

Propaganda de rua, televisão e internet: governança eleitoral e o impacto para a comunicação política brasileira

Daniela Neves – Uninter/UFPR - dneves1505@gmail.com

Sandra Avi dos Santos – Uninter/Alacip Joven – nasdrinha@gmail.com

Área Temática

11. Opinião Pública e Comunicação Política

Resumo

É a legislação que gerencia o jogo eleitoral e seus participantes entram nesta disputa cientes das regras e sanções no caso de descumprimento: as normas jurídicas desenham o campo dos atores políticos e condicionam suas estratégias, de acordo com a teoria sobre governança eleitoral (Mozaffar e Schedler, 2002; Marchetti, 2008; Tarouco, 2014; Lima e Carvalho, 2014; Cambaúva, 2014). Nesta pesquisa, focaremos na primeira dimensão da governança eleitoral, o *rule making*, nível no qual se dá a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Para descrever de que forma essas normas estão desenhando a competição no Brasil, parte-se da literatura sobre governança eleitoral para em seguida analisar as leis brasileiras entre 1992 e 2016, que estabelecem regras de pleitos realizados em dois turnos de votação. A pesquisa levanta as mudanças trazidas pelas leis para mostrar como ela foi se moldando durante esse período estudado no que diz respeito à visibilidade eleitoral. Desta forma, analisa como as regras para a propaganda foram sendo introduzidas nestes anos e conclui que as novidades trazidas sobre comunicação on-line não compensaram as restrições impostas pela propaganda off-line no que diz respeito ao acesso do eleitor às informações de campanha.

Palavras-chave: eleições, legislação eleitoral, comunicação política, comunicação eleitoral.

Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP).
Montevideo, 26 ao 28 de julho de 2017.

1. Introdução

As eleições para prefeitos nas cidades brasileiras em 2016 foram realizadas após uma grande mudança em sua legislação. Com a vigência da Lei nº 13.165/2015, o tempo de campanha passou de 87, no pleito de 2012, para 45 dias; o tempo de propaganda gratuita no rádio e televisão (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral - HGPE) de 45 para 35 dias; a divisão igualitária do tempo de HGPE entre os partidos passou de 33,3% para 10%, sendo o restante dividido de acordo com a representação na Câmara Federal. Outras restrições, como proibição de doações por parte de pessoas jurídicas, também atingiram diretamente a comunicação dessas campanhas.

As modificações na legislação eleitoral brasileira são frequentes e trazem como justificativa a melhoria do sistema político e o barateamento das eleições para os partidos e os candidatos. Esse artigo mostra que as restrições nas normas do Brasil que regem o pleito não são recentes. Durante o período analisado, entre 1992 – ano em que o pleito passou a ser realizado em dois turnos – e 2016, a última eleição, a legislação vem se redesenhando e diminuindo não somente tempo, como também mecanismos de divulgação de campanhas de rua, enfraquecendo o que alguns estudiosos chamam de “a hora da política”, momento que fornece ao cidadão comum algumas chaves explicativas simplificadas para um público com pouca informação (Palmeira, 1996; Veiga, 2001, Cervi, 2010).

É a legislação que gerencia o jogo eleitoral e seus participantes entram nesta disputa cientes das regras e sanções no caso de descumprimento: as normas jurídicas desenham o campo dos atores políticos e condicionam suas estratégias, de acordo com a teoria sobre governança eleitoral (Mozaffar e Schedler, 2002; Marchetti, 2008; Tarouco, 2014; Lima e Carvalho, 2014; Cambaúva, 2014).

Para descrever de que forma essas normas estão desenhando a competição eleitoral no Brasil, parte-se da literatura sobre governança eleitoral para em seguida falar sobre a função das campanhas de forma geral e, após, a propaganda na televisão e de rua. Em seguida, mostra estudos sobre a campanha na internet e analisa como as regras para a propaganda na rede foram sendo introduzidas nestes anos estudados.

1.2 Governança eleitoral

Ao considerarmos que regimes democráticos pressupõem eleições “regulares, limpas, livres, equitativas e competitivas” (Schedler, 2009; Marchetti, 2008; Cambaúva, 2014) e que estas são fundamentais para a democracia, não podemos deixar de advertir - conforme Norris (2014), James (2012), e Schedler (2002) - sobre certas variáveis que podem comprometer a qualidade e transparência de uma eleição. Como, por exemplo, burocracia exacerbada para votar, regras de financiamento desigual, tipo de sistema eleitoral sem regras claras, processo de eleição sem fiscalização, entre outros. Deste modo, seria através da governança eleitoral que incertezas e desconfiças referentes ao processo eleitoral seriam dirimidas. Sendo assim, compreender como se dá e qual a importância da governança eleitoral é de suma importância.

Neste estudo partimos dos pressupostos postulados por Shaheen Mozaffar e Andreas Schedler (2002) que indicam: “A governança eleitoral é uma variável crucial para assegurar a credibilidade das eleições nas democracias emergentes”¹ (p.5), Para tanto, implica em “um conjunto de atividades relacionadas que envolvem a criação das regras, a aplicação das regras e a adjudicação das regras”² (idem. ibidem). Sendo assim, estes três níveis da governança eleitoral sugeridos pelos autores Mozaffar, Schedler (2002) corroborados por Marchetti (2008); Tarouco (2014); Lima e Carvalho (2014); Cambaúva (2014), entre outros, consistem na elaboração de regras claras (*rule making*) que deverão ser seguidas a cada eleição – como: definição da fórmula eleitoral, data da eleição, financiamentos de campanhas. Estas devem ser aplicadas (*rule application*) objetivando a “eficiência administrativa, neutralidade política e accountability”. Para tanto, é necessário o envolvimento de organismos que as implantem e fiscalizem, por isso a importância da adjudicação das regras (*rule adjudication*), nos casos de disputas relacionadas a questionamentos da lisura do processo eleitoral, como, por exemplo, auditorias em denúncias de fraudes.

