

v. 1 n. 3 2012

CIÊNCIA POLÍTICA

A exceção seria norma: governos de coalizão em um Reino Unido com eleições proporcionais

Guilherme Simões Reis

Organização partidária e propaganda política: a imagem partidária em ação na propaganda eleitoral

Doacir Gonçalves de Quadros

Eleitorado paulistano: continuidades e descontinuidades entre 1947 e 2004

Camila Rocha

DIREITO

La facultad reglamentaria de los órganos electorales

Juan Carlos Benalcázar Guerrón

A inelegibilidade que decorre da improbidade administrativa sancionada como causa de suspensão dos direitos políticos

Marcos Ramayana

A importância ambiental da propaganda eleitoral

Arthur Luis Mendonça Rollo



ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral v. 1 n. 3 2012

ISSN 1414-7866

v. 1 n. 2 2012

CIÊNCIA POLÍTICA

A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?

Bruno Bolognesi

Instituições e accountability na teoria democrática contemporânea: considerações sobre qualidade e eficácia democrática

Diego de Freitas Rodrigues

Grupos de interesses, preferências dos parlamentares e pressão midiática: um modelo formal para o Legislativo sob a influência de grupos de interesses e da mídia

Rodolpho Talaisys Bernabel e Umberto Guarnier Mignozzetti

DIREITO

Expulsão do partido por ato de infidelidade e perda do mandato

Clémerson Merlin Cléve

Instrumentos de democracia direta na América Latina: uma breve incursão no direito comparado

Eduardo Borges Araújo, João Marcos Silva Fernandes e Thayse Fedalto

O controle jurisdicional do processo político no Brasil

Osvaldo Canela Junior

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr

v. 1 n. 3 2012

A importância ambiental da propaganda eleitoral

Arthur Luis Mendonça Rollo¹

Resumo

O artigo trata das iniciativas recentes visando a restringir ainda mais os meios de propaganda eleitoral, atualmente permitidos pela legislação eleitoral brasileira, a pretexto de proteger o meio ambiente. Situa a propaganda eleitoral enquanto bem ambiental essencial à sadia qualidade de vida e ressalta sua importância constitucional. Conclui no sentido de que a amplitude da propaganda eleitoral é essencial à dignidade humana, porque garante diretamente a democracia e, indiretamente, os demais direitos fundamentais. A propaganda eleitoral é fundamental para que todos tenham acesso ao poder, nos termos da Constituição Federal.

Palavras-chave: direito eleitoral; meio ambiente; propaganda eleitoral; poluição visual; democracia.

Abstract

This article discusses recent initiatives aimed at further restricting the means of electioneering, currently allowed by the Brazilian electoral legislation, with the objective of protecting the environment. It situates electioneering as an environmental good essential to a wholesome quality of life and emphasizes its constitutional importance. The conclusion is in the sense that the amplitude of the electioneering is essential to human dignity, because, directly, it ensures democracy and, indirectly, other fundamental rights. Electioneering is important for allowing everyone to have access to power, according to the Constitution.

Keywords: electoral law; environment; electioneering; visual pollution; democracy.

Artigo recebido em 14 de julho de 2012; aceito para publicação em 3 de setembro de 2012.

Sobre o autor:

Arthur Luis Mendonça Rollo é professor titular e coordenador do departamento de direito público da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, doutor e mestre pela PUC-SP, advogado na área eleitoral e professor de direito eleitoral. E-mail: arthur@albertorollo.com.br

Introdução

Muitas foram as iniciativas nas últimas eleições para restringir a propaganda eleitoral, sob o pretexto de que ela causa poluição nas mais variadas formas. A poluição mais reclamada é a visual, causada pelas faixas e pinturas de muros. Justamente por isso, alguns juízes eleitorais convocaram, no pleito de 2012, todos os candidatos a celebrarem compromissos ou pactos por propagandas eleitorais limpas, restringindo ainda mais os meios de propaganda eleitoral permitidos pela legislação, para preservar a limpeza e a estética urbanas.

