

Resumo

Este artigo mostra como a forte intervenção no uso dos meios de comunicação de massa nas campanhas eleitorais brasileiras, cujo ápice foi a criação do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, em 1962, é importante para a democracia, já que garante o acesso de todos os candidatos ao rádio e à televisão, minimizando assim o poder dos grupos que controlam esses veículos de comunicação.

Abstract

This article argues that the strong intervention policy adopted in Brazil in respect to the use of mass communication media during electoral campaigns — the apex of which was the creation of the Electoral Propaganda Free Air Time, in 1962 — is important for democracy, since it guarantees access for all candidates to radio and television, lessening therefore the power of the groups which control communication media.

Palavras-chave

meios de comunicação de massa; campanha eleitoral; democracia; propaganda eleitoral; regulamentação.

Keywords

mass communication media; democracy; electoral campaign; electoral propaganda; regulation.

* Vladimyr Lombardo Jorge é doutorando em Ciência Política do IUPERJ.

Os meios de comunicação de massa nas campanhas eleitorais[#]

Comunicação&política

Introdução

propaganda eleitoral é regulada pela Constituição Brasileira, pelo Código Eleitoral, pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos e pela Lei Eleitoral. O objetivo, aqui, é mostrar porque concluímos que este tipo de intervenção sobre a atividade dos meios de comunicação de massa contribui para o aperfeiçoamento da vida democrática.

Não pensamos o mesmo a respeito de qualquer tipo de intervenção. É óbvio que é indefensável a intervenção cujo objetivo é inibir o debate ou impedir a denúncia dos descabros cometidos por funcionários públicos. Apenas são defensáveis aquelas com o propósito de contrabalançar o poder dos meios de comunicação privados.

Embora haja controvérsias com relação ao grau em que as pessoas são influenciadas pelos meios de comunicação, partiremos do pressuposto de que elas são sempre influenciadas.

É óbvio que a comunicação é indispensável para a atividade política. A comunicação, contudo, requer meios ou veículos para se propagar. Aliás, é difícil pensar uma democracia sem meios de comunicação capazes de levar uma informação a grandes distâncias num tempo relativamente curto. Assim, uma sociedade de massa sob um regime democrático requer meios de comunicação de massa.

[#] Este artigo é uma versão revista do primeiro capítulo e da primeira seção do segundo capítulo da dissertação de mestrado defendida pelo autor em 1995 no IUPERJ. O autor agradece aos incentivos e críticas dos professores Marcus Figueiredo (orientador), César Guimarães e Jairo Nicolau e dos colegas André de Oliveira João Sango, Fausto Bar Espinoza, Heloísa da Silva Dias, Christiane Itabaiana Martins Romão e Ricardo Guanabara.

Contudo, como todos nós sabemos, estes meios ou veículos não são neutros. Por trás de cada jornal ou aparelho de TV e de rádio há um grupo de pessoas controlando tais meios de comunicação. Essas pessoas, como qualquer outra parcela da sociedade, têm opiniões e interesses próprios. Isso nos coloca um grande problema, uma vez que admitimos que os meios de comunicação de massa são capazes de exercer influência e de chegar aos rincões mais distantes: como evitar que, em uma sociedade pluralista, apenas um ponto de vista vigore, se torne 'a verdade'? Como evitar que uma informação falsa apareça como sendo verdadeira?

Esta reflexão é, portanto, um esforço no sentido de pensar as consequências desse problema num momento em que os cidadãos estão formando uma opinião acerca dos candidatos e dos partidos e pensando, a partir dessa opinião, em quem irão votar.

Mostrarei, inicialmente, como essa regulamentação mudou ao longo do período compreendido entre 1950 e 1996. Posteriormente, no segundo bloco, vou expor opiniões de empresários da área de comunicação e resultados de pesquisas de opinião pública realizadas no Brasil e na Europa mostrando que os meios de comunicação de massa eletrônicos são utilizados como fonte de informação eleitoral.

1. Regulando e democratizando os meios de comunicação de massa

No Brasil, em ano de eleição, o Estado intervém claramente no sentido de minimizar ou contrabalançar o poder dos meios de comunicação privados. A-qui, o rádio e a televisão têm que reservar um espaço para a propaganda gratuita.

Desde a década de 30, o Brasil optou por regulamentar os pleitos através de um Código Eleitoral, com o objetivo de fazer respeitar a vontade popular.¹ No período 1945-64, o Brasil viveu sua primeira experiência verdadeiramente democrática, apesar de algumas limitações (Lima Júnior, 1983, p.50). Dentre essas limitações está a inexistência do acesso gratuito dos partidos políticos aos meios de comunicação de massa, sobretudo ao rádio e à televisão. Foi durante essa fase da vida política brasileira que o rádio adquiriu importância do ponto de vista eleitoral, embora só tivessem acesso a esse veículo os candidatos ricos ou financiados por pessoas muito ricas (Pereira *et alii*, 1984, p.35).

Apesar da existência de um Código Eleitoral, o Brasil tem, desde os anos 50, criado uma nova lei eleitoral específica para regular cada pleito que se realiza. Estas estão sempre sujeitas a refletir os casuísmos do momento.

A primeira lei criada para regulamentar a propaganda eleitoral foi a Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Desde então, as leis eleitorais no Brasil passaram a estipular um horário destinado à propaganda eleitoral num período que variava de acordo com a lei e o nível do pleito.²



¹ O primeiro Código Eleitoral do Brasil data de 24/2/1932, atendendo à exigência da Frente-Única gaúcha (Forjaz, 1989, p. 158).

² O par. 7º do art. 129 proibia os jornais oficiais, estações de rádio e tipografias de propriedade da União, dos estados, dos distritos e territórios federais, municípios, autarquias e sociedades

nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Desde então, as leis eleitorais no Brasil passaram a estipular um horário destinado à propaganda eleitoral num período que variava de acordo com a lei e o nível do pleito.²

Embora o horário destinado à propaganda eleitoral não fosse gratuito, a Lei nº 1.164 obrigava as emissoras a estabelecer rigorosos critérios de rotatividade de que atendessem a todos os partidos políticos, assim como fixar tabelas de preços iguais para todos eles (art. 130).³

Os partidos políticos só vieram a ter direito à propaganda eleitoral gratuita através da Lei nº 4.115, de 22 de agosto de 1962. Isso não significou que a partir desta data estava proibida a propaganda paga no rádio e na televisão. Até 1974, a propaganda paga coexistiu com a gratuita.

Em 15 de julho de 1965 foi instituído o novo Código Eleitoral brasileiro, que trouxe uma novidade importante. Ele obrigava as emissoras a concederem, fora dos anos eleitorais, um espaço de uma hora por mês para os partidos políticos apresentarem seus programas (art. 250, par. 1º). Contudo, essa inovação foi eliminada pelo artigo 50 da Lei nº 4.961, de 4 de maio de 1966.

A restrição das liberdades políticas, as cassações e as constantes ameaças feitas contra os membros da oposição a partir de 1964 inibiram os debates nos meios de comunicação de massa. Mas com a posse do presidente General Ernesto Geisel, em 1974, o país passou a viver sob o clima da abertura política, o que levou os partidos políticos a debaterem livremente durante a campanha de 1974.⁴ O resultado foi a fragorosa derrota eleitoral do partido da situação, a Aliança Renovadora Nacional (Arena).⁵

Em 15 de agosto de 1974 foi sancionada a Lei nº 6.091, de iniciativa do deputado federal Etelvino Lins (Arena-PE), proibindo a propaganda paga no rádio e na televisão (art. 12). Essa Lei também limitava a propaganda paga nos jornais e revistas à divulgação do *curriculum vitae* do candidato, o número de seu registro e o partido político a que pertencia (art. 12, par. único). Portanto, a Lei Etelvino Lins fixava para a imprensa escrita as normas que, em 1976, a Lei nº 6.339 estabeleceria para o rádio e a televisão.⁶

A Lei Falcão foi instituída pelo regime autoritário-militar para conter o avanço da oposição. Esta lei estipulava que, na propaganda eleitoral gratuita, de economia mista de veicular propaganda favorável ou não a qualquer cidadão ou partido. Já o art. 130 também excluía os rádios com potência inferior a dez quilowatts da obrigação de reservar um espaço destinado a propaganda eleitoral.

³ Em 1962, esse direito foi ratificado pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117, art. 39).

⁴ De acordo com David Fleischer, o livre acesso dos candidatos à televisão, no pleito de 1974, era uma das medidas "liberalizantes" adotadas pelo governo do presidente Ernesto Geisel (Fleischer, 1988, pp. 73-4).

⁵ Segundo Fleischer, em 1974, o MDB elegeu 16 senadores entre as 22 vagas em disputa com 60% do voto popular e, ao mesmo tempo, aumentou sua bancada na Câmara para 44% e elegeu maioria em seis assembleias estaduais (Fleischer, 1988, p. 73).

⁶ A Lei nº 6.339 foi aprovada pelo Congresso Nacional no dia 25 de julho de 1976, por 221 votos contra cinco (Beloch e Abreu, 1984, p. 1219). Esta lei ficou mais conhecida como Lei Falcão e entrou em vigor a partir de 1 de julho de 1976.

os partidos políticos deveriam se limitar a mencionar a legenda, o *curriculum vitae*, o número de registro na Justiça Eleitoral e mostrar a fotografia dos candidatos, bem como anunciar o horário e local dos comícios (art. 250, par. 1º, inc. I).⁷ A Lei Falcão perdurou até o pleito de 1982. Contudo, nesse ano eleitoral, a Lei Falcão foi interpretada com mais liberalidade, já que a Justiça Eleitoral permitiu a realização de debates entre os candidatos, bem como a propaganda paga na televisão (Albuquerque, 1991, p.121).

A Constituição brasileira de 1988 garantiu o acesso gratuito dos partidos políticos ao rádio e à televisão (art. 17, par. 3º). Contudo, ela não proibiu a veiculação de propaganda paga no rádio e na televisão. Tal restrição foi sistematicamente reintroduzida pelas leis eleitorais criadas para regulamentar cada uma das eleições realizadas desde então.

As restrições impostas pela Lei nº 8.713, criada para regular o pleito de 1994, foram, de modo geral, objeto de intensa polêmica envolvendo juristas, políticos e profissionais de *marketing*.

Os que defendiam as restrições argumentavam que tais medidas haviam sido criadas com o intuito de impedir que o eleitor fosse enganado. Todavia, Afonso de Albuquerque afirma que as restrições contidas no artigo 76 da Lei nº 8.713 comprometiam os objetivos do próprio horário eleitoral⁸. Na opinião de Albuquerque, estas proibições reduziam o potencial informativo dos programas e não permitiam que os partidos políticos usassem com eficácia tais programas para se contrapor às versões dos acontecimentos divulgadas diariamente pelas emissoras nos seus telejornais (Albuquerque, 1995, p.54). Por último, mas não menos importante, ao impedir a exibição de cenas externas, a Lei tirava dos "partidos um dos principais recursos de que eles dispunham para afirmar a viabilidade (ou o favoritismo) de seus candidatos" (idem).⁹

A Lei nº 8.713 trouxe uma importante novidade. Os parágrafos 1º e 2º do artigo 67 previam punições severas para as emissoras que trabalhassem em prol de seu(s) candidato(s). Esse dispositivo legal, contudo, não impediu que elas o fizessem. Vários analistas apontam as reportagens e notas explicativas sobre o Plano Real, que foram ao ar durante o mês de julho de 1994, como um exemplo de propaganda em prol da candidatura de Fernando Henrique Cardoso.

As eleições de 3 de outubro de 1996 foram reguladas pela Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Esta lei permitiu a utilização de gravações externas, montagens e trucagens (vinhetas eletrônicas, efeitos especiais e desenhos animados) e também a presença de platéia, convidados, atores, personalidades

⁷ Segundo a literatura, a Lei Falcão atingiu seu propósito. Só para citar um exemplo, o prof. Marcus Figueiredo analisou a volatilidade parlamentar do período 1966-1978 e verificou que a Lei Falcão ajudou a Arena, em 1978, a recuperar cadeiras na Câmara dos Deputados perdidas anteriormente, isto é, nas eleições de 1974. (Figueiredo, 1995, p. 124).

⁸ Segundo esse artigo, os programas eleitorais deveriam ser feitos em estúdios, e o seu par. 1º vedava a utilização de gravações externas, montagens e trucagens. Esse dispositivo, portanto, proibia vinhetas eletrônicas, efeitos especiais e desenhos animados.

⁹ Paulo Tarso da Cunha Santos, Geraldo Walter e Chico Santa Rita, responsáveis pelos programas televisivos de Luiz Inácio Lula da Silva, Fernando Henrique Cardoso e Orestes Quércia, respectivamente, concordam com o argumento de que as limitações impostas pela legislação eleitoral diminuíram a audiência (*Folha de São Paulo*, 3/10/94, p. especial 5).

e/ou políticos recomendando o voto neste ou naquele candidato. Em outras palavras, permitiu tudo aquilo que foi proibido na eleição de 1994.

Dentre as novidades da Lei nº 9.100, estão as propagandas gratuitas distribuídas ao longo da programação veiculada das 8 horas às 24 horas, inclusive sábados e domingos (art. 56, par. 4º), e o art. 58, que determina que

Não havendo emissora de televisão no município, os órgãos regionais de direção da maioria dos partidos participantes do pleito poderão requerer à Justiça Eleitoral que reserve, dentre as geradoras de imagens que o alcancem, aquela que deixará de formar rede para transmitir o programa gratuito dos candidatos do município.

Par. 1º A Justiça Eleitoral, recebendo os pedidos, designará a emissora de maior audiência, dentre as geradoras, para transmitir o programa dos candidatos do município-sede, e as demais, na ordem do eleitorado de cada município por elas alcançado, até o limite das disponíveis.

Portanto, pela primeira vez, as populações residentes nos municípios com maior percentual de eleitores circunvizinhos à cidade do Rio de Janeiro (ou qualquer outro município-sede) poderiam entrar em contato com os candidatos de seus respectivos municípios pelo rádio ou pela televisão.

2. Acesso gratuito dos Partidos Políticos aos meios de comunicação de massa: um direito polêmico

O acesso gratuito dos partidos políticos aos meios de comunicação eletrônicos é motivo de muita polêmica. Os proprietários de emissoras de rádio e televisão frequentemente manifestam o seu descontentamento com essa obrigatoriedade. Dizem que a cessão do espaço, sobretudo no horário nobre, lhes causa enormes prejuízos financeiros. Embora a legislação autorize as emissoras a abaterem os seus custos e lucros cessantes no Imposto de Renda, os empresários alegam que mesmo assim o prejuízo não é recompensado, já que o horário eleitoral espanta os anunciantes. Isso, contudo, não é verdadeiro. As emissoras de televisão e de rádio recebem 100% do preço da tabela, ao passo que os anunciantes privados geralmente recebem um desconto.

Em 1994, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) distribuiu uma nota às suas associadas, para ser lida antes do início do horário eleitoral, protestando contra a cessão obrigatória de espaço para a propaganda eleitoral.¹⁰ Existem, do ponto de vista da democracia, boas razões para se preservar o acesso gratuito dos partidos políticos ao rádio e à televisão. Este direito permite aos partidos políticos que não têm o apoio das grandes emissoras de rádio e televisão se comunicarem com eleitores de diferentes regiões do Brasil. Apesar da legislação mandar que todos os candidatos recebam igual tratamento (princípio da isonomia), há evidências de que os telejornais e os jornais são parciais.¹¹

O diretor do jornal *O Estado de São Paulo*, Júlio César de Mesquita, de-

¹⁰ A ABERT é apenas um dos grupos de pressão do empresariado do setor de comunicação. Os outros são a Associação Nacional dos Jornais (ANJ) e a Associação Nacional dos Editores de Revista (ANER). A ABERT atualmente desenvolve uma campanha nos meios de comunicação de massa contra a *Voz do Brasil*.

¹¹ Ver pesquisas publicadas na revista *Veja*, de 27/7/94.

fendeu o apoio do Estadão ao candidato Fernando Henrique Cardoso (PSDB): "Temos o direito e o dever de fazer isso [...]. No passado apoiamos Fernando Collor e também apoiamos o *impeachment*" (Veja, 27/7/1994, p.47).

O prof. César Guimarães constatou que em vez de construir a realidade, o Jornal Nacional "fez dele [Plano Real] matéria paga-plublicitária, que [...] favoreceu a candidatura de Cardoso, cujo horário gratuito nada mais fez do que reforçar as boas emoções vividas na meia hora anterior" (Guimarães, 1995, p.188).

Por essa razão, o prof. Marcus Figueiredo diz que "o horário político gratuito, obrigatório, [...] deveria começar tão logo os partidos fizessem as suas convenções e apresentassem os seus candidatos", já que as "redes, quando fazem candidatos, o fazem antes do horário eleitoral" (Figueiredo, 1993, p.154). Assim, para Figueiredo, "a forma de democratizar este processo é o acesso mais igual possível para todos os candidatos, num tempo capaz de resistir à propaganda 'espontânea' que a mídia faz de alguns candidatos" (idem, pp.155).

Além disso, o horário eleitoral permite que os partidos políticos sem ou com poucos recursos tenham acesso ao rádio e à televisão. Se o horário não fosse gratuito, os custos de uma campanha seriam ainda mais elevados, permitindo que somente os grandes partidos e os candidatos com recursos aparecessem nos meios de comunicação, diminuindo significativamente a disputa eleitoral.

O que pensa o eleitor a respeito do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral? É a respeito disso que tratará a próxima seção.

3. A opinião pública e o horário gratuito de propaganda eleitoral

As pesquisas de opinião pública têm revelado que a propaganda eleitoral, no rádio e na televisão, é fonte importantíssima para que o cidadão defina sua opção por um partido ou candidato.

As pesquisas também têm revelado que o eleitorado é favorável à exibição do horário eleitoral, independentemente do nível de escolaridade. Em outras palavras, os eleitores brasileiros não ignoraram o horário eleitoral. O prof. Marcus Figueiredo mostra que, na Grande São Paulo, entre 1986 e 1992, apenas 20% dos televisores eram desligados quando se iniciava o horário eleitoral, um percentual considerado muito pequeno. A respeito dos outros 80% sabe-se, primeiro, que eles não assistem a todos os programas eleitorais, mas somente aos dos candidatos ou partidos políticos que lhes interessam; segundo, que alguém que está simplesmente olhando a tela e começa a conversar sobre o que está vendo estabelece, naquele momento, o debate (idem, p.143-5).

Também sabemos que a audiência é maior no início e no final do horário eleitoral. Segundo a *Folha de S. Paulo*, de 5/8/94, o IBOPE constatou que a audiência dos programas dos candidatos a presidente, governador e senador é semelhante à audiência das novelas da Rede Globo, mas cai em relação ao número de aparelhos que estavam ligados no início do horário eleitoral.

A média de audiência do horário eleitoral noturno de 1994 para o primeiro turno caiu 9%, na Grande São Paulo, e 4%, no Grande Rio, em relação ao ano de 1992. Para o segundo turno, em São Paulo, a média de audiência em 1994 foi praticamente a mesma. No Grande Rio de Janeiro, contudo, a média caiu 5%. Como eu disse

anteriormente, essas quedas foram efeito do formato do horário eleitoral estipulado pela lei.

A literatura tende a ressaltar a importância que a televisão tem para os brasileiros, sobretudo por causa do expressivo número de analfabetos ou semi-analfabetos e de baixo poder aquisitivo. Contudo, a televisão também é uma fonte de informação importante para os europeus.

Brasileiros e europeus se distinguem quanto à importância que atribuem à imprensa escrita como fonte para a decisão do voto. A diferença entre um e outro reflete o alto nível de escolaridade da população europeia.

Apesar da literatura afirmar que o emprego dos meios de comunicação eletrônicos nas campanhas eleitorais enfraqueceu a influência dos comícios sobre a decisão do voto — o que é apontado como indício do enfraquecimento dos partidos — nossa hipótese, com base em pesquisas de opinião pública, é a de que eles tendem a ser mais importantes nas cidades do interior do Brasil do que nas grandes cidades. Mas, infelizmente, não dispomos de dados para testar essa suposição.

Conclusão

Vimos que o Brasil optou por democratizar o uso dos meios de comunicação nas campanhas eleitorais. Mostramos que isso foi feito, a partir da década de 50, através de um Código Eleitoral e de leis eleitorais específicas para cada pleito.

A proposta da ABERT de restabelecer a propaganda eleitoral paga é anti-democrática porque, na prática, impede o acesso de todos os partidos aos meios de comunicação. O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral é importante sobretudo para os candidatos que não contam com o apoio dos meios de comunicação.

Bibliografia

ALBUQUERQUE, Afonso de. (1991). *Política e televisão: horário gratuito de propaganda eleitoral*. [dis-sertação de mestrado] Rio de Janeiro: Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

_____. (1995). Política versus televisão: o horário gratuito na campanha presidencial de 1994. *Comunicação & Política*. n.s. Rio de Janeiro, v.1, n. 3, p. 49-54, abr./jul. 1995.

FIGUEIREDO, Marcus. (1993). Reforma do sistema político: representação, partidos e eleições. In: PEPPE, A. M. e LESBAUPIN, I. (orgs.). *Revisão constitucional e Estado democrático*. Rio de Janeiro/São Paulo: Centro João XXIII/Edições Loyola.

_____. (1995). Volatilidade eleitoral em eleições parlamentares, 1950-1978". *Opinião Pública*. v. III, n. 3, dezembro, p.121.

FLEISCHER, David. (1988). As desventuras da engenharia política: sistema eleitoral versus sistema partidário. In: FLEISCHER, D. (org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. (1989). *Tenentismo e Forças Armadas na revolução de 30*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária.