinar as políticas da associação. O critério da participação efetiva visa evitar que isto aconteça.

Partindo destes preceitos, o objeto de abordagem deste texto, pode ser delimitado como, subsídios para a reflexão sobre: até que ponto o regime brasileiro pode ser considerado

1 Trabalho apresentado no Núcleo de **Políticas e Economia da Comunicação**, XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003.

democrático se suas instituições políticas não promoverem efetivamente uma igualdade no direito e nas condições de acesso a mídia, para cada parte manifestar suas idéias e argumentos no debate eleitoral? Devido à sua complexidade, ela foi decomposta em alguns pontos de análises, que podem ser sintetizados em:

> 1 - As condições nas quais a mídia no Brasil, por seu desenvolvimento técnico, projeção e utilização, pode se constituir num diferencial ou fator de desequilíbrio na igualdade de participação efetiva nos debates políticos, sobretudo os mais diretamente relacionados com eleições.
> 2 - As dimensões, quantitativas e qualitativas, desta diferença ou desequilíbrio, bem como suas conseqüências, sobretudo limitações, para o jogo democrático.
> 3 - A contextualização histórica, estrutural e conjuntural da ocorrência dessas diferenças, bem como, os sujeitos e interesses envolvidos.
> 4 - A existência e eficiência de medidas visando o controle do uso dos meios de comunicação e compensação de desequilíbrios decorrentes, para fins eleitorais.
> 5 - A potencialidade de alternativas de controle e compensação da utilização da mídia no contexto de eleições.

Parte desses pontos já foi ou está sendo discutida em textos elaborados ao longo das pesquisas envolvendo o citado objeto , enquanto outra ainda será devidamente abordada. Entretanto, partindo de uma constatação anterior de que, no Brasil dos últimos 30 anos, o uso da mídia em contextos eleitorais tem representado um diferencial ou privilégio para parte dos candidatos , este texto, propõe-se a discutir, apenas, o ponto quatro, isto é, a existência e eficiência de medidas de controle e compensação de desequilíbrios no uso dos meios de comunicação para fins eleitorais, especificamente, o papel da legislação eleitoral para tal fim.

Restrição a direitos

A reflexão, aqui proposta, inicia-se pela análise da restrição a direitos de uma parte, visando suprimir ou compensar diferenças em relação à outra. Neste aspecto, a legislação analisada aponta três campos de maior destaque: a de propriedade de emissoras de rádio e televisão, a de inelegibilidade e a de propaganda político-eleitoral.

No que se refere ao acesso às concessões de emissoras, o Artigo 166 da Constituição de 1967 vedava expressamente qualquer participação de estrangeiros e a acionária de pessoas jurídicas. A CF de 1988, em seu Artigo 222, manteve a mesma vedação, ao menos até a aprovação da Emenda Constitucional n. 36, em 2002, que passou a permitir a participação

minoritária de estrangeiros no capital das emissoras, ressalvada a exclusividade das funções de gestão de programação para brasileiros natos ou naturalizados. Este tipo de restrição, além de estar associado ao interesse nacional no caráter sócio-econômico estratégico do setor de comunicação social, também envolve uma preocupação do Estado em permitir a entrada no setor de recursos técnicos e financeiros externos, desacompanhados dos interesses políticos de seus controladores de origem.

Ainda sobre restrições a concessões a atual Constituição, no Parágrafo 5 do Artigo 220, busca limitar o controle do setor de mídia, destacando que "os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio", enquanto a Carta de 1967, não trata deste assunto especificamente.

A respeito da limitação ao monopólio, a Lei Complementar 64/90, Lei de Inelegibilidade, declara como inelegíveis para qualquer cargo, os participantes de monopólio empresarial, que não desconfigurarem esta situação no máximo seis meses antes da eleição. Vale ressaltar que a aludida situação de monopólio é prevista no Parágrafo 5 da Lei 4137/62 como: "aquelas em que uma emprêsa ou grupo de emprêsas controla em tal grau a produção, distribuição, prestação ou venda de determinado bem ou serviço, que passa a exercer influência preponderante sôbre os respectivos preços".

Esta Lei de Inelegibilidade, além dos analfabetos, estrangeiros, os que tiveram direitos políticos suspensos e aqueles que têm idade inferior a exigida para um cargo eletivo, tem como preocupação principal, como denotam os 70% de seu texto dedicado a este ponto, as restrições de elegibilidade aos ocupantes e cargos públicos, eletivos ou não, atribuindo-lhes prazos variáveis para desincompatibilização. Tal diploma legal, em nenhum momento menciona alguma restrição de incompatibilidade aos controladores, diretores e apresentadores de emissoras de rádio e televisão, embora o faça em relação aos dirigentes sindicais.

Apesar de baseada no mesmo argumento da "capacidade, destes agentes, pela posição privilegiada que ocupam, de influenciar a opinião e o voto do público com o qual entram em contato", as restrições à atuação dos homens de mídia surgem explicitamente, apenas a partir da Lei 7664/88, que em seu artigo 34 prevê que:

> o profissional de rádio e televisão fica impedido de apresentar programa ou dele participar, quando candidato a cargo eletivo nas eleições de que trata esta lei, durante o período destinado à propaganda eleitoral gratuita, sob pena de anulação do registro de sua candidatura pela Justiça Eleitoral.

Note que a restrição não exige os mesmos 180 dias do agente público, vedando apenas a difusão de imagem e/ou voz do candidato pelo rádio e/ou televisão, durante os 45, talvez 60 dias previstos para a veiculação do Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita. De qualquer forma, ela representou o reconhecimento, por parte do legislador, da condição diferenciada ou privilegiada que goza o homem de mídia, que teve a intenção de restringir direitos e equipará-lo, ao menos durante a Campanha, aos demais concorrentes. A partir da Lei 7773/91, este dispositivo foi sendo aprimorado, estendo-se a restrição de difusão de imagem e/ou voz do homem de mídia candidato à publicidade e reprises veiculadas e mesmo aos nomes de programas - com o nome do candidato - pelo rádio ou televisão, além do prazo de vedação que foi ampliado do coincidente com o Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita para o período iniciado a partir do registro da candidatura do interessado.

> Art. 39. A partir do registro da respectiva candidatura, é vedada a transmissão de propagandas de rádio ou televisão apresentadas ou comentadas por candidatos, e se o nome do programa for o mesmo que o candidato, fica proibida a sua divulgação, sob pena de cassação do registro correspondente. (Artigo 39 da Lei 7773/91).

Outra importante restrição é a que determina que toda propaganda político-eleitoral no rádio e na televisão seja feita exclusivamente nos horários determinados em lei para isto, ou seja, no Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita de candidatos ou partidos políticos, proibindo a propaganda paga desta natureza. Esta limitação prevista na legislação eleitoral desde a Lei 7508/86, pode ser associada a uma tentativa do legislador de minorar diferenças quanto ao poder econômico e de acesso à mídia de alguns candidatos, dando, ao menos legalmente, a todos os candidatos, "em igualdade de condições, as facilidades permitidas para a respectiva propaganda" (Artigo 255 do Código Eleitoral).

Promoção do equilíbrio

Um outro objetivo de uma legislação eleitoral que pretenda promover a participação efetiva é a adoção de medidas que visam um equilíbrio entre os participantes do pleito. Uma das principais medidas desta natureza, refere-se ao acesso aos meios de comunicação para a propaganda que, na legislação eleitoral, envolve a restrição à propaganda fora do período

eleitoral, há algumas modalidades de publicidade paga e regulamenta a destinação gratuita de tempo para campanha de partidos e candidatos na mídia. Desde o Código Eleitoral de 1965 está previsto o chamado Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita, ou seja, um período no qual, todas as emissoras de rádio e televisão do país, ficam obrigadas a ceder gratuitamente espaço em sua programação para a propaganda eleitoral.

Esta modalidade de equilíbrio do acesso à mídia foi utilizada efetivamente, a partir das eleições de 1970 e, desde então, tornou-se o principal instrumento de campanha. Nas eleições de 1974, por exemplo, a campanha no rádio e na televisão foi decisiva para o avanço eleitoral da oposição, tanto que para as eleições seguintes, foi criada a Lei Falcão que limitava em muito o uso eleitoral da propaganda na mídia e praticamente inviabilizava o potencial deste recurso em equilibrar o diferencial político e econômico entre os candidatos de situação e de oposição.

Assim, o Artigo 1. da Lei 6339/76, modificava o Artigo 250 do Código Eleitoral e estabelecia que na propaganda eleitoral no rádio e na televisão, os partidos e candidato não poderiam utilizar discursos ou imagens em movimento:

> I - na propaganda, os partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro dos candidatos na Justiça Eleitoral, bem como a divulgar, pela televisão, suas fotografias, podendo, ainda, anunciar o horário local dos comícios;
> II - o horário da propaganda será dividido em períodos de cinco minutos e previamente anunciado;
> III - a propaganda dos candidatos às eleições em um município só poderá ser feita pelas emissoras de rádio e televisão, cuja outorga tenha sido concedida para esse mesmo município, vedada a retransmissão em rede.

A Lei Falcão foi um duro golpe na democratização eleitoral do país que, somente a partir das eleições de 1982 pôde utilizar sem muitas restrições a mídia em campanhas. Desde então, e, sobretudo, a partir da Constituinte, toda a legislação eleitoral passou a dedicar capítulos inteiros a regulamentação (período e horário de veiculação, distribuição do tempo entre candidatos e partidos, procedimentos técnicos de veiculação etc.) do horário eleitoral gratuito: Capítulo VI da Resolução TSE 20562 e Artigos 44 a 58 da Lei 9504/97.

Paralelo a isto, desde o Código Eleitoral, ficaram vedadas quaisquer formas de propaganda no rádio e na televisão que não fossem o HPEG, ou seja, mesmo que pudesse pagar ou fosse proprietário de uma emissora, não poderia utilizar o recurso fora dos espaços pré-estabelecidos e proporcionalmente divididos entre os concorrentes. Da mesma forma,

nenhuma emissora poderia se negar a veicular a propaganda ou negociar seu preço de acordo com conveniências de política ou de mercado.

Cabe destacar ainda que, apesar do gratuito que dá nome ao espaço e do polêmico debate no qual as emissoras questionam a obrigatoriedade de veiculação da propaganda, desde a Constituinte as emissoras fazem jus ao ressarcimento dos recursos que seriam arrecadados com publicidade convencional naquele horário, ou seja, elas são pagas pelos cofres públicos pela propaganda que transmitem, nos termos de leis como o Decreto 3786/01:

> Art. 1º A partir da ano-calendário de 2000, as emissoras de rádio e televisão obrigadas à divulgação gratuita da propaganda eleitoral, nos termos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, poderão excluir do lucro líquido, para efeito de determinação do lucro real, valor correspondente a oito décimos do resultado da multiplicação do preço do espaço comercializável pelo tempo que seria efetivamente utilizados pela emissora em programação destinada à publicidade comercial, no período de duração da propaganda eleitoral gratuita.
> § 1º O preço do espaço comercializável é o preço de propaganda da emissora comprovadamente vigente no mês corrente em que tenha realizado a propaganda eleitoral gratuita.
> § 2º O tempo efetivamente utilizado em publicidade pela emissora não poderá ser superior a vinte e cinco por cento do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita, relativo às transmissões em bloco, em rede nacional e estadual, bem assim aos comunicados, instruções e a outras requisições da Justiça Eleitoral, relativos às eleições de que trata Lei nº 9.504, de 1997.

Esta análise das medidas permite considerar, então, que o horário de propaganda eleitoral gratuita, ao lado da vedação de propaganda para na mídia, constitui-se num importante mecanismo de promoção do equilíbrio da participação efetiva em relação ao acesso à mídia. Entretanto, deixa a desejar ao não prever mecanismos eficientes de financiamento público das campanhas, deixa por prevalecer o poder econômico de candidatos que consomem, desde 1994, cerca de 70% das verbas de campanha na produção de propaganda para o rádio e televisão. Isto aponta para o fato de que, o potencial de equilíbrio do horário de propaganda eleitoral gratuita apenas será efetivamente utilizado quando ele for associado a uma revisão do financiamento de campanhas.

Regulação

Outro caminho possível à legislação eleitoral para a promoção da participação efetiva é a regulação. Em relação ao uso eleitoral da mídia, basicamente, ela proíbe, permite e obriga algumas condutas, ou seja, proíbe propaganda paga na televisão, permite a promoção de debates entre candidatos pelas emissoras e obriga a veiculação do HPEG, por exemplo. Neste item do texto, a abordagem buscará apreciar como que, ao longo do período estudado, a justiça eleitoral regulamentou os procedimentos obrigatórios e os permitidos e intencionalidade ou não desta regulação para a promoção da participação efetiva.

Iniciando-se por um aspecto obrigatório por lei, como a propaganda eleitoral gratuita na mídia, destacam-se as disposições de duas leis a respeito do conteúdo dos programas de rádio e televisão. A Lei 6339/77 - Lei Falcão, posteriormente ratificada pelo Decreto-Lei 1538/77 é um marco quanto a este tema, pois é o primeiro dispositivo legal explicitamente voltado para censurar e regular conteúdo de propaganda eleitoral. A nova redação dada por tal Lei ao Caput do Artigo 250 do Código Eleitoral, por exemplo, dava margem à censura prévia sobre a propaganda, pois exigia que a toda transmissão do HPEG fosse feita "sob a fiscalização direta e permanente da Justiça Eleitoral" (Artigo 1.o da Lei 6339/77). Da mesma forma, o Inciso II do Parágrafo 1.o do mesmo Artigo, estabelecia limitações ao conteúdo da propaganda, permitindo apenas a divulgação de nome, currículo, foto, legenda, número e horário dos comícios dos candidatos, sendo, que a veiculação pelo rádio ou televisão de quaisquer conteúdos que fugissem do estritamente estabelecido seria considerada crime eleitoral.

A Constituição de 1988 e as resultantes alterações no Código Eleitoral passaram a proibir qualquer modalidade de censura prévia, mantendo apenas a vedação, em termos de conteúdo, de propaganda realizada em idioma que não seja o português, com o pronunciamento de estrangeiros ou com a participação de brasileiros com os direitos políticos suspensos.

No mesmo sentido, um dispositivo pré-Constituição de 1988, introduzido no Código Eleitoral pela Lei 7476/86, tentar proibir a "manipulação" no conteúdo da propaganda prevendo que, na sua realização, não poderão ser empregados "meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais"

(Artigo 242 da Lei 4737/65). Tal dispositivo, criado para minimizar a atuação dos agentes hoje conhecidos como, "marketeiros", encontrou eco em outras peças da legislação eleitoral, como a Resolução TSE 20562/2000 que, além de vedar a propaganda que possa ofender a honra de candidato, a moral e os bons costumes, também estabelece que "na veiculação de inserções, é vedada a utilização de gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais, e a veiculação de mensagens que possam degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação". Cabe destacar ainda que, no geral, a legislação pós-1988 obriga a explicitação do nome do candidato, seu partido e coligação em qualquer peça de propaganda, sobretudo às veiculadas no rádio e televisão.

Outro aspecto relacionado a esta temática envolve o tempo da propaganda eleitoral gratuita, sua inserção na programação das emissoras e sua distribuição entre partidos e candidatos. Em relação ao tempo da propaganda, desde 1976 a lei prevê 120 minutos diários, divididos em dois blocos de 60 minutos como nas eleições de da década de setenta e oitenta, ou em blocos menores, somados a um conjunto de inserções de 30 segundos na programação ordinária, como passou a ser previsto, a partir de 1997, desde que o total e inserções de do HPEG também totalizassem 120 minutos diários.

Quanto ao período de veiculação da propaganda, no geral, ele tem sido de em média 60 dias seguidos (reduzido a 45 dias a partir da Lei 9504/97), iniciados dois meses antes da véspera do pleito, mais cerca de 20 dias, no caso de segundo turno. Outra exigência da legislação é que as transmissões do HPEG sejam em redes (uma de rádio e outra de televisão), que podem não ser coincidentes no horário de veiculação que, nos dois casos, deverá veicular, no mínimo 60 minutos diários de propaganda no horário nobre, definido pela legislação como sendo, entre vinte e vinte e três horas.

Outra questão interessante são os critérios de divisão/distribuição do tempo entre coligações, partidos e candidatos, sobretudo nas eleições proporcionais. Assim, o Artigo 1.o. do Decreto-Lei 1538/77 estabelece uma distribuição igualitária entre partidos, sublegendas e candidatos, que não pode ser alterada ou repassada, no caso de um candidato não produzir a sua propaganda:

> II - o horário da propaganda será dividido em períodos de cinco minutos e previamente anunciado;

1 Trabalho apresentado no Núcleo de **Políticas e Economia da Comunicação**, XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003.

> III - a propaganda dos candidatos às eleições em um município só poderá ser feita pelas emissoras de rádio e televisão, cuja outorga tenha sido concedida para esse mesmo município, vedada a retransmissão em rede;
> IV - o horário de propaganda destinado a cada partido será distribuído em partes iguais, entre as suas sublegendas.

Por outro lado, a legislação pós-1988, baseada no Artigo 17 da CF, passou a prever que o tempo de cada partido deva ser proporcional à sua bancada federal, seguindo os seguintes critérios:

> I - um terço, igualitariamente;
> II - dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos políticos que a integram. (Artigo 47 da Lei 9504/97)

A legislação mais recente também flexibilizou a distribuição do tempo, dando uma maior autonomia aos partidos para distribuírem o tempo entre seus candidatos e permitindo, nos casos de cassação ou desistência de candidatura que o tempo seja redistribuído. Contudo, ela manteve a vedação de propaganda às eleições majoritárias no horário dos candidatos proporcionais e vice-versa.

Em relação às pesquisas de opinião ou intenção de voto, qualificadas como eleitorais, embora desde o final dos anos oitenta elas tenham se inserido na pauta da propaganda eleitoral, apenas a partir de meados da década de noventa elas passaram a ser objeto de uma regulamentação mais precisa. Desde então, cada vez mais têm sido criadas exigências em torno da metodologia de sua execução e de critérios para sua divulgação, como: registro prévio do instituto e de cada uma das pesquisas junto a justiça eleitoral, inclusão de todos os candidatos inscritos no rol de opções ao entrevistado, proibição de divulgação de qualquer resultado de pesquisa num período de 48 horas antes do pleito e vedação de confecção de propaganda na mídia em que seja apresentada enquête eleitoral real ou simulada.

Outro instrumento de participação efetiva que tem ganhado volume nos textos da legislação são os debates, entendidos como entrevistas com cada candidato isoladamente, entrevistas coletivas, debate entre candidatos ou formas mistas destas modalidades. Desde 1985, a Lei 7732 já previa a transmissão de debates como atividade de campanha, sem, contudo, maiores detalhes na regulamentação. Foi, entretanto, a partir dos anos noventa (após o papel de destaque dado aos debates na eleição presidencial de 1989), que o assunto passou a

suscitar minúcias na regulamentação, passando a ser previsto, num capítulo em específico das Leis 9100/95 e 9504/97.

De modo geral, a regulamentação dos debates envolveu três pontos básicos, além do direito das emissoras de organizá-los: a igualdade de tempo nos casos de entrevistas; a vedação ao candidato de participar de mais de um debate por emissora e turno de eleição; a exigência de prova da emissora organizadora de que convidou com antecedência todos os candidatos; a possibilidade, a partir de 2000, das emissoras realizarem os debates por grupos de candidatos; e a obrigatoriedade das regras e funcionamento do debate, não violarem a legislação eleitoral, sob pena da emissora ser obrigada a ceder horário para direito de resposta (em sua programação normal, se não o fizer durante o debate) em sua programação normal, a candidato prejudicado.

A respeito da regulamentação sobre atividade eleitoral na mídia fora do HPEG, além da divulgação de pesquisas e dos debates, a Lei não estabelece maiores exigências, sobretudo aos programas jornalísticos, no período que vai do prazo final para registro de candidaturas ao dia da eleição. Da mesma forma, apesar da incorporação de novas mídias de campanha, como os out-doors e Tv por assinatura, por exemplo, até a Lei 9504/97, a palavra Internet não figurava em nenhuma peça de legislação eleitoral, podendo-se afirmar que, apesar da crescente importância desta mídia nos contextos eleitorais, no período estudado, seu uso ainda permanece menosprezado pela Lei, quanto a intenção de regular o funcionamento para a promoção da participação efetiva.

Medidas compensatórias

No âmbito da relação mídia e eleições, medidas compensatórias podem ser entendidas como aquelas, previstas em legislação ou decorrentes de decisão judicial, que, independente de sua natureza de sanção à violação da lei, tem o objetivo de corrigir, minorar ou compensar as vantagens obtidas por uma parte ou os danos sofridos por outra, em função de situação desigual pré-existente ou de ato irregular de propaganda. Neste sentido, destacam-se três pontos: a regionalização da propaganda nas emissoras, a suspensão de propaganda e o direito de resposta.

A chamada regionalização da propaganda foi prevista pela primeira vez na legislação eleitoral em 1974, quando foi assegurado para os estados ou regiões que não possuíam emissoras de televisão, tendo somente retransmissoras de sinais emitidos em outra Unidade da Federação, o direito de inserir na programação do estado vizinho a propaganda de seus candidatos, em divisão de tempo proporcional.

> Art 13. No Estado em que não houver canal de televisão, mas simples recepção de programas produzidos por emissoras localizadas em Estado vizinho, será assegurada aos Diretórios Regionais dos Partidos Políticos participação proporcional na programação política daquelas emissoras, na forma prevista no Código Eleitoral. (Lei n. 6055/74)

Nos anos setenta, a maioria dos estados e regiões brasileiras não possuía condições técnicas de geração de sinais de imagem televisiva, pois eram, na sua quase totalidade, retransmissores da programação das emissoras das grandes capitais - Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Recife. Esta medida objetivava, assim, a compensação do direito de participação efetiva no debate pré-escolha, tanto dos candidatos, quanto dos eleitores das citadas regiões. Contudo, a Lei Falcão, que sucedeu a de 1974, nada versava quanto a esta previsão compensatória.

As décadas de 1980 e 1990 vivenciaram um considerável processo de ampliação da cobertura televisa e de capacidade técnica de emissoras ou mesmo retransmissoras de caráter regional gerarem sinais de televisão. Este aspecto talvez justifique o fato de tal dispositivo ter retornado a legislação apenas a partir de meados dos anos noventa. A partir de então, apesar de ser um direito pouco utilizado, a legislação prevê que:

> Nos municípios em que não haja emissora de televisão, os órgãos regionais de direção da maioria dos partidos políticos participantes do pleito poderão requerer ao TRE que reserve 10% do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita para divulgação, em rede, da propaganda dos candidatos desses municípios, pelas emissoras geradoras que os atingem. (Artigo 48 da Lei 9504/97, regulamentado pelo Artigo 25 da Resolução TSE n.20562/00)

A segunda medida compensatória, aqui destacada, refere-se a suspensão do direito de veicular propaganda no rádio e na televisão. Esta pode também ser interpretada como uma sanção à violação de norma eleitoral, guardando, porém, um caráter prioritariamente compensatório. Ela é aplicada naqueles casos em que uma coligação, partido ou candidato

infringe as regras de propaganda eleitoral, obtendo uma vantagem com seu ato, sem, contudo, causar dano ou desvantagem a partido, candidato ou pessoa, em particular.

Como, desde a Constituição de 1988 foi abolida a censura prévia, inclusive à propaganda eleitoral, depois de configurada a situação de infração, a justiça expede decisão impedindo o infrator de veicular sua propaganda partidária e/ou eleitoral por período proporcional á natureza do ato verificado. Ressalte-se que neste caso, como não houve dano a um sujeito em particular, o horário reservado para a propaganda do infrator é simplesmente suspenso, sendo identificado apenas com uma mensagem que identifica que a propaganda foi suspensa pela Justiça Eleitoral e o embasamento legal.

> A inobservância do disposto neste artigo sujeita o partido ou coligação à perda de tempo equivalente ao dobro do usado na prática do ilícito, no período do horário gratuito subseqüente, dobrada a cada reincidência, devendo, no mesmo período, exibir-se a informação de a não-veiculação do programa resulta e infração da lei eleitoral. (Parágrafo único do Artigo 55 da Lei 9504/97).

Semelhante medida é prevista para quando parte ou o conjunto de propaganda de um ou mais candidatos deixa de ser devidamente veiculada, quer seja por questões técnicas - falta de som, qualidade de imagens ou mesmo um grande black-out -, quer seja por má fé das emissoras. Nestes casos, a legislação e a jurisprudência, independente da adoção de sanções, obriga a (s) emissora (s) a retransmitir o mesmo programa em horário próximo ao do que deveria ser originalmente exibido.

A mais característica das medidas compensatórias, entretanto, talvez seja o chamado "direito de resposta", incorporado à legislação eleitoral a partir da Constituição de 1988 que, no Inciso V de seu Artigo 5, prevê que "é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem". Este princípio constitucional prevê uma medida compensatória utilizada para qualquer meio de divulgação pública no qual ocorra o dano, independente de eleições. Contudo, é em relação a processos eleitorais que o direito de resposta está mais regulamentado, sendo previsto na mídia, tanto para o horário de propaganda eleitoral gratuita quanto para ofensas ocorridas na programação ordinária das emissoras ou mesmo nas edições dos periódicos impressos.

> Fica assegurado o direito de resposta a qualquer pessoa, candidato ou não, à qual sejam feitas acusações difamatórias, injuriosas ou caluniosas, no horário gratuito de propaganda eleitoral. O ofendido utilizará, para sua defesa, tempo igual ao usado para a ofensa, deduzido do tempo reservado ao mesmo partido em cujo horário esta foi cometida. (Parágrafo 2.o do Artigo 29 da Lei 7664/88)

Em pouco mais de 10 anos de existência este dispositivo tornou-se uma das mais importantes e, com certeza, a mais utilizada das medidas compensatórias, sendo ampliado de um parágrafo na Lei de 1988 para todo um capítulo de dedicado a matéria, intitulado "Do direito de resposta", na Lei 9504/97 e na Resolução TSE 20556. Apesar da complexização do texto legal, o objetivo compensatório da lei permanece o mesmo: compensar o dano sofrido por alguém, candidato ou não, em decorrência de uso irregular da mídia em contextos eleitorais.

Crimes e responsáveis

Outro aspecto relevante a ser considerado é a previsibilidade de sanções aos infratores que, para ser relacionada às eleições, implica numa distinção prévia da natureza das normas eleitorais. Neste sentido, existe, por um lado, um conjunto de normas que visa a, basicamente, organizar, orientar e padronizar procedimento quanto à propaganda eleitoral. Neste caso, o não cumprimento fiel da legislação implica em medidas administrativas e/ou judiciais visando reparar ou compensar os danos e evitar a reincidência do ato de irregularidade:

> - Ressarcimento de danos: aplicada a qualquer dos responsabilizáveis, sempre que o crime envolve dano material, sobretudo no caso de subtração, destruição ou obstrução de propaganda.
> - Multa: também estendida a todos os responsabilizáveis e é a penalidade mais utilizada nos processos. Varia de 3% do Salário Mínimo (para o eleitor que não justificar sua ausência nas eleições) a cinco mil Salários Mínimos (para órgãos de mídia em caso de reincidência).
> - Interdição de propaganda: apreensão ou interdição (para conseqüente destruição ou leilão com reversão dos recursos para o fundo partidário) de material (panfletos, faixas e brindes) e equipamentos (computadores, sistemas de som e veículos) utilizados em propaganda irregular ou provenientes de recursos não permitidos para tal. Ressalve-se a proibição da censura prévia. E a não aplicação desta sanção às empresas de mídia.

Por outro lado, outra categoria de normas é aplicável a casos nos quais, além da intenção reparatória e compensatória, prevê a imputação de crime e aplicação de uma

penalidade a pessoa, empresa ou grupo de pessoas que concorreram para sua efetivação do ato irregular:

> - Reclusão: a privação de liberdade - de 30 dias a 2 anos - , salvo nos casos de extrema gravidade (como emprego de violência para fins eleitorais ou desobediência à ordem judicial), pode ser sempre comutada em dias-multa e/ou de prestação de serviços à comunidade.
> - Perda de registro de candidatura: é raramente aplicada, devido a morosidade da tramitação processual. Quando aplicada após a realização do pleito, incide em perda dos votos obtidos pelo candidato e/ou cassação de sua diplomação, caso tenha sido eleito.
> - Suspensão de direitos políticos: suspensão dos direitos de votar e/ou ser votado por um período que vai de dois a oito anos.
> - Perda de direitos sobre o HPEG: perda do direito de veicular propaganda eleitoral ou partidária gratuita por período proporcional a natureza da irregularidade cometida, dobrada a cada reincidência. Esta medida distingue-se da compensatória, pois não exige que se tenha causado dano a alguém, mas apenas a irregularidade do ato e não permite a cessão do horário a ninguém.
> - Perda de recursos do fundo partidário: perda, por período determinado, do direito de sacar cota de recursos do fundo. Muito comum, mas de eficiência relativa, pois os recursos não são de grande monta.
> - Suspensão de programação: aplicável exclusivamente às emissoras de rádio e televisão prevê a suspensão de toda a programação da emissora, por um período de no mínimo 24 horas, nos casos de, em geral, não veiculação de propaganda eleitoral obrigatória ou veiculação irregular de propaganda eleitoral, inclusive os assuntos relacionados à pesquisa e debate eleitoral.

O caráter de previsibilidade penal da legislação eleitoral no que se refere ao uso da mídia, como se pode notar, apesar de amplo e pormenorizado, inclusive rígido nos crimes relacionados à mídia, raramente identifica os jornais, revistas e emissoras como agentes do delito, relegando-os apenas a condição de meio. Nenhum dos dispositivos legais menciona como penalidades para os órgãos de mídia a perda dos subsídios recebidos pela propaganda eleitoral "gratuita" ou qualquer influência na cassação ou não renovação da concessão do serviço.

Quanto aos atos que motivam tais sanções, o Código Eleitoral de 1965, dedica todo um capítulo aos chamados crimes eleitorais, dos quais a maioria é relacionada a alistamento eleitoral, registro de candidaturas, coleta e escrutínio dos votos. Dos 65 artigos, da citada norma, dedicados aos crimes, uma considerável quantidade (do 322 ao 336) referem-se exclusivamente aos delitos que envolvem a propaganda eleitoral na mídia. Estes artigos tipificam como crime, os atos que envolvam: divulgação de calúnia, injúria e difamação; inutilização, alteração ou obstrução de instrumento ou ato de propaganda; impedimento, censura ou cerceamento de ato de propaganda; propaganda feita em língua estrangeira. A Lei 9504/97 acrescentou a este rol: a participação de estrangeiro em ato de campanha; a utilização

de patrimônio ou recurso público para a realização de propaganda; a utilização de brasão, armas, esfinge ou logotipo utilizado pelo poder público ou administração governamental na propaganda; e a chamada "boca de urna".

Outro importante aspecto para análise refere-se à identificação dos envolvidos nas irregularidades eleitorais relacionadas à mídia. Assim, para os diversos tipos de atos ilícitos, a legislação prevê como passíveis de responsabilização, pessoa física ou jurídica (cidadão brasileiro ou estrangeiro, candidato, dirigente partidário, partido, empresa, entidade ou funcionário público) dos: executores - aqueles que efetivaram o ato ilícito; mandantes - aqueles que determinaram, ordenaram e/ou custearam a execução do ano; beneficiados - os que foram beneficiados pelos efeitos do ato, desde que envolvidos em qualquer de suas fases; os concursantes - aqueles que conscientemente contribuíram para que outra pessoa efetivasse o ato; e os omissos - aqueles que tendo a obrigação de prevenir, fiscalizar, impedir, investigar, reparar, compensar ou punir as infrações, deixam de fazê-lo ou não o fazem devidamente.

Apesar desta gama de passíveis de imputação criminal, a maior parte dos artigos da legislação aponta como responsabilizáveis, basicamente, os candidatos, qualificados como tal, a partir do registro da candidatura, e os funcionários públicos, inclusive e sobretudo as pessoas, temporariamente, convocadas a prestar serviços à Justiça Eleitoral. Sobre a mídia, especificamente, as únicas menções referem-se ao agravamento da pena, caso o responsável pelo ato seja "órgão de imprensa ou emissora de rádio ou televisão" (Artigo 323 do Código Eleitoral), e à extensão da pena no caso de divulgação de propaganda com a participação de estrangeiro ou de brasileiro com os direitos suspensos, como aponta o artigo 337 da Lei 9504/97: "na mesma pena incorrerá o responsável pelas emissoras de rádio e televisão que autorizar transmissões de que participem os mencionados neste artigo, bem como o diretor de jornal que lhes divulgar os pronunciamentos".

Efetividade das Sanções

A análise do potencial da legislação eleitoral para a promoção da participação efetiva, envolve, finalmente, considerar se, depois de elaboradas as leis, as sanções previstas são, efetivamente, encaminhadas. Esta análise visa refletir sobre o potencial coercitivo das

medidas encaminhadas, isto é, sua capacidade de coibir, por influência, futuras violações das normas do processo eleitoral.

Um dos primeiros indicadores desta efetividade não envolve diretamente uma apreciação da legislação, mas o índice de procedimentos que são iniciados visando à investigação e sanção, isto é, inquéritos e processos judiciais. Neste ponto, cabe destacar que, desde 1988, toda a legislação eleitoral estabelece facilidades no sentido de apresentação de denúncias e "vias rápidas" na tramitação das ações. Por outro lado, o fato de a Justiça Eleitoral, bem como o Ministério Público, não terem uma estrutura própria limita em muito a continuidade dos procedimentos.

Quantificar a tramitação de tais expedientes em mais de 3 mil juntas eleitorais, nos 27 TRE's e junto ao TSE é uma atividade que foge a qualquer dos objetivos da pesquisa que embasa este texto e seria uma tarefa que levaria anos. Um levantamento, relativamente tímido, tendo como amostragem apenas três municípios paulistas (Ribeirão Preto, Franca e Araraquara) e os dados dos cartórios distribuidores do TRE-SP para as eleições e 1998 e 2000, revela, no entanto, algumas tendências que podem ser associadas a outras regiões do país:

- o número de processos é grande, sobretudo nas eleições para prefeito, modalidade campeã na proporcionalidade de demandas judiciais por candidato;
- a quantidade de inquéritos e processos tem dobrado a cada eleição, desde 1992;
- cerca de 70% dos procedimentos são arquivados, nos seis meses posteriores às eleições, sobretudo por falta de provas;
- de cada 100 causas, cerca de 85 envolvem propaganda, sendo cerca de 70 sobre o horário de propaganda eleitoral gratuita;
- dentre os indiciados e réus, a maioria é de candidatos e partidos, seguidos por agentes públicos, sendo que jornalistas, apresentadores, jornais e emissoras de rádio e televisão, juntos, respondem por cerca de 15% dos processos;
- Do total de petições e representações iniciais, cerca de 2% resultam em decisão judicial envolvendo medida de compensação (a maioria concedendo direito de resposta em horário eleitoral) e apenas 0,3% resultam em condenação por crime eleitoral;
- Dentre as condenações, são raríssimas as que envolvem a suspensão de programação de emissoras de rádio e televisão, como a que em 1998, suspendeu por 24 horas a programação da Rede Família de Televisão, emissora regional do interior paulista.

Estes dados - cuja ampliação de amostragem e análise mais detida, ficará a cargo de um futuro texto - revelam que, embora seja grande e crescente o número de medidas ensejadas pela legislação eleitoral, inclusive envolvendo mídia e propaganda, apenas uma pequena parcela deles resulta em condenação por crime eleitoral. Este baixo índice de

condenação decorre do grande número de processos arquivados, de deficiências no aparato de investigação da Justiça e Ministério Público eleitorais, da falta de interesse e mobilização dos interessados após as eleições e, de certa forma, pela coação ou cooptação direta e indireta por parte dos grupos políticos vencedores sobre os aqueles que moviam as ações.

O ponto que mais merece atenção, no entanto, é a situação paradoxal que se estabeleceu a partir do ano de 2000, quando a Lei 9996 anistiou todos os condenados por crimes eleitorais das eleições de 1996 e 1998:

> Art 1º São anistiados os débitos decorrentes de multas aplicadas aos eleitores que deixaram de votar nas eleições realizadas nos dias 3 de outubro e 15 de novembro de 1996 e nas eleições dos dias 4 e 25 de outubro de 1998, bem como aos membros de mesas receptoras que não atenderam à convocação da Justiça Eleitoral, inclusive os alcançados com base no art. 344 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.
> Art 2º São igualmente anistiados os débitos resultantes das multas aplicadas pela Justiça Eleitoral, a qualquer título, em decorrência de infrações praticadas nos anos eleitorais de 1996 e 1998.

Tal Lei, elaborada no Senado, aprovada nas duas Casas Legislativas, vetada pelo Presidente, mas promulgada pelo Senado após a derrubada do veto, anistiou candidatos eleitos condenados (cerca de 30% dos parlamentares da legislatura), mais de 12 mil candidatos não eleitos e centenas de emissoras de rádio e televisão, estas últimas responsáveis por mais da metade dos valores de multas anistiados. Apesar da polêmica que gerou, por ter sido fruto de uma manobra na tramitação - o projeto inicial previa a anistia apenas de eleitores que deixaram de atender suas obrigações eleitorais e candidatos derrotados, ambos sem recursos para saldarem multas de maior valor - ela não foi a primeira medida, neste sentido, pois, em 1995, a Lei 8995, aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, anistiou candidatos que utilizaram a máquina pública em suas campanhas:

> Art. 1º É concedida anistia especial aos candidatos às eleições gerais de 1994, processados ou condenados ou com registro cassado e conseqüente declaração de inelegibilidade ou cassação do diploma, pela prática de ilícitos eleitorais previstos na legislação em vigor, que tenham relação com a utilização dos serviços gráficos do Senado Federal, na conformidade de regulamentação interna, arquivando-se os respectivos processos e restabelecendo-se os direitos por eles alcançados.

A Lei mais recente, por sua abrangência e pelo grande número de condenados, sobretudo emissoras de rádio e televisão, gerou um amplo e polêmico debate na sociedade e na justiça, sobre a derrocada do processo de amadurecimento jurídico de cerca de 20 anos de legislação eleitoral visando a regulação e compensação da participação efetiva na democracia brasileira. Além do questionamento sobre os interesses envolvidos e as perspectivas de eleições futuras num clima de ausências de regras - ou no qual elas não são cumpridas -, a Lei 9996 suscita a seguinte indagação: até que ponto, uma legislação eleitoral pode promover, regular ou compensar a participação efetiva num regime democrático, se seus agentes, legisladores e magistrados, após elaborarem e aprimorarem as normas, configuram-se em seus principais violadores e, ainda, suprimem as penas das poucas condenações decorrentes encorajando o desrespeito e o abuso nas eleições futuras?

Os caminhos para se pensar tal indagação estão, e ainda irão, se delineando nas próximas eleições. Contudo, este texto já permite uma relevante constatação, que é a de que a promoção da participação efetiva num regime democrático, em suas modalidades regulatórias, compensatórias e coercitivas em relação à mídia, não pode se circunscrever a legislação e a justiça eleitoral, devendo ser estendida, sobretudo, à mobilização da sociedade civil no debate e construção de novas políticas públicas de comunicação social.

1 Trabalho apresentado no Núcleo de **Políticas e Economia da Comunicação**, XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, A. M. Política y nueva comunicación. Madrid: Fundesco, 1999.
BAGDIKIAN, B. H. O monopólio da mídia. São Paulo: Pág. Aberta, 1993.
BAQUERO, M. Transição, eleições e opinião pública. Porto Alegre: UFRGS, 1995
BOBBIO, N. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
BOLAÑO, C. (Org.) Economia política das telecomunicações, da informação e da comunicação. São Paulo: Intercom, 1995.
BRASIL Legislação republicana brasileira. 10. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. 1 CD-ROM.
_____ Legislação eleitoral e partidária: 11.a edição, consolidada e atualizada para as eleições de 2000. Brasília: Senado Federal, 2000.
COHN, G. Sociologia da Comunicação. São Paulo: Pioneira, 1973.
COUTO, R. C. História indiscreta da ditadura e da abertura. Rio de Janeiro: Record, 1998.
DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Brasília: UnB, 2001.
ESCH, C. E., LIMA, V. A. Do microfone ao plenário: o comunicador radiofônico e seu sucesso eleitoral. Brasília: UnB, 1997 (Monografia).
FAUSTO, B. História do Brasil. São Paulo: Edusp, 1994.
FAUSTO NETO, A., PEREIRA, C. A. M. Brasil: comunicação, cultura e política. R. Janeiro: Diadorin, 1994.
FOX, E. (Org.) Medios de comunicación y política en America Latina. México: G. Gilli, 1988.
HABERMAS, J. Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
MATOS, H. (Org.) Mídia, eleições e democracia. São Paulo: Scritta, 1994.
MELO, J. M. Comunicação e transição democrática. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985
PINTO, C. R. J. O clientelismo eletrônico. Humanas, P. Alegre, v.16, 1993
PRIESS, F. Campanas electorales y medios de comunicación en América Latina. B. Aires: Ciedla, 1999.
RUBIN, A. C. Mídia e eleições no Brasil: 1998. João Pessoa: UFPB, 2000.
_____ Mídia e política no Brasil. João Pessoa: UFPB, 1999.
SANTOS, Reinaldo dos. O cajado de mentor: homens de mídia e política eleitoral em São Paulo. In: Comunicação para a cidadania: Anais do XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Salvador: Intercom, 2002. 1 CD-ROM.
_____ Imprensa e democracia: numa perspectiva comparativa entre percursos institucionais de Brasil e EUA. Araraquara: 2002, 22p. (Digitado).
SKIDMORE, T. Television, politics and the transition to democracy in Latin America. Londres/Baltimore: J. Hopkins University, 1993.
STEPAN, A. Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
THOMPSON, J. B. A mídia e modernidade. Petrópolis: Vozes, 1988.
WEBER, M. Ensaios de Sociologia.
_____ Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Cutrix, 1968.