O Tribunal Superior Eleitoral realizou em dezembro de 2012 um seminário, sendo que uma das palestras dedicou-se ao tema da poluição causada pela propaganda eleitoral. Essa palestra concluiu que os meios de propaganda eleitoral devem ser ainda mais restritos, para evitar a poluição visual e em virtude do suposto desperdício de dinheiro e energia, principalmente.

Nosso objetivo com este artigo é contribuir para o exame da questão sob os reais aspectos constitucionais nela envolvidos, e não apenas partindo de uma visão isolada do direito ambiental, como tem sido a rotina nos estudos e trabalhos que temos lido até agora.

Fundamentos constitucionais da propaganda eleitoral

O parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal afirma que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos”. Na nossa sociedade de massa e diante do sistema eleitoral adotado no Brasil, a propaganda eleitoral se faz indispensável para permitir que todos tenham acesso ao poder, ou seja, exercer a cidadania, nos termos preconizados pelo art. 1º, II, da Constituição Federal.

O exercício da cidadania, nas suas mais variadas formas, se dá a partir da informação ampla. Quanto mais informado estiver o eleitor, maior será o seu grau de consciência em relação ao exercício do seu direito de voto. Quanto mais informado estiver o eleitor, melhor poderá fiscalizar os representantes que elegeu, melhor poderá contribuir para o processo democrático por meio dos partidos políticos, enfim, mais amplo será o exercício da sua cidadania, nas suas mais variadas formas.

Tanto a capacidade eleitoral ativa quanto a capacidade eleitoral passiva dependem diretamente da propaganda eleitoral e da informação que ela proporciona. Quem vai votar depende da propaganda eleitoral para conhecer os candidatos, suas ideologias e propostas. Quem vai ser votado depende da propaganda eleitoral para se tornar conhecido, para pedir e obter o voto dos eleitores. A propaganda eleitoral, assim, estabelece o necessário elo entre o candidato e o eleitor.

Está claro também que a informação do eleitor depende da sua educação e que o processo democrático está umbilicalmente ligado ao atendimento do piso vital mínimo constitucional. Campanhas têm sido feitas pelo TSE para informar o eleitor e evitar que ele venda o seu voto. Não basta, no entanto, essa informação para resolver o problema, na medida em que o poder público não provê o básico, que são os direitos sociais garantidos pelo art. 6º da Constituição Federal.

O eleitor que não tem saúde, não tem moradia, não tem alimentação estará, por certo, mais vulnerável aos candidatos corruptos e mais arredo às alternâncias de poder que, naturalmente, colocam em risco a continuidade de programas assistenciais. O eleitor que não tem segurança e é ameaçado na sua subsistência digna será naturalmente constrangido no exercício do seu voto, ainda que pelas circunstâncias.

O exercício pleno da democracia demanda, portanto, o atendimento do piso vital mínimo constitucional pelo poder público. Só quem tem educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social e os demais direitos assegurados pelo art. 6º da Constituição Federal poderá exercer, com liberdade e consciência, seu direito de voto. Para José Afonso da Silva:

A nova ideia de cidadania se constrói, pois, sob o influxo do progressivo enriquecimento dos direitos fundamentais do homem. A Constituição de 1988, que assume as feições de uma Constituição dirigente, incorporou essa nova dimensão da cidadania quando, no art. 1º, II, a indicou como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A propósito, escrevemos: “A cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade

popular. E aí o termo conexas-se com o conceito de soberania popular (parágrafo único do art. 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essencial do regime democrático” (SILVA, 2010, p. 38).

Infere-se da lição acima que o fundamento do Estado brasileiro, que é a democracia, só se concretiza a partir do exercício da cidadania, que pressupõe que sejam assegurados a todos a dignidade humana, o exercício pleno dos direitos políticos e, sobretudo, a educação. A educação e a informação se complementam. A educação é essencial para que as pessoas assimilem o conteúdo das informações passadas e consiste também no acúmulo de informações proporcionado pela educação.