Conforme aponta Marchetti (2008, p.870) esses Organismos Eleitorais - OEs podem ser classificados a partir de dois critérios, sendo:

- 1) **De acordo com a posição institucional** em relação a outras instituições do Estado: governamental (vinculado ao executivo); independente (sem vínculo com o Executivo); duplamente independente (os níveis dois [*rule application*],

¹“Electoral governance is a crucial variable in securing the credibility of elections in emerging democracies” (p.5)

² “a set of related activities that involves rule making, rule application, and rule adjudication.”

e três [rule adjudication] possuem OE independentes e que age sem influência do Executivo); mista: (possui dois OE, sendo um sob reponsabilidade do executivo e outro independente).

- 2) **De acordo com o vínculo institucional** (quais os requisitos adotados para a formação dos quadros dos OEs): carreira (todos os membros estão ligados ao executivo); partidário: (todos possuem ligação com partidos políticos); especializado: (membros sem vínculos com executivo ou partidos políticos); combinado (parte dos membros possui vínculos com partidos e outra não).

Seguindo a classificação de Marchetti (2008) e a pesquisa elaborada em 2007 pelo Idea (*International Institute for Democracy and Electoral*) podemos verificar que a maioria dos países da América Latina possui um modelo de organização da governança eleitoral Independente-Especializado, sendo a Argentina o único país latino com uma organização eleitoral mista-especializada.

QUADRO 1 - MODELOS DE OES ENTRE OS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

Independente-Especializado	Independente-Partidário	Independente-Combinado	Misto-Especializado
Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela	Colômbia, Honduras	El Salvador, Equador, Uruguai	Argentina

Fonte: Marchetti (2008)

Ao aplicarmos a classificação de Marchetti, podemos considerar que o modelo de governança eleitoral brasileiro é independente-especializado, uma vez que: 1) o Poder Executivo não detém poder sobre os Organismos Eleitoral – OEs; 2) Membros dos OEs, não mantêm vínculos com o executivo ou partidos políticos; 3) o Legislativo possui poder para estabelecer as regras eleitorais (*rule making*), contudo não tem a competência para formar ou indicar os quadros funcionais dos OEs; 4) os níveis dois (*rule application*) e três (*rule adjudication*) no Brasil são de responsabilidade de um único OE, que é a Justiça Eleitoral, órgão que resguarda a organização das eleições, regulamentando, fiscalizando e julgando as querelas eleitorais.

Contudo Marchetti (2008) e Tarouco (2014) percebendo uma tendência à “judicialização da política” no Brasil, partem do mesmo pressuposto: de que o judiciário

também vem assumindo através de resoluções certas atribuições até então específicas do Poder Legislativo (Tarouco, p. 230). O que significa dizer que:

As regras pelas quais se jogava foram alteradas por interpretações judiciais, e não pela via usual, no Parlamento. Exemplos dessas decisões são a obrigatoriedade das coligações eleitorais, a redução do número de vereadores e a fidelidade partidária (Marchetti, p.865)

Todavia, neste trabalho, como veremos a seguir, focaremos na primeira dimensão, isto é, no *rule making*, nível específico no qual se dá a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Sendo assim, objetivamos mostrar como as normas são capazes de desenhar um tipo específico de competição. No caso desta pesquisa, como as regras moldaram as possibilidades de comunicação política durante as eleições.

1.3 A importância das campanha

A campanha política emerge como uma instância organizadora de informações, fornecendo ao eleitor dados sobre os candidatos e adversários, mostrando suas diferenças e permitindo a construção da imagem, agenda e propostas políticas (Manin, 1995, Panke, 2011; Telles, 2009).

Durante a campanha, os eleitores podem distinguir seus problemas individuais daqueles que são provocados pelo governo. Podem observar as diferentes esferas de poder e responsabilizar os distintos níveis de governo pelas dificuldades que enfrentam. Podem separar a situação atual das perspectivas sobre o futuro. Por isso, o caminho percorrido até o voto é complexo (Telles, 2009).

Segundo Popkin (1991), o voto é resultado da associação entre a informação pessoal, problemas pessoais e experiências pessoais com o governo, além de suas avaliações e escolhas. A decisão, assim, depende de diversas variáveis: o que o eleitor acredita que o governo pode fazer, o que sabe sobre o que as outras pessoas querem do governo, além das informações que obtém nos meios de comunicação e nas campanhas políticas. Trazem para essa conta suas expectativas sobre o futuro e o tipo de programas de governo que acreditam serem os mais relevantes para eles para os próximos anos.

A literatura sobre comportamento do eleitor mostra que este escolhe baseado em informação fragmentada (Popkin, 1991, Redlawsk, 2004) e toma decisões sem que tenha de “gastar” tempo para isso (Downs, 1999). O fundamento da teoria é a premissa de que o indivíduo tenta relacionar de forma eficiente meios escassos e o fim a qual se propõe. Acreditam que os atores racionais comparam as alternativas e nesta busca por informação rápida e sem custos, o formador de opinião é peça importante. “Portanto, os bem-

informados têm uma grande influência sobre a determinação de que políticas públicas o governo seguirá.” (Downs, 1999, p.266).

Se no dia a dia o eleitor não se preocupa com as sucessões de cargos públicos, a propaganda eleitoral é a chamada a “hora da política”, momento que fornece ao cidadão comum, algumas chaves explicativas simplificadas para um público com pouca informação (Palmeira, 1996; Veiga, 2001, Cervi, 2010). Na campanha é quando o tema eleições entra no seu cotidiano e, literalmente, na “casa” do eleitor, através do horário eleitoral no rádio e televisão, dando visibilidade às discussões sobre a esfera pública de poder.

O tempo da política representa o momento em que grupos políticos são identificados e estão em conflito aberto. A distribuição da propaganda eleitoral no espaço físico da cidade, principalmente em locais públicos, tomando conta das praças e das ruas, era a sinalização deste tempo e para o período de atenção da população. E, mais do que uma escolha individual, o voto tem o significado de uma adesão a um dos lados. “Numa eleição, o que está em jogo, para o eleitor (...) não é escolher representantes, mas situar-se de que lado está” (Palmeira, 1996, p. 45).

Neste espaço de debate, a campanha eleitoral, é o momento de mostrar a diferença entre as propostas. “Em todas as formas de governo representativo, os políticos necessitam de diferenças que lhes sirvam de base para mobilizar seus adeptos” (Manin, 1995, p. 27). Entram para o debate entre os candidatos os temas que estão em discussão na sociedade, transferindo para a esfera eleitoral uma clivagem já existente nesta comunidade. Como os eleitores não se constituem em uma massa homogênea, cabe aos postulantes decidir que corte utilizar neste debate. Os temas de campanha, desta forma exposta por Manin (1995), são um corte definido por escolhas eleitorais.

Rigorosamente falando, em todas as formas de governo representativo o voto constitui, em parte, uma reação do eleitorado aos termos que lhe são oferecidos” (Manin, 1995, p. 27)

Uma campanha eleitoral é um processo de construção de antagonismo: ela joga várias imagens umas contra as outras (Manin, 1995). O eleitor se apresenta como o público que reage aos termos propostos no palco da política, o que Manin define como “democracia de público”. A característica dessa democracia de público é trazer assuntos que podiam estar restrito aos parlamentos para serem debatidos por toda a sociedade, o que é reforçada pelo aumento do eleitor flutuante – que não tem identificação partidária estável – e os meios de comunicação de massa.

2. Normas da propaganda eleitoral na televisão

Antes de falar diretamente sobre as regras de propaganda eleitoral de televisão no Brasil, é preciso identificar que há uma diferença na abrangência do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral na TV quando se trata de eleições municipais. Nestas, atinge a menor parte das cidades brasileiras. Hoje, são 540 geradoras de televisão entre comerciais e educativas, em um total de 5.568 municípios com eleições municipais. Ou seja, 9,7% dos municípios têm programação local.

Pelas últimas resoluções da Justiça Eleitoral em anos de pleito, a propaganda na televisão é transmitida em municípios com segundo turno de votação, ou seja, naqueles com mais de 200 mil habitantes, que eram 92 municípios nas eleições de 2016, onde vivem 17,2% do total de eleitores (TSE, 2016).

No caso de pleitos municipais, somente esses 92 municípios transmitem a propaganda eleitoral dos postulantes às prefeituras – e vereadores através dos spots, de acordo com a última modificação da lei. Já em caso de disputa para governador, presidente da República, deputados estaduais, federais e senadores, como as retransmissoras cobrem quase a totalidade dos municípios - a cobertura é de 94% do País (ABERT, 2015) - os eleitores têm acesso aos HGPE dessas eleições estaduais e federal.

Mesmo que nos últimos pleitos a internet tenha ganhado força nas estratégias de campanhas, as vertentes políticas em disputa continuam dando importância para o HGPE, tanto que no período pré-eleitoral, a negociação por legendas para formação de coligações leva em consideração o tempo que cada uma traz para o horário de rádio e televisão (Cervi, 2010, Panke, Cervi, 2011).

No Brasil, as coligações não pagam as emissoras de rádio e televisão para utilizar o tempo destinado pela Justiça Eleitoral. Este espaço é financiado pelo governo, pois as emissoras são obrigadas a destinar o período determinado pela legislação para o Horário Eleitoral, que originalmente estava destinado a publicidade paga. Para isso, elas recebem compensação fiscal calculada de acordo com o que deixam de arrecadar com publicidade – previsto no Artigo 99 da Lei 9504/07.

De acordo com Speck e Campos (2014), nas eleições gerais de 2010 no Brasil, o montante dessa compensação chegou a R\$ 9,2 bilhões, transferidos aos partidos como forma de recursos públicos indiretos, não recolhidos de impostos das emissoras.

Esse modelo teria como propósito evitar que os proprietários de meios de comunicação possam vedar a comercialização de espaços publicitários, ou cobrar preços diferentes de determinados candidatos, o que desequilibraria a disputa eleitoral. Como componente deste modelo, os autores ainda apontam para a limitação da comercialização do espaço publicitário. “As regras que limitam o tempo ou conteúdo da propaganda têm o objetivo de diminuir o impacto da propaganda eleitoral nestes meios ou visam diminuir desequilíbrios no acesso ao espaço comercial devido a variações no financiamento de campanhas dos diferentes partidos” (Speck, Campos, 2014, p. 22).

Sobre as regras de divisão do tempo de propaganda, no Brasil divide-se o tempo proporcionalmente à representação de cada um deles na Câmara dos Deputados. Já no segundo turno, o tempo é dividido igualmente entre os dois competidores.

A divisão desse espaço de TV no primeiro turno tem como critério a proporcionalidade da representação dos partidos na Câmara Federal, o que acaba por criar uma distorção entre o número de votos recebidos pelo partido e a proporcionalidade do tempo. De acordo com Speck e Campos (2014), a regra brasileira beneficia partidos médios e prejudica os pequenos e grandes. Essa distribuição do tempo de TV para propaganda eleitoral leva partidos pequenos a focarem suas atenções nas eleições para o Parlamento Federal, antes de se consolidarem como forças regionais – e por isso o incentivo para coligar com partidos maiores ao invés de lançar seus candidatos majoritários. Por outro lado, acaba impondo um “teto de crescimento” dos grandes partidos, podendo gerar, de acordo com esses incentivos de divisão de tempo, uma fragmentação partidária.

A última modificação, de 2015, intensifica essa situação, já que a divisão igualitária passou de 33,3% para 10%, dando mais força para o critério de força proporcional dos partidos.

Com a crescente desigualdade na distribuição do tempo, e com a possibilidade de coligações, combinadas com a restrição cada vez maior das modalidades de propaganda, o HGPE segue central na competição eleitoral nos municípios maiores.

A propaganda eleitoral na televisão se revela um espaço de comunicação que alia diversos códigos de linguagem próprios, apresentam mensagens em forma de síntese, que facilitam a codificação pelo público, com formato que tem ritmo e estrutura quase lúdicos, seguindo a lógica do entretenimento. “(...) ao tratar sobre política e entretenimento, a televisão tende a facilitar o entendimento por conciliar imagem em movimento, sons diversos, texto falado e escrito compondo mensagens que poderiam se aliar a uma “pedagogia” política” (Panke, 2011)

Além da divisão do tempo, a legislação ainda molda o conteúdo a ser divulgado pelos partidos. Albuquerque (1999), analisando o impacto da legislação de 1993 para o pleito, diz que as normas limitavam a eficácia da propaganda política da televisão. Pela Lei 8713/93, ficaram proibidos o uso de trucagem e animações, ou a presença de outras pessoas que não os candidatos no vídeo, e o uso de imagens externas. A alegação era de que tais proibições impediriam a campanha de virar um “circo”, promovendo um debate político de alto nível. Mas a lei não contribuiu muito neste sentido, tornando os programas menos interessantes e inteligíveis para os eleitores (Albuquerque, 1999). A novidade trazida pela última legislação (de 2015) foi permitir a captação de imagens externas em algumas situações específicas – I) realizações de governo ou da administração pública; II) falhas administrativas e deficiências verificadas em obras e serviços públicos em geral; III) atos parlamentares e debates legislativos (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015).

Com as modificações na lei, de 1993 para cá, ocorreu uma diminuição do equilíbrio na divisão do tempo entre os partidos e do período de campanha, consequentemente do HGPE:

TABELA 1 – MUDANÇAS NAS REGRAS DO HGPE – PRIMEIRO TURNO

Legislação	Lei 8214/91	Lei 8713/1993	Lei 9100/95	Lei 9504/97	Lei 11300/2006	Lei 12034/2009	Lei 12891/2013	Lei 13165/2015
Aplicada nas eleições de	1992	1994	1996	1998 e posteriores	2006 e 2008	2010 e 2012	2014	2016
Período de propaganda eleitoral	70 dias	De 151 a 123	122	86	87	87	45	45
Período de HGPE	45 dias	60 dias	60 dias	45 dias	45	45	45	35
Tempo diário	80 minutos em 2 blocos	120	90 em 3 blocos	100 min el gerais e 60 min municipais	60 min 2 blocos	60 min 2 blocos	60 min 2 blocos	20 min 2 blocos
Distribuição igualitária	25%	41,70%	20%	33,30%	33,30%	33,30%	33,30%	10%
Distribuição proporcional entre partidos	75%	58,30%	80%	66,70%	66,70%	66,70%	66,70%	90%

Fonte: Daniela Neves, com informações das leis eleitorais.

*Até as eleições de 2012, os dias de campanha entre candidatos majoritários e proporcionais eram alternados. A partir de 2016, apenas candidatos ao cargo majoritário ocupavam o HGPE, de segunda a sábado.

Na variável Período de Duração das Campanhas, Borba (2013) indica que podem ser consideradas curtas (até 30 dias), médias (entre 30 e 60 dias) e de longa duração (mais de 60 dias). O argumento de Borba é que as campanhas precisam ser longas o suficiente de modo a aumentar a chance de os eleitores conhecerem os candidatos e aprenderem as diferenças que existem entre as suas propostas. No Brasil, houve perda mais acentuada de tempo de campanha no último pleito, com mudança de longa (até 2012) para média. Em 1994 chegou a ter de 151 a 123 dias de campanha – permitida após a escolha dos candidatos em convenção partidária, que poderia ser realizada entre 2 de abril e 31 de maio.

De acordo com Borba (2013), as campanhas têm alta, média ou baixa exposição diária, através da propaganda no rádio e televisão. Considera como alta exposição os países que destinam ao menos 30 minutos para a campanha, define como média exposição as democracias que variam o tempo entre 10 e 30 minutos e como baixa exposição as campanhas com tempo inferior a 10 minutos. Quando há tempo diário de propaganda, ocorre em volume suficiente para que todos sejam expostos às mensagens de campanha. Nessa variável, o Brasil possui média exposição, mas teve tempo superior, chegando a 120 minutos em 1994.

Nas eleições de 1996 a legislação insere os spots eleitorais, que são pequenas peças de 30 ou 60 segundos, veiculados nos intervalos comerciais ao longo da programação normal. Nos Estados Unidos, esse recurso é usado desde a década de 70. Já no primeiro pleito no qual foram usados no Brasil, esse tipo de propaganda política agradou mais aos eleitores, pois não interrompe a programação normal da televisão, apesar de não serem tão informativos como os programas em bloco (Aldé e Dias, 1998). As estratégias de campanha são de lançar aos spots uma linguagem mais publicitária do que no HGPE, porém o eleitor ainda identifica essas peças como propaganda eleitoral (Albuquerque, 2005). Em parte porque essas peças estão sujeitas às mesmas regras do HGPE, com controle de conteúdo. De acordo com Borba (2012, p. 116), “a legislação eleitoral interfere nas estratégias partidárias ao determinar o modo como os candidatos devem veicular as suas inserções dentro da grade de programação das emissoras de rádio e de televisão”.

3. Normas para propaganda de rua

O período de campanha tem dimensão simbólica na produção de vínculo entre políticos e eleitores (Bonelli, 1996) e desta forma, os eventos de campanha conformam uma verdadeira “festa da política”. São os comícios, caminhadas, passeatas, debates, que produzem informações e vínculos na sociedade. Um dos principais objetivos da campanha de rua é de produzir o reconhecimento do candidato, a partir do contato direto com os eleitores. Os panfletos, dessa forma, são o meio de apresentação do candidato, tornam pública a sua história. “Os panfletos são uma forma de apresentação do candidato, de sua trajetória de vida, de seu rosto, de seu capital cultural, social e político.” (Scotto, 1996).

No Brasil, conforme demonstram Salgado e Neves (2017), a legislação de 1993 era considerada simples no que diz respeito à propaganda de rua, pois pouco citava permissões e proibições. A norma de 1995 passou a prever comícios, debates, carro de som e distribuição de brindes.

Em 2006, porém, restringe diversos tipos de manifestação de rua:

A mudança para a propaganda de rua realizada em 2006 gera uma série de restrições para a propaganda de rua, proibindo outdoors, distribuição de brindes e restringindo a colocação de faixas e cartazes a bens particulares. Também restringe os comícios, que não podem mais ter artistas ou apresentadores, nem que não pagos, para atrair público. A propaganda de rua em bens particulares passa a diminuir de espaço em 2009, limitando espaço a 4m². Em 2013 são os carros que recebem limites para propaganda: apenas permitido em adesivos microfurados, ou com dimensão máxima de 50 cm por 40 cm (Salgado e Neves, 2017, p. 14)

Desta forma, a legislação de propaganda de rua perde sua força antes das restrições de tempo impostas para o HGPE. A última legislação, de 2015, inclusive volta a permitir gravações externas para a propaganda de TV, em situações explicitadas pela lei.

Com tempo menor e quase sem propaganda de rua, a comunicação eleitoral está sumindo dos olhos do eleitor (Salgado e Neves, 2017), que precisa de um esforço maior para se estiver buscar a informação, pela internet ou em comitês e atos de campanha. Essas restrições dificultam a busca pela informação e o espaço para debate e antagonismo entre candidaturas.

O que discutiremos na parte final deste artigo é o que a literatura mostra sobre campanha na internet, de que forma a lei amplia o espaço da propaganda e debate virtual e se a rede consegue compensar a diminuição dos canais tradicionais de campanha.

4. Campanha digital

As discussões na literatura sobre campanha na internet buscam compreender até em que ponto o meio facilita o debate e a democracia. Ou ainda, como podem contribuir para horizontalizar a participação do eleitor, com interatividade entre ele e os candidatos.

O presente artigo parte de estudos que indicam que a tecnologia, por si só, não é capaz de modificar em alta dimensão o debate. Os candidatos e usuários é que conferem a ela um uso diverso (Braga, 2011, Marques, 2016, Jamil & Sampaio, 2011, Norris, 2002, Stromer-Galley, 2013).

Como defende Norris (2002), mesmo que o acesso à internet se torne generalizado entre todos os principais grupos sociais, como a penetração do rádio na década de 1920 e televisão na década de 1950, ainda haverá uma crescente divisão democrática entre a minoria que utiliza os múltiplos recursos da internet para o envolvimento cívico e a maioria que opta por não se envolver em qualquer atividade política online. A autora diz que, ainda que a internet aumente canais de informação e tenha potencial para transformação de opinião pública e por mais que facilitem a realização de campanhas, os eleitores ainda são os responsáveis por escolher os filtros de informação que desejam receber:

As pessoas determinam quais e-mails respondem, quais salas de bate-papo online eles se juntam, quais serviços de lista eles se inscrevem, quais motores eles pesquisam e qual websites que eles preferem. Como resultado deste processo de auto-seleção, no curto prazo a experiência é de que é improvável que a internet converta os defensores pró-vida para pró-escolha, para refazer os tradicionalistas em feministas, ou para transformar os nacionalistas em cosmopolitas (Norris, 2000, p. 13).

A internet é, assim, muito mais capaz de produzir reforço do que conversão de ideias e valores. Ela ativa pessoas já pré-motivadas a usar a internet como meio de informação política, e, assim como os meios de comunicação tradicionais, a política na internet serve principalmente para reforçar o envolvimento cívico (Norris, 2000).

Além disso, ela dialoga com um público específico: renda, educação e ocupação afetam diretamente o acesso a tecnologias digitais. Também tem mais potencial de despertar interesse em pessoas mais jovens, que não são tão interessadas em televisão (Norris, 2002). No Brasil, de acordo com Resende e Chagas (2013), a internet é

instrumento de informação para eleitores mais jovens e com mais condições socioeconômicas. Aproxima-se da TV como principal fonte para esse público.

Nesse sentido, Marques (2016) considera que o perfil do público a ser alcançado é uma das principais razões que levam os agentes do campo político a adotarem as ferramentas digitais de comunicação com maior ou menor grau de intensidade.

Como existe um público a ser atingido, não é recomendável subestimar a repercussão na internet: “(...) perde-se a dimensão de que uma bobagem escrita (mesmo que seja para poucos seguidores) pode ganhar repercussão negativa e comprometer todo o esforço de construção de imagem pública” (2016, p. 51). Campanhas brasileiras têm mobilizado meios digitais para estratégias de campanha, utilizando, desde 2014, o Whatsapp para distribuição de material humorísticos – os “memes” - e terceirizando campanhas negativas em perfis falsos no Facebook (Marques, 2016).

Nos últimos dois pleitos, as campanhas em internet no Brasil passaram a utilizar todas as plataformas digitais, sejam sites e redes sociais como Facebook, Twitter e Whatsapp.

Jamil e Sampaio (2011) mostram que, durante as eleições de 2010 no Brasil, as coordenações de campanhas enfatizaram o uso do Twitter para divulgar informações e agregar militantes. Tal ferramenta mostrou potencialidade no efeito de repercussão – “por meio do clique em *hashtags* (termos antecedidos pelo símbolo “#” que, ao serem clicados, permitem acesso ao conteúdo postado por outros usuários sobre determinado tema), presentes nos *trending topics* (TT). Termômetro instantâneo da opinião pública” (p.213).

O Facebook também contribuiu para distribuir mensagens, através as ferramentas de “curtir”, “compartilhar” ou “comentar”. Dessa forma, candidatos brasileiros em busca de crescimento nas intenções de voto se mostram disposto a arriscarem uma comunicação agressiva, pelo meio digital. O que não necessariamente converte em votos. Como mostraram Jamil e Sampaio (2011), nas eleições brasileiras de 2010, candidatos que melhor utilizaram redes sociais foram os mesmos que não alcançaram sucesso relevante nas urnas.

Facebook e Twitter são meio para atingir aqueles que usam a internet. Essas pessoas até interagem, de modos e em graus variados, com outras pessoas, grupos ou instituições (AGGIO, 2016). São plataformas sociais nas quais os candidatos buscam votos e mobilização.

Braga (2011) observa que os partidos e candidatos utilizaram a internet, até o momento, como uma ferramenta de comunicação que complementa, mas não substitui as

atividades off-line, o que inclui o contato com o eleitor e articulação de cabos eleitorais, bem como o uso das antigas mídias, como a televisão, que ainda goza de grande confiança por parte do eleitor.

Stromer-Galley (2013) chama atenção para sites que transmitem campanhas fechadas, o que considera problemático porque mostra que candidatos não estão disponíveis para interagir com aqueles que eles representarão. “Candidatos usam sites de modo similar ao uso da TV e do rádio em comunicação unidirecional” (p. 35). Usados dessa forma, os sites são uma interação aparente, pois limitam possibilidades de engajamento de membros nas campanhas, ao não se proporem a discutir com eleitores.

4.1 Normas da campanha na internet

No Brasil, a possibilidade de propaganda pela internet surge em 2000, ainda não na Lei Eleitoral propriamente dita, mas através de resolução, a de nº 20.684 em 2000, que especificava o uso do domínio online de registro de sites de candidatos, nas eleições municipais daquele ano.

Seguida pela resolução nº 20.988 em 2002, que impõe para a propaganda feita através da internet, as mesmas permissões e normas da propaganda em geral, como período, proibição de propaganda antecipada, normas para transmissão de debates e realização ou divulgação de consultas populares.

Os casos pioneiros de utilização mais efetiva da internet são nos pleitos de 2002 e 2006, no Brasil, “verifica-se que uma parte dos concorrentes já oferecia acesso a websites incrementados, com informações diversas sobre novidades, propostas, biografias, possibilidade de escutar jingles e assistir vídeos das campanhas” (Jamil e Sampaio, 2011).

Foram nas eleições de 2006 que a palavra internet surge na Lei Eleitoral - Lei 11.300. Em seu § 4.º, indica que as prestações de campanha devem ser realizadas pelos partidos políticos, coligações e os candidatos através da rede mundial de computadores (internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, “em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta Lei.”. É a única menção à rede. Ainda não há definições sobre propaganda na internet.

Até as eleições de 2010, a propaganda on-line era restrita a sites oficiais de candidaturas, ou partidos. A partir de 2009 – Lei 12034 – o tema internet toma corpo na legislação, conforme quadro a seguir:

QUADRO 2 - O QUE DIZEM AS LEIS ELEITORAIS SOBRE USO DA INTERNET NAS CAMPANHAS

Ano 2006 - Lei 11.300
Prestação de contas pela internet
Ano 2009 - Lei 12.034
Acrescenta:
Doações pela internet
Site de candidato, partido ou coligação
Propaganda por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação;
Propaganda por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados.
Participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates na internet
Na internet, vedada qualquer tipo de propaganda paga
É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da internet, assegurado o direito de resposta
Direito de resposta: no mesmo veículo, espaço, local, horário, página eletrônica, tamanho, caracteres e outros elementos de realce usados na ofensa, em até 48 horas após a entrega da mídia física com a resposta do ofendido
É proibida a venda de cadastro de endereços eletrônicos
Ano 2013 - Lei 12.891
Acrescenta:
Retirada de conteúdo ofensivo
Constitui crime a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação
Ano 2015 - Lei 13.165
Acrescenta:
Não configura propaganda antecipada na internet: a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, desde que não haja pedido explícito de voto
Direito de resposta: a qualquer tempo, quando se tratar de conteúdo que esteja sendo divulgado na internet, ou em 72 horas, após a sua retirada

Fonte: Daniela Neves, com informações retiradas das leis eleitorais

O quadro mostra que apenas após 2009 a legislação eleitoral do Brasil deu condições de as campanhas explorarem a internet de maneira ampla. Apenas o pleito de 2010 ocorre a permissão de propaganda através de blogs, redes sociais e aplicativos de mensagens. Considerando que o Facebook foi criado em 2004, e as plataformas You tube e Twitter em 2006, as campanhas poderiam ter se adaptado antes suas linguagens para

formatos fora dos sites oficiais de campanha. Para disputa a prefeituras, representam duas eleições, as de 2012 e 2016, que passaram a conversar com eleitores através das redes sociais.

Também a partir de 2009 foi dada às coordenações de campanha a possibilidade de enviar mensagens por e-mail com propaganda, ressaltado que o cadastro de endereços eletrônicos precisa ser gratuito. A comercialização de cadastros com endereços eletrônicos é expressamente proibida.

Com a ampliação do uso, nesta mesma lei – nº 12.034 – é prevista a livre manifestação de opinião dos internautas, desde que não seja de forma anônima. A propaganda negativa é potencializada com a campanha on-line, ainda mais com a permissão de manifestação de internautas. Por isso, além da proibição do anonimato, é acrescentado o direito de resposta.

A Lei 12.891/2013 intensifica o combate à propaganda negativa, obrigando a retirada – não apenas o direito de resposta – do conteúdo ofensivo, bem como a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação – deixando explícita uma prática dos comitês de campanha.

A última mudança, advinda com a Lei 13.165/2015, amplia as possibilidades de uso, flexibilizando o uso da rede para divulgação de candidatura antes do período de propaganda oficial. Desta forma, não considera propaganda antecipada na internet a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, desde que não haja pedido explícito de voto.

As normativas sobre propaganda eleitoral na internet parecem ter demorado para aparecer expressamente na lei e podem ter de passar por aprimoramento em função do uso das redes por parte dos brasileiros. De acordo com dados da Pesquisa Brasileira de Mídia (Brasil, 2016), promovida pelo Governo Federal, 2/3 da população brasileira acessam internet e o telefone celular é o grande responsável pela expansão do uso da rede no país – 72% dos que acessam a internet usam como principal meio o celular. Em apenas um ano a expansão foi expressiva, visto que na edição anterior da pesquisa, a porcentagem de usuários era próxima da metade (48%).

Conclusão

Analizando descritivamente o panorama da legislação eleitoral nos últimos 26 anos, partindo do conceito de governança eleitoral, o presente artigo analisou as normas de propaganda eleitoral, dentro da primeira dimensão do conceito de governança, isto é, no *rule making*, nível específico no qual se dá a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Desta forma, o objetivo foi mostrar como as normas são capazes de desenhar um tipo específico de competição.

A legislação brasileira restringiu bastante o tempo de campanha na rua e na televisão, principalmente desde a última modificação, em 2015. Se comparado com o tempo de campanha de 1994, a legislação atual permite 1/3 do tempo possível há 23 anos.

A diminuição de formas de propaganda de rua sofreu forte restrição a partir de 2006, quando foram proibidos outdoors, distribuição de brindes e restringindo a colocação de faixas e cartazes a bens particulares. Em 2009, diminuiu espaço da propaganda de rua em bens particulares. Em 2013 são os carros que recebem limites para propaganda. Desta forma, a visibilidade da campanha nas ruas veio sendo diminuída.

Não é possível dizer que, ao mesmo tempo, a propaganda na internet foi ganhando espaço e “compensando” a diminuição da campanha na rua e na TV. De 2000 a 2009, apenas sites de campanha eram permitidos. Os dois últimos pleitos municipais e estaduais/federais tiveram a possibilidade de exploração da campanha on line. Mas mesmo após as regras sobre o tema surgidas em 2009 e 2015, a propaganda na internet ainda é pouco definida pela lei.

O crescimento da propaganda negativa na rede de computadores causou algumas observações na lei a respeito do tema. Se em 2009 foi acrescentado o direito à livre manifestação, desde que sem anonimato, assim como o direito de resposta, a legislação seguinte tratou de proibir expressamente a montagem dos chamados comitês virtuais formados por contratados para divulgar “memes” e conteúdos ofensivos. Mais do que o direito de resposta, veio a necessidade de exigir a retirada do conteúdo ofensivo.

A minirreforma eleitoral promovida em 2015 parece ter tentando compensar o tempo diminuído de campanha com a possibilidade de divulgação de pré-candidaturas, desde que não se peça voto explicitamente. Antes era prática que poderia ser entendida como propaganda antecipada, o que é proibido.

Diante da popularização dos smartphones no país, percebe-se que apenas de um ano para o outro (2015 e 2016), aumentou consideravelmente o acesso à internet. Não se

pode ignorar esse público e os meios que essa população utiliza para se informar. Observa-se, porém, que a televisão ainda é o principal meio de informação.

Pelas características e tradição de uso dos meios por parte dos brasileiros, ainda é prematuro mudar a arena de diálogo massivo da televisão e ruas para a internet, conforme tem desenhado a governança eleitoral brasileira: diminuindo a campanha de rua e TV e restringindo a “hora da política”, quando os cidadãos não interessados em política no dia a dia acessam informações sobre campanha. Além disso, ao menos 1/3 da população não acessa a internet, estado alheio às discussões da rede.

Compreendendo a campanha política como uma instância organizadora de informações - fornecendo ao eleitor dados sobre os candidatos e adversários, mostrando suas diferenças e permitindo a construção da imagem, agenda e propostas políticas -, é possível dizer que a governança eleitoral, desenhada hoje, restringe a visibilidade dos temas eleitorais, diminuindo as condições de coleta de informação por parte do eleitor. Isso se dá, principalmente, pela diminuição do tempo total de campanha e a retirada da propaganda da rua, que gerava uma identificação dos eleitores com a hora da política.

Referências

AGGIO, Camilo, Campanhas online e twitter: a interação entre campanhas e eleitores nas eleições presidenciais brasileiras de 2010. **Revista FAMECOS**; Porto Alegre 23.1, 1-27, 2016.

ALDE, Alessandra, DIAS, Heloisa, Intervalo surpresa: spots eleitorais na campanha municipal de 1996, **Comunicação & política** nova série V, nº 1, janeiro-abril 1998.

ALBUQUERQUE, Afonso de. **Aqui você vê a verdade na tevê: A propaganda política na televisão**. Niterói: MCII (Publicações do Mestrado em Comunicação, Imagem e Informação), 1999.

_____. Advertising Ou Propaganda? O Audiovisual Político Brasileiro Numa Perspectiva Comparativa, Alceu – **Revista de Comunicação, Cultura e Política**, Rio de Janeiro, vol. 5, nº 10, p. 215-227, 2005.

BONELLI, Marco Antônio Gusmão, O Retrato da Política: cobertura jornalística e eleições, in **Antropologia, voto e representação política**. Rio de Janeiro: Contracapa livraria, 1996.

BRAGA, Sérgio Soares, O uso da internet nas campanhas eleitorais: o balanço do debate e algumas evidências sobre o Brasil. **Revistausp**, n.º 90, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

BORBA, F. O uso estratégico dos spots nas eleições presidenciais brasileiras. **Revista Compolítica**, Rio de Janeiro, vol. 2, nº 2, p. 94-120, 2012.

_____, Regras Eleitorais e Democracia em 11 países da América Latina. **Observador On-Line**, v.8, n.11, 2013.

_____. Propaganda Negativa nas Eleições Presidenciais Brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, nº 2, agosto, 2015.

CAMBAÚVA, D. F. Governança eleitoral: um ensaio comparado sobre os modelos brasileiro, boliviano e venezuelano. In: Felix Dane. (Org.). CADERNOS ADENAUER 1/2014: JUSTIÇA ELEITORAL. 15ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, v. 1, p. 245-260, 2014.

CERVI, E. O “Tempo da política” e a distribuição dos recursos partidários: uma análise do HGPE. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.8, p. 12-17, ago. 2010.

DOWNS, Anthony, **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

JAMIL, Francisco Paulo; SAMPAIO, Rafael. Internet e eleições 2010 no Brasil: rupturas e continuidades nos padrões midiáticos das campanhas políticas online. **Revista Galáxia**, n. 22, p. 208-221, São Paulo, 2011.

LIMA, S; CARVALHO, E. Desenho institucional da governança eleitoral: aspectos gerais e o modelo brasileiro Cadernos ADENAUER (São Paulo) , v. XV, p. 63-76, 2014.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 29, ANPOCS, 1995.

MARQUES, F.P.J.A.; Sampaio, R.C.; Aggio, C. (orgs.). **Do clique à urna: Internet, redes sociais e eleições no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2013.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Ciberpolítica: conceitos e experiências**. Salvador: EDUFBA, 2016

MARCHETTI, V. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. Dados, 51(4), 2008.

_____. Electoral Governance in Brazil. Brazilian Political Science Review, 6(1), p. 113-133, 2012.

MOZAFFAR, S; SCHEDLER, A. “The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction”. International Political Science Review, v. 23 nº 1, p. 5-2, 2002.

NORRIS, P. **Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

_____. Preaching to the converted? Pluralism, participation and party Websites. **Party Politics**, [S.l.: s.n.], v. 9, n. 1, p. 21–45, 2003.

PALMEIRA, Moacir, GOLDMAN, Marcio. **Antropologia, voto e representação política**. Rio de Janeiro: Contracapa livraria, 1996.

PANKE, Luciana, CERVI, Emerson Urizzi, Análise da Comunicação Eleitoral uma proposta metodológica para os estudos do Hgpe, **Revista Contemporânea | Comunicação e Cultura**, v. 9, nº3. Salvador: UFBA, 2011.

PANKE, Luciana, Discurso e propaganda eleitoral: conceitos e técnicas, XI Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do **XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Recife, 2011.

PEIXOTO, Vitor de Moraes, SOUZA, Cesária Catarina Carvalho Ribeiro, Comunicação Política e Campanhas On-Line: Análise da evolução da legislação eleitoral brasileira sobre o uso da internet como ferramenta de campanha. **Política e Sociedade**, V. 15, nº 34, p. 283-314. Florianópolis: UFSC, 2016.

POPKIN, Samuel L., **The Reasoning Voter, Communication and Persuasion in Presidential Campaign**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

REDLAWSK, David P., What Voters Do: Information Search during Election Campaigns, in **Political Psychology** 25 (August). Virginia, ISPP, 2004.

RUBIN, Antonio Albino Canelas, Novas Configurações das Eleições na Idade Média, **Opinião Pública**, volume VII, n.º 2, Campinas, CESOP/Unicamp, pág. 172-185, 2001.

SALGADO, Eneida Desirre, NEVES, Daniela Silva, O Avanço do Retrocesso, Alterações legislativas e restrições à comunicação política nas eleições municipais. **Anais VII COMPOLÍTICA**, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), de 10 a 12 de maio, 2017.

SCOTTO, Gabriela, Campanha de Rua, Candidatos e Biografia, in **Antropologia, voto e representação política**. Rio de Janeiro: Contracapa livraria, 1996.

SCHEDLER, Andreas. The nested game of democratization by elections. *Internacional Political Science Review*, v. 23, n 1, p. 103-122, 2002.

_____. Inconsistencias contaminantes: governación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México. *América Latina Hoy*, n. 51, p. 41-59, 2009.

SPECK, B. W., & CAMPOS, M. M. Incentivos para a fragmentação e a nacionalização do sistema partidário a partir do horário eleitoral gratuito no Brasil. **Teoria & Pesquisa - Revista de Ciência Política**, 23(2), 12-40. 2014.

STROMER-GALLEY, J. **Interação online e por que os candidatos a evitam**. In: Marques, F.P.J.A.; Sampaio, R.C.; Aggio, C. (orgs.). *Do clique à urna: Internet, redes sociais e eleições no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2013.

TAROUCO. G. S. Governança eleitoral: incentivos institucionais e competição partidária” In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Gramado, RS, 2012.

_____. Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. *Cadernos ADENAUER (São Paulo)* , v. XV, p. 229-243, 2014.

TELLES, Helcimara de Souza, *Estratégias de Campanha Política: slogans e retóricas nas eleições para prefeitos no Brasil*, in **América Latina Hoy**, nº 51. Salamanca: Editora Universidade de Salamanca, 2009.

VEIGA, Luciana, **Em busca de razões par ao voto: o uso que o homem comum faz do Horário Eleitoral**, nº f. 246. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

Documentos

ABERT, **Raio X da Radiodifusão Brasileira**, 2015. Disponível em <http://www.abert.org.br/web/index.php/bibliotecas/2013-05-22-13-32-13/category/pesquisas-sobre-o-setor-de-radiodifusao>. Acesso em 27/06/2017.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia 2016**. Brasília: Secom, 2016. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016.pdf/view>.

Acesso em: 20/6/2017

TSE – **Estatísticas eleitorais**, 2016. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>.

Acessado em 28/6/2017.