A propaganda eleitoral configura forma de expressão de pensamento pelos partidos, coligações e candidatos, tutelada pelo art. 220 da Constituição Federal. É por intermédio dela que eles divulgam aos eleitores seus ideais e suas propostas, com vistas à captação do voto. É por meio da propaganda eleitoral que os candidatos se tornam conhecidos. De outro lado, a propaganda eleitoral permite que os eleitores se informem e também elaborem sua consciência eleitoral. Para José Jairo Gomes, as liberdades de informação e de expressão “constituem valores da maior relevância” e servem “de fundamento para o exercício de outras liberdades, além de serem sustentáculos do regime democrático” (GOMES, 2011, p. 316).

Justamente por isso, restrições à propaganda eleitoral desprestigiam a cidadania e, conseqüentemente, a democracia. Dificultando a formação da opinião do eleitor, acabam por incentivar votos inválidos, porque quem não sabe em quem votar acaba optando por votar em branco ou nulo. Também prestigiam aqueles que já estão no poder e que, por isso mesmo, têm natural exposição na mídia, mercê das atividades que exercem, e aqueles que, por força da sua profissão, têm acesso permanente aos meios de comunicação de massa. Tem sido uma tendência no Brasil, e isso sem dúvida decorre também das restrições que estão havendo à propaganda eleitoral, o aumento dos votos inválidos, bem como a eleição de artistas, apresentadores, radialistas, humoristas e de pessoas que têm profissionalmente acesso aos meios de comunicação de massa.

A nossa sociedade de massa e o nosso sistema eleitoral exigem uma imensa quantidade de votos a fim de que o candidato se eleja. Nesse

diapasão, quanto mais amplos os meios de propaganda eleitoral, melhor, porque somente assim existirá a garantia de que qualquer cidadão desconhecido tenha acesso ao poder. Somente a partir de meios de propaganda eleitoral amplos um cidadão conseguirá obter os mais de cem mil votos necessários para se eleger, dependendo da localidade, do cargo almejado e do quociente eleitoral.

Restringir a propaganda eleitoral é retirar do eleitor a possibilidade de se informar e de conhecer os candidatos e suas propostas e também implica garantir a recondução ao poder daqueles que já estão no exercício de seus cargos. É, ainda, retirar a chance de acesso ao poder daqueles desconhecidos, que têm vontade de contribuir para o processo democrático.

A propaganda eleitoral enquanto objeto da tutela do direito ambiental

O art. 225, “caput”, da Constituição Federal afirma como bens ambientais aqueles essenciais “à sadia qualidade de vida”. Todos os valores, portanto, essenciais à vida humana com dignidade devem ser considerados como objeto da tutela ambiental.

Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

Uma vida com dignidade reclama a satisfação dos valores (mínimos) fundamentais descritos no art. 6º da Constituição Federal, de forma a exigir do Estado que sejam assegurados, mediante o recolhimento dos tributos, educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, lazer, entre outros direitos básicos, indispensáveis ao desfrute de uma vida digna (FIORILLO, 2003, p. 55-56).

A concretização, por parte do poder público, do mínimo constitucional essencial à sadia qualidade de vida depende do exercício pleno e consciente da cidadania. Depende da eleição de representantes capacitados e, principalmente, da fiscalização do exercício de seus mandatos por parte dos eleitores. O exercício do voto e da fiscalização é que permitirá, nas eleições futuras, renovar o voto de confiança ao representante eleito, que exerceu com proficiência seu mandato, ou passar a confiar em outro representante, na esperança de melhorar a representação popular.

Vimos durante o período eleitoral de 2012 a veiculação de campanhas pelo TSE acerca da eleição “ficha limpa” e da importância

de eleger representantes qualificados e preparados. É justamente a propaganda eleitoral que permite conhecer os defeitos dos candidatos, que surgem do natural embate de ideias e discussões entre os postulantes. Os conflitos entre as propagandas eleitorais e os debates de ideias despertam no eleitor a percepção em relação às qualidades e aos defeitos dos candidatos.

Se todo o poder emana do povo, como afirma a Constituição Federal, a ele também cabe decidir quem é o melhor representante. Muito embora a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida popularmente como “lei da ficha limpa”, desqualifique a candidatura de determinados postulantes, é a propaganda eleitoral o mecanismo que vai permitir a conscientização do eleitor. Não existe escolha de bons representantes sem o amplo conhecimento dos candidatos, das suas qualidades, dos seus defeitos e das suas propostas. Quanto mais informado estiver o eleitor, menos dependerá a sociedade da intervenção do Estado. Se a vontade do eleitor, livre e consciente, for colhida pelas urnas, não haverá por que a Justiça Eleitoral intervir.

A propaganda eleitoral, como visto, é fundamental à estabilização do regime democrático e ao pleno exercício da cidadania. Democracia e cidadania são valores inerentes à sadia qualidade de vida, tendo em vista que em regimes não democráticos são cerceados os direitos e garantias fundamentais e as liberdades, em prejuízo da vida em sociedade. Restringir a propaganda eleitoral implica restringir o exercício da cidadania e a participação popular nos destinos da nação, fazendo que a pessoa tenha de se sujeitar ao império do Estado, sem ter faculdade de acesso ao poder.

Todas as liberdades individuais merecem a tutela ambiental, por serem essenciais à sadia qualidade de vida. Não é diferente em relação à propaganda eleitoral, que expressa ideias e opiniões, com vistas à obtenção do voto do eleitor.

Nesse sentido, Édis Milaré observa que a proteção do direito ambiental compreende não apenas o meio ambiente natural como também “o meio ambiente humano, isto é, as condições produzidas pelo homem e que afetam sua existência no Planeta” (MILARÉ, 2004, p. 84).

Se a própria Constituição Federal coloca o regime democrático como um dos fundamentos do Estado brasileiro, sendo o exercício da cidadania garantia desse fundamento, é inegável que propaganda eleitoral merece proteção ambiental pela importância que tem

para a sadia qualidade de vida do homem, para a harmonia da vida em sociedade e para a manutenção de todos os direitos e garantias fundamentais, segregados em regimes não democráticos.

Contribuindo para a escolha dos melhores representantes, por intermédio do cotejo de informações que permite a formação da consciência do eleitor, a propaganda eleitoral está diretamente ligada ao regular emprego das verbas públicas na consecução do interesse público primário e no atendimento dos direitos difusos.

Isso sem falar nos benefícios indiretos da propaganda eleitoral, que gera inúmeros empregos, renda e circulação de riquezas. Esses benefícios, ainda que indiretos, também devem ser considerados, porque asseguram a subsistência de inúmeras famílias. Existem, sem dúvida, aspectos positivos e negativos da propaganda eleitoral. Na hierarquia constitucional, os aspectos positivos superam, e muito, os negativos.

O caráter sazonal das formas de poluição desencadeadas pela propaganda eleitoral

Como todas as demais formas de atuação humana, a propaganda eleitoral também gera poluição, sob as mais variadas espécies. A Lei nº 9.504/97 permite a realização de propaganda eleitoral mediante a colocação de cavaletes, bonecos, cartazes e mesas ao longo das vias públicas, assim como a distribuição de folhetos, volantes e outros impressos de propaganda eleitoral. Permite a colocação de placas, faixas e a pintura de muros de propriedades privadas que não superem 4 m². Faculta também a circulação de carros de som e a instalação de alto-falantes nos comitês. Esses são alguns exemplos de formas de propaganda eleitoral permitidas.

Nos termos do art. 3º, III, d, da Lei nº 6.938/81, configura exemplo de poluição a atividade que, direta ou indiretamente, afeta desfavoravelmente as condições estéticas urbanas. Sob esse enfoque, a propaganda eleitoral prejudica a estética urbana e causa poluição visual por meio dos artefatos de propaganda eleitoral colocados nas cidades, tanto em bens particulares quanto ao longo das vias públicas, e, especialmente, pelos impressos de propaganda eleitoral que são lançados nas vias públicas pelos cabos eleitorais das campanhas e pela população. Esses impressos, é certo, acabam entupindo bueiros e as redes de água e esgoto, potencializando enchentes e os demais

transtornos comuns nas grandes cidades. Ainda que tenham a destinação adequada, os materiais de propaganda geram resíduos e, assim, causam poluição. Consomem, igualmente, matérias-primas e energia.

O tratamento legal da poluição visual varia de cidade para cidade de acordo com a legislação de posturas, eis que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

Os carros de som e alto-falantes que veiculam propaganda eleitoral, notadamente quando não regulado adequadamente o seu volume, produzem ruídos, que podem ser enquadrados como poluição sonora. A questão do ruído, a par de ser tratada por resolução do CONAMA, também tem regulamentação da legislação de posturas municipais.

Na prática, as leis municipais de posturas acabam com a propaganda eleitoral, indo na contramão das suas finalidades constitucionais acima mencionadas. Em virtude da especificidade da lei eleitoral, do seu caráter sazonal e da sua abrangência federal, entendemos que a legislação eleitoral prevalece durante o breve período de propaganda eleitoral sobre a legislação de posturas, que tem sua eficácia suspensa durante o período de sobreposição da lei federal.

O art. 36, caput, da Lei nº 9.504/97 permite a propaganda eleitoral a partir do dia 6 de julho dos anos de eleição. Isso significa que a legislação de posturas tem eficácia suspensa entre o dia 6 de julho e a véspera da eleição, tendo em vista que esse é o último dia para a realização de propaganda eleitoral. A permissão da veiculação de propaganda eleitoral se dá por um período de três meses, que se justifica diante dos relevantes interesses em jogo. Após esse período, volta a ter eficácia a legislação de posturas que impede a veiculação de propaganda eleitoral, sendo que os candidatos dispõem de trinta dias para retirar toda a propaganda eleitoral que promoveram, sob pena de multa. A propaganda eleitoral, portanto, deve ser tolerada pelo período máximo de cinco meses, já considerada a propaganda eleitoral para o segundo turno, bem como o tempo de tolerância para a sua retirada. E isso acontece em anos alternados.

Diante do princípio ambiental do desenvolvimento sustentável, que preconiza a compatibilização do desenvolvimento humano com a proteção ao meio ambiente, e considerando os relevantes fundamentos constitucionais que cercam a propaganda eleitoral, justifica-se a tolerância da poluição sonora e visual causadas por esse período curto de tempo.

Conclusões

A propaganda eleitoral é essencial à democracia e ao pleno exercício da cidadania. Configura também exercício da liberdade de expressão por parte dos candidatos e assegura o direito à informação por parte dos eleitores. Nesse sentido, qualquer restrição a sua veiculação, por parte do intérprete, que vá além do quanto já disposto na legislação eleitoral, configura censura, passível de correção pela via do mandado de segurança.

O exercício da propaganda eleitoral, nas formas permitidas pela legislação, configura direito líquido e certo do candidato e também direito difuso da sociedade, que deve manter-se informada para fazer as escolhas corretas.

Muito embora existam formas de propagandas eleitorais consideradas menos poluentes, como aquelas veiculadas na internet, na imprensa escrita e no horário eleitoral gratuito, essas espécies de propaganda eleitoral não atingem todos os eleitores indistintamente e, igualmente, não estão acessíveis a todos os candidatos.

Em relação ao horário eleitoral gratuito, existe jurisprudência pacífica do TSE no sentido de que sua distribuição entre os diferentes candidatos configura matéria *interna corporis* dos partidos, o que significa que cada candidato deve aparecer ao menos uma vez. Na prática, isso significa que o horário será destinado aos caciques partidários e aos “puxadores de votos”. Sem falar que, no tocante à eleição proporcional, a eficácia informativa do horário eleitoral gratuito comporta grande discussão. O que importa é saber que não são todos os candidatos que têm acesso a esse espaço. A distribuição do tempo de propaganda pelos partidos está longe de ser isonômica e democrática.

No tocante à internet e à imprensa escrita, infelizmente, ainda são poucos aqueles que têm acesso ao seu conteúdo, configurando meios de propaganda que atingem as elites, ou seja, os formadores de opinião, mas que deixam de atingir a massa. Sem falar que a veiculação de propagandas eleitorais na imprensa escrita está restrita a dez por veículo durante toda a campanha, e sem esquecer seu alto custo.

As formas de propagandas eleitorais consideradas poluentes devem ser toleradas não só em virtude de sua sazonalidade, como também em razão de sua importância na formação da consciência do eleitor. Essa consciência é o caminho para a escolha dos

representantes mais qualificados e, conseqüentemente, para a consecução do interesse público nas diferentes esferas de governo.

O direito à informação do eleitor não pode ser tolhido, até porque isso só privilegia aqueles que já estão no poder, que têm mais exposição na mídia e aqueles que têm acesso permanente, por força de sua profissão, aos meios de comunicação de massa. Restrições à propaganda eleitoral impedem que o poder emane do povo, conforme exige a Constituição Federal, e permitem a manipulação da população, porque restrições à informação sujeitam o povo a manobras e cerceiam a formação de juízo crítico. Quanto menos informado o povo, será mais fácil manipulá-lo.

Todas as atividades humanas desencadeiam, em maior ou menor grau, poluição. A questão é saber se os benefícios acarretados se justificam diante da poluição gerada. É essa a grande preocupação do desenvolvimento sustentável. No caso da propaganda eleitoral, isso é indiscutível, uma vez que, quanto mais ampla a propaganda eleitoral, mais ampla será a informação e mais livre será a formação da consciência do eleitor, que poderá escolher, ao menos no seu sentir, os melhores representantes. O princípio do desenvolvimento sustentável justifica a poluição acarretada pela propaganda eleitoral, diante de seu caráter fundamental ao desenvolvimento humano.

Isso não quer dizer, no entanto, que excessos na poluição desencadeada pela propaganda eleitoral não possam ser punidos. As forrações nas vésperas das eleições, que consistem em jogar grande quantidade de material de propaganda eleitoral impresso nas ruas próximas aos locais de votação, merecem punição sob o aspecto da legislação de posturas. Considerando o inegável interesse público na realização da propaganda eleitoral e compatibilizando-o com a necessidade de cidades limpas e com bueiros desobstruídos, cabe ao poder público promover, até mesmo no dia da eleição, quando a propaganda eleitoral é proibida, a limpeza das ruas e cobrar dos poluidores as despesas acarretadas, nos termos da legislação ambiental, que permite inclusive a responsabilização objetiva do poluidor, mesmo em decorrência de atividade poluidora indireta e ainda que a atividade poluente seja lícita.

O fato de a poluição, no caso da propaganda eleitoral, estar autorizada pela lei não afasta a responsabilização civil do poluidor, que, conforme já mencionado, é objetiva.

A solução para o problema ambiental desencadeado pela propaganda eleitoral, portanto, não é restringir ainda mais sua veiculação, que tutela um dos fundamentos do Estado brasileiro, que é a democracia. No plano constitucional, a propaganda eleitoral é digna de proteção, tendo em vista sua importância para o exercício da cidadania, considerando sua natureza de direito fundamental essencial à sadia qualidade de vida e, ainda, por configurar bem ambiental.

Nada justifica a censura da propaganda eleitoral, sendo certo que seus malefícios ambientais podem ser contornados cobrando as despesas cabíveis dos poluidores e exercendo plenamente o dever de fiscalização, para evitar que propagandas irregulares permaneçam afixadas, principalmente antes e ao cabo do processo eleitoral.

Ademais disso, parte do fundo partidário também poderia ser revertida para promover a limpeza da estética urbana e, até mesmo, para reciclar os resíduos gerados pelas eleições. Isso, sim, é compatibilizar a propaganda eleitoral com a proteção do meio ambiente, levando em conta a hierarquia das normas constitucionais e dos valores protegidos. Conter a poluição cerceando a atividade humana que a desencadeia é medida simplista, que não se amolda ao desenvolvimento sustentável.

Referências

- FIORILLO, C. A. P. 2003. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva.
- GOMES, J. J. 2011. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- MILARÉ, É. 2004. *Direito do Ambiente: doutrina; jurisprudência; glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- SILVA, J. A. da. 2010. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores.