

DEMOCRACIA, ELEIÇÕES E PROPAGANDA ELEITORAL: APONTAMENTOS PARA PROMOÇÃO DE DIVERSIDADE E ACESSIBILIDADE NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA¹

Reinaldo dos Santos²

Mariana Dezinho³

Angelita da Cruz Espínola⁴

Rogério de Andrade⁵

Resumo: Este artigo reflete sobre alteração (revisão, atualização e avanço) na legislação eleitoral brasileira, especialmente na Lei nº 9.504/1997, e, especificamente, sobre diversidade étnico-racial e acessibilidade na propaganda eleitoral. Apresenta apontamentos resultantes de estudos, debates e propostas em torno de dois subtemas do Eixo Propaganda Eleitoral, desenvolvidos em grupos de trabalho da segunda fase da Sistematização das Normas Eleitorais, organizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos anos de 2020 e 2021. O objetivo foi elaborar sugestões que possam contribuir para sistematização, alteração e atualização das normas eleitorais, em processos de debate em curso no Judiciário e no Legislativo brasileiros, sobretudo para as eleições de 2022. Os principais aspectos abordados foram: a importância do debate e da propaganda para as eleições e a democracia; as desigualdades no acesso e acessibilidade à propaganda eleitoral; as propostas de alteração da legislação sobre propaganda eleitoral opostas com potencial de contribuir para acessibilidade e diminuição das desigualdades nas eleições e, conseqüentemente, na cidadania e na democracia.

Palavras-chave: eleições; legislação eleitoral; propaganda eleitoral; acessibilidade; diversidade étnico-racial.

¹ Artigo elaborado a partir dos estudos e pesquisas realizados por pesquisadores do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação e Tecnologias da Informação e Comunicação (Gepetic) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), no âmbito das atividades da Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), Eixo temático III – Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, promovido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na Fase II, em 2020 e 2021.

² Graduado em História e Direito, doutor em Ciências Sociais, docente da UFGD e pesquisador de acessibilidade para pessoas com deficiência e ações afirmativas para negros. Bolsista de produtividade em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisador de pós-doutorado em Tecnologias Assistivas na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

³ Graduada em História e Letras-Libras, doutora em Educação pela UFGD, pesquisadora de Libras e acessibilidade para pessoas surdas.

⁴ Graduada em Pedagogia e mestre em Educação pela UFGD, professora de educação básica da rede pública e pesquisadora de cotas raciais para negros.

⁵ Graduado em Direito e doutor em Educação pela UFGD, pesquisador de cotas raciais para negros.

1. Introdução

Este artigo aborda as reflexões e propostas sobre alteração (revisão, atualização e avanço) na legislação eleitoral brasileira, resultantes da participação dos autores em Grupo de Trabalho (GT) da segunda fase da Sistematização das Normas Eleitorais, organizada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nos anos de 2020 e 2021, como continuidade da primeira fase em 2019. A perspectiva foi a de elaborar sugestões que possam contribuir para sistematização, alteração e atualização das normas eleitorais, em processos de debate em curso no Judiciário e no Legislativo brasileiros, sobretudo para as eleições de 2022.

Este texto resulta de estudos, debates e propostas em torno de dois subtemas do Eixo Propaganda Eleitoral, que buscaram se debruçar sobre a seguinte questão: que argumentos, considerações e propostas podem contribuir para a sistematização de normas eleitorais, especificamente sobre diversidade e acessibilidade na propaganda eleitoral?

O material analisado ancorou-se na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), especialmente nos arts. 33 a 58, que tratam diretamente de propaganda eleitoral e outros temas, como debate, pesquisa e direito de resposta. A análise partiu do documento *Relatório Final do GT3 da Primeira Fase do SNE* e considerou um compilado de projetos de lei sobre eleições em tramitação no Senado e na Câmara dos Deputados, passando por legislações específicas (como Código Eleitoral, Lei dos Partidos Políticos e resoluções do TSE de 2017) e por legislações relacionadas (tais como Estatuto da Pessoa com Deficiência, Estatuto do Idoso, leis de telecomunicações, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, bem como decretos, normativos e resoluções sobre cotas raciais e de gênero nas eleições).

O material envolveu ainda jurisprudência e doutrina jurídica sobre a matéria, literatura científica especializada e dados de pesquisas acadêmicas sobre o tema, acumuladas nas últimas duas décadas, sobre democracia, participação política, comunicação eleitoral, ações afirmativas para inclusão, diminuição das desigualdades e acessibilidade para pessoas com deficiência.

A metodologia adotada foi a de *painel colaborativo*, com a divisão do grande tema do eixo (Propaganda Eleitoral) em dez subtemas, dentre eles *Acessibilidade em Propaganda Eleitoral* e *Diversidade em Propaganda Eleitoral*. Para cada subtema, foi definido, entre os membros do GT, um facilitador, responsável por estudar e propor destaques quanto à legislação eleitoral sobre o tema.

Foi organizada planilha única *online* para redação, leitura e discussão dos destaques (propostas), com uma coluna para o facilitador e outra para os demais membros do GT. Cada bloco para destaque na tabela dispunha dos campos nome do autor; natureza do destaque; texto do destaque; justificativa resumida para o destaque.

Figura 1 – Imagem de extrato de planilha de sistematização do GT3 da SNE

TEMA: 9 - Acessibilidade em Propaganda Eleitoral (transversal) - FACILITADOR: Reinaldo

DESTAQUES DO FACILITADOR		Destaques Gerais	
F1	Autor:	G1	Autor:
	Natureza: <input type="checkbox"/> adição <input type="checkbox"/> supressão <input type="checkbox"/> modificação <input type="checkbox"/> substituição <input type="checkbox"/> outro		Natureza: <input type="checkbox"/> adição <input type="checkbox"/> supressão <input type="checkbox"/> modificação <input type="checkbox"/> substituição <input type="checkbox"/> outro
	Proposta:		Proposta:
F2	Breve justificativa:	G2	Breve justificativa:
	Autor:		Autor:
	Natureza: <input type="checkbox"/> adição <input type="checkbox"/> supressão <input type="checkbox"/> modificação <input type="checkbox"/> substituição <input type="checkbox"/> outro		Natureza: <input type="checkbox"/> adição <input type="checkbox"/> supressão <input type="checkbox"/> modificação <input type="checkbox"/> substituição <input type="checkbox"/> outro
F3	Proposta:	G3	Proposta:
	Breve justificativa:		Breve justificativa:
	Autor:		Autor:

Fonte: Elaborada por Reinaldo dos Santos, em 2021.

A planilha ficou disponível, por algumas semanas, para receber os destaques do GT. Após esse período, cada facilitador recebeu novo prazo para fazer a sistematização e elaborar relatório intermediário. Em momento seguinte, a partir dos relatórios intermediários de cada subtema, os membros do GT debateram as propostas em reunião geral, em que houve: apresentação do destaque pelo facilitador; complementação do destaque pelo autor (se não fosse o facilitador); discussão do destaque pelos membros do grupo (com propostas de aprovação, rejeição ou alteração); votação do destaque pelos presentes na reunião; encaminhamento do destaque para constar no relatório final, se obtivesse, no mínimo, um terço do voto dos presentes na reunião.

No que se refere à sistemática de elaboração de destaques, esta ancorou-se no cotejamento das disposições da Lei das Eleições com as de outros documentos analisados, para elaborar destaques, como proposta para revisão de legislação eleitoral, tratando de:

- estabelecimento de princípios, conceitos e considerações transversais, atinentes ao tema;
- supressão total, com base em mérito, de dispositivos que se tornaram obsoletos, inaplicáveis e/ou contraditórios com outras disposições normativas;
- adição de novos dispositivos, com base em mérito, para atualização perante novas realidades e tecnologias, novas normas e integração e racionalização normativa;
- modificação de dispositivos (com supressão e/ou adição parcial), para incorporação de novas disposições normativas, consideradas mais adequadas à realidade eleitoral brasileira.

Especificamente sobre os subtemas Diversidade e Acessibilidade, a metodologia foi seguida conforme previsto. Foram apresentados 17 destaques: a maioria pelo facilitador e os demais pelos membros do grupo. Os debates partiram das desigualdades econômicas, sociais, políticas, eleitorais e comunicacionais incidentes sobre segmentos da sociedade brasileira compostos por negros, indígenas e comunidades tradicionais, além de barreiras comunicacionais enfrentadas por pessoas com deficiência, no contexto da propaganda eleitoral.

Assim, os principais aspectos do debate e as propostas de alteração da legislação sobre propaganda eleitoral foram sistematizados neste artigo, que objetivou: situar a importância do debate e da propaganda para as eleições e a democracia; destacar as desigualdades no acesso e acessibilidade à propaganda eleitoral; apresentar propostas de alteração da legislação sobre propaganda eleitoral opostas com potencial de contribuir para a acessibilidade e diminuir as desigualdades nas eleições e, conseqüentemente, na cidadania e na democracia.

2. Democracia, participação política e propaganda eleitoral

A conhecida afirmação de Aristóteles, em *A Política*, ressalta que política e comunicação são elementos imbricados e que não pode haver relação política sem uma relação de comunicação: “O homem é o único animal político, porque somente ele é capaz de se comunicar”.

A concepção de política associada a relações humanas, coletivas e públicas em torno do poder estatal envolve interações comunicativas necessárias a discussão, convencimento, influência, determinação, obediência e resistência de uma parte em relação à outra, bem como a escolhas e tomadas de decisão. Esse papel de elemento *necessário* da comunicação em relação à política, ao longo da história, com a *complexização* da sociedade e da tecnologia, converteu-se em *essencial* nas democracias contemporâneas.

Refletir sobre comunicação e democracia exige uma demarcação do termo na condição de objeto, ou seja, a qual democracia estamos nos referindo. Não se trata de reflexão, discussão ou revisão conceitual, mas apenas de delimitação do sentido do termo que empregamos na abordagem deste artigo.

Assim, o referencial adotado foi patrocinado por disposições elementares de autores como Norberto Bobbio, Giovanni Sartori e Robert Dahl, partidários de uma concepção de democracia associada a um conjunto específico de regras (exigências, condições, critérios etc.) de um processo de tomada de decisões políticas, no qual “liberdade, igualdade e participação política são princípios imprescindíveis a um regime democrático” (SARTORI, 1994).

Norberto Bobbio conceituou democracia como “um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas” (BOBBIO, 1998, p. 327). Numa tentativa de estabelecer uma “definição mínima de democracia”, esse pensador italiano afirmou que o único modo de se chegar a um acordo, quando se fala de democracia, “é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. [...]” (BOBBIO, 2000, p. 30-31).

Essas disposições de Bobbio são compartilhadas por vários teóricos contemporâneos, para os quais as diferentes concepções de democracia têm se traduzido em discussões sobre a forma, ou seja, a organização das regras do jogo. O próprio Bobbio apresentou uma concepção de democracia pautada por um rol do que chamou de “procedimentos universais” (BOBBIO, 1998, p. 326-327):

1. o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau;
2. junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas);
3. todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente sexo, devem ser eleitores;
4. todos os eleitores devem ter voto igual;
5. todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional;
6. devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada);
7. tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre;
8. nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições;
9. o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo.

Em *Os Princípios do Governo Representativo* (tradução nossa), de Bernard Manin, podemos encontrar quatro condições para que um governo seja considerado representativo:

1. a escolha dos governantes pelos governados;
2. uma independência parcial da ação dos representantes em relação à vontade dos representados;
3. a liberdade de opinião pública;
4. a utilização do debate como mecanismo para a tomada de decisões coletivas.

Dahl (2001), numa elaboração teórica de 1956, conceituou a chamada “democracia poliárquica”, ou poliarquia, e a associou a pré-requisitos sociais, como o funcionamento de algumas regras fundamentais que permitem e garantem a livre expressão do voto, a prevalência das decisões mais votadas, o controle das decisões por parte dos eleitores etc. Assim, para Dahl (2001, p. 50), uma democracia deveria proporcionar oportunidades para:

1. Participação efetiva
2. Igualdade de voto
3. Aquisição de entendimento esclarecido
4. Exercer o controle definitivo de planejamento
5. Inclusão de adultos

Dahl (2001, p. 99, grifo nosso) complementou que as democracias contemporâneas, em grande escala, exigem as seguintes instituições:

1. Funcionários eleitos
2. Eleições livres, frequentes e justas
3. **Liberdade de expressão**
4. **Fontes de informação diversificadas**
5. Autonomia para as associações
6. Cidadania inclusiva

A lista de concepções poderia ser muito ampliada, no que se refere ao número e às sutilezas de normas, critérios, exigências, condições e procedimentos arrolados. No entanto, como se pode notar, a maioria delas é permeada pelos sentidos de liberdade, igualdade e participação política, destacados em *A Teoria da Democracia Revisitada*, de Sartori (1994), como princípios imprescindíveis a um regime democrático.

Assim, o conceito de democracia que empregamos neste artigo está associado à democracia contemporânea, republicana e representativa, que busca reunir as diretrizes apontadas por Bobbio (2001), Sartori (1994) e Dahl (2001), para a organização do Estado, a configuração das instituições sociais e o relacionamento entre Estado e sociedade civil. Ele pode ser sintetizado como regime político cujo funcionamento institucional promove condições efetivas de participação direta e/ou representada da quase totalidade de adultos no debate e na tomada de decisões por voto da maioria, bem como no encaminhamento e na avaliação das ações de interesse da coletividade, segundo preceitos de liberdade e igualdade política.

Para Dahl (2001, p. 49), o conceito de democracia pode ser resumido na existência de condições capazes de “satisfazer a exigência de que todos os membros estejam igualmente capacitados a participar nas decisões da associação sobre sua política”. O cerne desse conceito é o que ele chama de “participação efetiva” e está associado a cinco critérios, já mencionados, mas que passamos a desenvolver adiante (DAHL, 2001, p. 49-50, grifo nosso):

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

- *Igualdade de voto.* Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.
- *Entendimento esclarecido.* Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.
- *Controle do programa de planejamento.* Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.
- *Inclusão dos adultos.* Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo, exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos.

Da mesma forma, esses critérios estariam mais próximos de ser atendidos com o desenvolvimento das seguintes instituições (DAHL, 2001, p. 99-100):

- *Funcionários eleitos.* O controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos.
- *Eleições livres, justas e frequentes.* Funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes e justas em que a coerção é relativamente incomum.
- *Liberdade de expressão.* Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalente.
- *Fontes de informação diversificadas.* Os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.
- *Autonomia para as associações.* Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses.
- *Cidadania inclusiva.* A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar de organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala.

Todos esses critérios e instituições destacados pelo autor envolvem a promoção da participação efetiva, ou seja, de condições concretas de plena participação dos adultos da associação em proposição, debate, decisão, acompanhamento e avaliação das ações políticas da coletividade.

Essas condições dificilmente podem ser alcançadas em sua totalidade, levando os teóricos a indicar a necessidade de contínua promoção da igualdade de condições dos sujeitos perante oportunidades políticas. Dahl (2001) especificou essa igualdade como correspondente a equilíbrio, ou seja, fazer com que os sujeitos tenham iguais condições durante a interação política (DAHL, 2001, p. 90). Bobbio (2001) também referiu-se a essa igualdade como “igualdade de todos em alguma coisa”.

A busca por essa igualdade exige, no longo prazo, a reformulação do sistema e, no curto prazo, paliativos de equilíbrio que estabeleçam restrições a quem tem mais e compensações a quem tem menos. Como apontou Bobbio (2001, p. 303):

Há substancialmente dois modos de se buscar uma maior igualdade entre os membros de um determinado grupo social:

- a. Estender as vantagens de uma categoria a outra categoria que dessas vantagens esteja privada [...]
- b. Retirar de uma categoria de privilegiados as vantagens de que goza de modo que possam deles obter os benefícios também os não privilegiados.

Essa proposição pode ser ampliada para três maneiras de se promover a igualdade: (a) suprimindo-se (proibindo-se, se possível, como no exemplo recente da proibição de doações legais de recursos para campanhas eleitorais por pessoas jurídicas) de todas as partes as vantagens e/ou recursos que efetivamente possam ocasionar desequilíbrio relevante, de uma em relação à outra; (b) distribuindo-se equitativamente as vantagens e/ou recursos potencialmente desequilibradores entre as partes envolvidas (como, por exemplo, nos sistemas com financiamento de campanha eleitoral exclusivamente público); (c) cuidando para que a parte que possua vantagens e/ou recursos não os utilize em desequilíbrio com a parte que não os possui, tanto restringindo o uso por quem tem quanto atribuindo a quem não tem outro recurso ou condição especial que possa compensar a diferença (como, por exemplo, as cotas de cargo e de candidaturas ou recursos eleitorais para segmentos específicos).

Com base nessas disposições, podemos destacar que a essência da democracia compreende a promoção da igualdade de condições para a efetiva participação nas atividades políticas. Uma sociedade democrática deve, portanto, ter suas instituições empenhadas em promover a igualdade de condições de participação política de seus membros.

A participação efetiva pressupõe, então, a promoção de igualdade de condições, oportunidades e recursos para que cada um dos sujeitos, segmentos ou grupos possa participar do processo de debate de propostas, tomada de decisões e encaminhamento do que foi decidido na associação

política. Ela pode ser traduzida em elementos como uma educação cidadã de qualidade, que garanta uma preparação para a vida cívica, e um bom aparato jurídico-institucional, capaz de assegurar a liberdade e o equilíbrio de oportunidades de comunicação. Portanto, a participação efetiva pressupõe, também e fundamentalmente, questões de comunicação.

Na democracia, a comunicação é necessária para que o sujeito possa: (a) obter informações sobre questões da vida na comunidade, acerca das quais terá que debater e decidir; (b) fazer com que suas propostas, opiniões e argumentos cheguem ao conhecimento dos demais, para serem debatidos e apreciados; (c) tomar conhecimento das propostas e opiniões dos demais, para debatê-las e apreciá-las; (d) apresentar, escutar e contrapor argumentos de propostas em debates, antes das tomadas de decisão; (e) fazer com que suas propostas e opiniões cheguem a seus representantes nas decisões; (f) obter informações sobre a atuação de seus representantes; (g) obter informações sobre o encaminhamento das ações decididas pela coletividade.

Podemos considerar, assim, que a comunicação é determinante para as relações políticas, sobretudo para a participação efetiva e, conseqüentemente, para a própria democracia. Como propalado pela vertente do *acesso comunicacional* da Sociologia da Comunicação, um acesso desigual aos recursos de comunicação tem efeitos determinantes na distribuição do poder político dentro dos diversos grupos organizados.

Claus Mueller, sociólogo alemão precursor da vertente do acesso comunicacional, refletindo sobre a questão de “quais os efeitos do acesso desigual aos meios de comunicação para a distribuição do poder político”, defendeu que, nos regimes políticos contemporâneos, um acesso desigual às oportunidades de comunicação resulta num também desigual acesso aos canais de poder e tomada de decisões (MUELLER, 1973, p. 84):

in advanced capitalist societies, a social order marked by severe inequality and the powerlessness of most people is sustained and legitimated, not so much by coercion (the police and the army) or even by manipulation (propaganda, censorship), as by distortions of political communication [...].

Como destacou Panebianco (1998, p. 203), ao sintetizar as proposições de Muller,

nas sociedades de capitalismo avançado, a persistência de fortes desigualdades políticas (de acesso ao poder e de seu controle) é devida em grande parte à impossibilidade/incapacidade de os grupos não privilegiados se empenharem numa comunicação política eficaz, por via da ação de um conjunto de mecanismos de distorção [manipulação e bloqueio].

A associação dos preceitos da teoria da democracia de Bobbio à tese de comunicação política de Mueller leva à prescrição de que, num regime democrático, a política e o sistema de comunicação de massa devem proporcionar igualdade de acesso à emissão e recepção dos meios de comunicação mais expressivos quanto a proposição, debate e acompanhamento de candidaturas, representações e ações político-eleitorais. Implica também considerar que um

acesso desigual aos meios de comunicação compromete a promoção da participação efetiva e vicia o caráter democrático de um regime, pelas distorções verificadas, tanto ao longo do debate quanto nos resultados das decisões.

Dessa discussão, podemos concluir que, via de regra, o acesso igualitário a oportunidades de comunicação de massa é uma das principais condições de promoção da igualdade de participação efetiva na vida política dos regimes democráticos. É a partir dessa fundamentação que consideramos que a legislação eleitoral deve avançar, no sentido de promover diversidade e acessibilidade na propaganda eleitoral, para evitar a comunicação bloqueada e mitigar a desigualdade e o desequilíbrio nas oportunidades de comunicação nos processos eleitorais, principalmente para segmentos que enfrentam desigualdades de acesso à comunicação, à propaganda eleitoral e, conseqüentemente, a eleições justas e à própria cidadania e vivência da democracia.

3. Desigualdades sociais e eleitorais no Brasil

O Brasil é um país rico e desigual, pois apesar de figurar entre as maiores economias e democracias do mundo, também figura entre os países com maior desigualdade social e eleitoral do planeta, incluindo segmentos sub-representados como negros, indígenas, comunidades tradicionais e pessoas com deficiência.

A partir da década de 1990, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro passou a figurar entre os dez maiores do mundo. Em 2011, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), o PIB brasileiro chegou à sexta posição, ficando à frente de países como Reino Unido, Itália, Rússia e Índia. Com a crise econômica, o país não conseguiu manter a posição nos anos seguintes, mas ainda permanece próximo dos maiores PIBs mundiais, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – PIB brasileiro do ano de 2011 ao ano de 2019

PIB Brasileiro (Trilhões de R\$)	Ano	Posição Mundial
4,1	2011	6º
4,4	2012	7º
4,8	2013	7º
5,5	2014	7º
5,9	2015	9º
6,2	2016	9º
6,6	2017	8º
6,8	2018	9º
7,3	2019	9º

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados da Advanced Financial Network (ADVFN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Por outro lado, quando considerados dados relativos a distribuição de renda, expectativas de vida e nível educacional da população, o Brasil não ocupa as mesmas posições, evidenciando que o país é rico, mas desigual, pois a alta concentração de renda resulta em disparidades extremas.

A análise do *Relatório do Desenvolvimento Humano 2019*, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (RELATÓRIO..., 2019), apontou que o Brasil é o segundo país do mundo com maior concentração de renda, onde o 1% mais rico concentra 28,3% da renda do país. O Brasil fica atrás apenas do Catar onde o 1% mais rico concentra 29% da renda. Os dados revelam que, no Brasil, os 10% mais ricos concentram mais de 40% da renda total, evidenciando-se assim que a sociedade brasileira é extremamente desigual. Essas desigualdades são históricas e, apesar de alguns avanços, desde os anos 1980, cerca de 10% da população continua concentrando entre 55% e 60% da renda total.

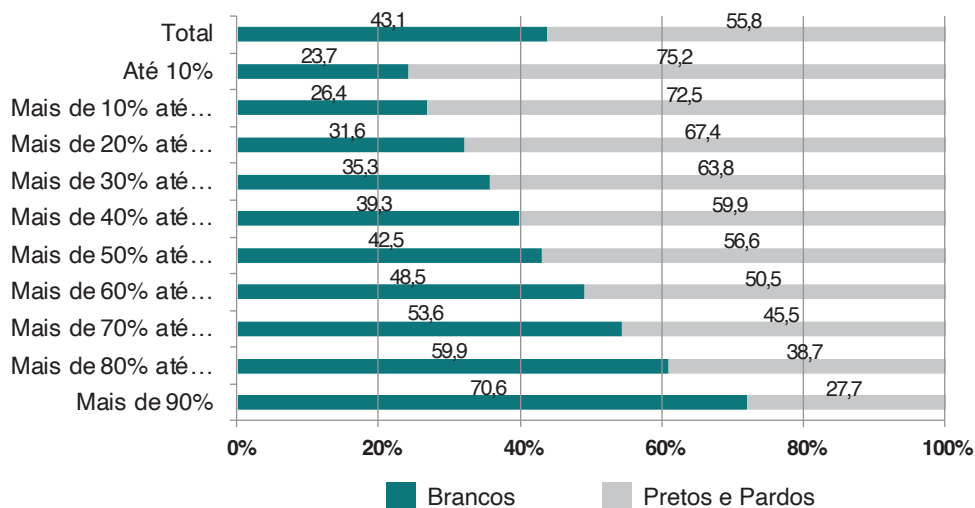
Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (RENDIMENTO..., 2019), a análise de concentração de renda, por meio da distribuição das pessoas por rendimento, mostrou que metade dos trabalhadores com menores ganhos receberam em média R\$850,00, mas, em contrapartida, as pessoas incluídas na parcela 1% mais rica da sociedade brasileira tiveram ganhos superiores a R\$28.659,00, ou seja, receberam 33,7 vezes a mais que os 50% da população com os menores rendimentos.

A falta de equidade social também impacta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, indicador que compara a qualidade de vida entre os países e vai de 0 a 1; – quanto mais próximo de 1, mais desenvolvimento humano tem a nação. O cálculo baseia-se na saúde, mais especificamente, na expectativa de vida ao nascer; considera também a educação, ou seja, o nível de conhecimento da população e a renda relacionada ao PIB *per capita*. O Brasil aparece com o índice de 0,761, ocupando a 79ª posição entre os 189 países analisados (RELATÓRIO..., 2019).

O Brasil é um país rico e extremamente desigual, e essa desigualdade é vivenciada profundamente pelos segmentos da população étnico-racialmente configurados como negros, que figuram nas estatísticas com as piores condições socioeconômicas. As desigualdades entre negros e brancos na sociedade brasileira são historicamente estabelecidas e demonstram que, mesmo após mais de um século da abolição da escravatura, os índices de desigualdade racial permanecem abismais, pois “os negros são maioria nos setores econômicos que têm as piores condições laborais (agricultura, construção civil, vigilância e trabalhos domésticos) e também nas posições mais precárias ou de menor remuneração” (MARQUES, 2018, p. 17).

Em 2018, a parcela dos 10% de brasileiros com menor rendimento domiciliar *per capita* era composta por 75,2% de pessoas negras e 23,7% de pessoas brancas. Por outro lado, entre os 10% de brasileiros com maiores rendimentos, a população branca correspondia a 70,6% e a população negra a 27,7%, conforme pode ser observado no gráfico seguinte:

Gráfico 1 – Distribuição da população em ordem crescente de rendimento *per capita* (%)



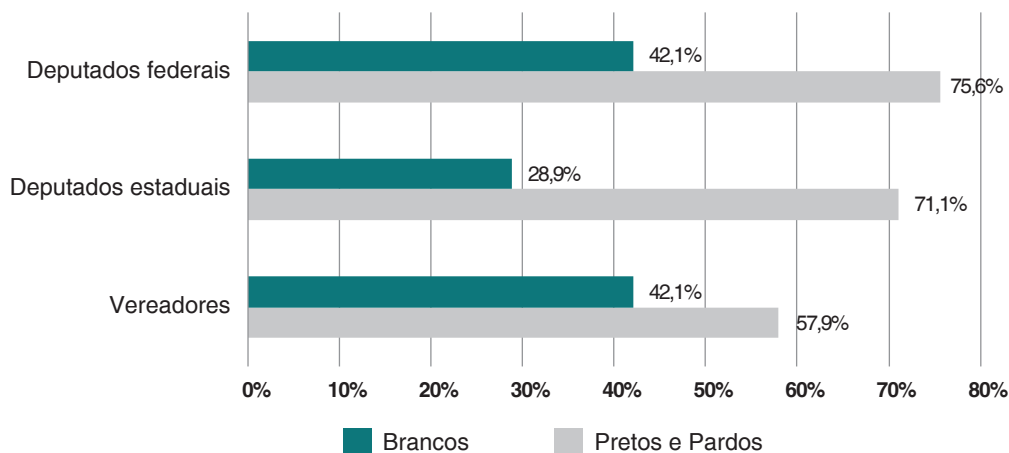
Fonte: IBGE (RENDIMENTO..., 2018).

Associadas às desigualdades de riqueza/renda figuram também desigualdades quanto a emprego, moradia, saneamento, acesso a bens e serviços domésticos (coleta de lixo, água encanada, esgotamento sanitário, máquina de lavar, computador e internet etc.), saúde, segurança, educação, mortalidade infantil, mortes violentas, população carcerária, violência doméstica etc.

No que se refere ao âmbito político-eleitoral, considerando-se os desafios para exercício pleno da cidadania, pontua-se a falta de equilíbrio racial também na representatividade política da população negra. No Legislativo, mesmo com o aumento de candidaturas de pessoas pretas e pardas para cargos legislativos nos anos de 2016 e 2018, os dados do TSE mostram que 41,8% das candidaturas para deputado federal foram de pessoas negras; para deputado estadual, o percentual foi de 49,6% para pessoas negras; e 48,7% das candidaturas para vereadores foram também de pessoas negras.

O percentual de candidatos negros eleitos foi de 24,4% entre os deputados federais e de 28,9% entre os deputados estaduais. Na Câmara de Vereadores, houve uma representatividade um pouco maior, com 42,1% de pessoas negras eleitas em 2016. Mesmo assim, a população negra ainda está sub-representada. O gráfico a seguir demonstra a distribuição dos deputados federais e deputados estaduais eleitos em 2018 e dos vereadores eleitos em 2016.

Gráfico 2 – Distribuição dos deputados federais, deputados estaduais (2018) e vereadores eleitos 2016 (%)



Fonte: IBGE (DESIGUALDADES..., 2019).

Considerando o recorte raça/gênero, o índice de representatividade negra feminina é ainda mais desigual, pois as mulheres negras representam apenas 2,5% da Câmara Legislativa Federal, 4,8% das Câmaras Legislativas Estaduais e 5% das Câmaras Legislativas Municipais.

Esse quadro de desigualdade e sub-representação política possui clivagens regionais, de gênero, etárias e culturais e não se diferencia dos índices de indígenas e pessoas com deficiência, sendo, portanto, base argumental para a necessidade de criação, sistematização e efetivação de recursos especiais de promoção da igualdade racial no sistema político brasileiro, inclusive na legislação eleitoral sobre propaganda nas eleições⁶.

4. Propostas para promoção de igualdade étnico-racial na legislação sobre propaganda eleitoral

No geral, os aspectos demandantes de alterações na legislação eleitoral passam pela necessidade de sistematização das normas em lei ou Código Eleitoral, pois muito do que se propõe neste artigo já foi, ao menos parcialmente e/ou de forma esparsa, contemplado em outras leis distintas da Lei nº 9.504/1997 (como o Código Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos, por exemplo) e/ou em resoluções do TSE e na jurisprudência estabelecida; ou seja, uma proposta preliminar seria a de alterar a Lei das Eleições, unificando e atualizando diversas disposições.

⁶ Cabe destacar que este artigo não trata diretamente de participação política, inserção partidária e candidaturas, pois tais temáticas foram apreciadas em outros eixos temáticos específicos, sendo que as considerações deste texto partem da situação de existência de cotas de candidaturas para negros, indígenas, mulheres e pessoas com deficiência (considerando propostas, neste sentido, sistematizadas nos grupos de trabalho temáticos e específicos).

Quanto aos principais aspectos de diversidade na propaganda eleitoral, eles se relacionam ao fato de a legislação ainda ser ancorada em propaganda física e de radiodifusão pública (panfletos, *outdoor*, carros de som, comícios, jornais impressos, propaganda no rádio e na televisão aberta, protagonizados de forma centralizada por agentes partidários) em defasagem com a realidade da comunicação e com as campanhas eleitorais dos últimos dez anos, que passaram a ser feitas majoritariamente de forma eletrônica/digital (*posts*, *blogues*, canais de vídeo, *podcasts*, mensagens instantâneas, jornais virtuais, propaganda no rádio e televisão digitais, coprotagonizados pela alternância centralização e descentralização por candidatos, eleitores comuns e até agentes anônimos).

Esses problemas gerais associam-se a problemas específicos, como defasagem e/ou ausência de exigências de proporcionalidade de perfis de candidaturas também para distribuição de recursos de campanha e de tempo de propaganda eleitoral e ainda sobre a ausência de dispositivos sobre controle de identidade étnico-racial/fenotípica de candidaturas de candidatos negros, relacionados às cotas.

As propostas debatidas sobre a subtemática foram quase todas de criação normativa, que são apresentadas, a seguir, acompanhadas de uma breve justificativa.

4.1 Proposta 1

Criar novo artigo na Lei das Eleições, na parte *Propaganda Eleitoral*, com o seguinte texto:

Art. X É obrigatória a acessibilidade em todo material de propaganda partidária ou eleitoral para uso de pessoa com deficiência, garantindo-lhe acesso às informações disponíveis, no mínimo, com os recursos previstos no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e em conformidade com as melhores práticas e diretrizes de acessibilidade adotadas internacionalmente.

Nesse novo artigo, que contempla também a acessibilidade para pessoas com deficiência, propõe-se também criar um parágrafo permitindo a faculdade de veiculação de propaganda em outras línguas brasileiras, para além da língua portuguesa escrita ou falada e/ou em paralelo com ela, com o seguinte texto:

§ X Poderá ser veiculada propaganda eleitoral ou partidária em Libras, braile ou língua indígena ou tradicional, desde que acompanhada da íntegra do conteúdo em língua portuguesa ou de remissão a ela.

Justificativa

A proposta justifica-se pela necessidade de promoção de inclusão, diversidade e direito linguístico de segmentos da população brasileira sub-representados, estabelecendo a faculdade

de veiculação de propaganda eleitoral em outras línguas nacionais, permitindo que partidos e candidatos expressem-se em línguas específicas, que também são línguas brasileiras oficiais, pacificamente aceitas em nossa sociedade, em entretenimento, educação e relações com o Judiciário, por exemplo.

Se um indígena tem o direito de se comunicar e de ter seus filhos educados na língua tradicional de sua etnia, e de se dirigir à Justiça nessa mesma língua, então, por qual motivo ele não teria o direito de veicular propaganda eleitoral em seu idioma? O mesmo aplica-se aos cegos em relação ao braille, aos surdos quanto a Libras e até às comunidades com dialetos regionais e línguas tradicionais. Por qual motivo um candidato surdo ou ouvinte não poderia veicular a propaganda de sua candidatura prioritariamente em Libras, com versão secundária com legenda escrita ou falada em português?

Cabe destacar que, nesse ponto do artigo, não se trata de proposição voltada para acessibilidade comunicacional, mas, sobretudo, de diversidade de direito linguístico e de afirmação cultural. Trata-se do direito de amplas oportunidades de comunicação, no qual o candidato pode fazer propaganda expressando-se na *língua do eleitor* e o eleitor tem direito de se informar e debater na língua usada em seu cotidiano.

4.2 Proposta 2

Criar novo artigo na Lei das Eleições, na parte *Propaganda Eleitoral*, com o seguinte texto:

Art. X Será permitido aos candidatos, nas imagens de divulgação na urna, nos materiais de campanha e na propaganda na televisão e na internet, que façam uso de trajes, indumentárias, adereços e acessórios de natureza identitária, incluindo os de caráter religioso e indígena.

Justificativa

A proposta justifica-se pela importância de permitir que os candidatos façam campanha com o uso de suas imagens identitárias, ou seja, nas imagens de divulgação na urna, nos materiais de campanha e na propaganda na televisão e na internet, poderiam usar, por exemplo, óculos escuros para cegos, cocares e pintura corporal para indígenas, penteados, turbantes, chapéus etc.

Na comunicação contemporânea como um todo e na propaganda eleitoral atual, a imagem do candidato é muito importante. Muitas vezes, quando é obrigado a se despojar de suas indumentárias e adereços, ocorre uma cisão identitária, configurando-se uma imagem apresentada ao eleitor muito diferente da imagem do candidato no cotidiano. É, por exemplo, o caso de um indígena que, sem poder usar seu cocar, botoque e pintura de rosto nas fotos de campanha, aparenta, literalmente, ser outra pessoa para si próprio e para o eleitor. O mesmo ocorre com adeptos de religiões de matriz africana ao serem impedidos de usar abadás, ojas e filás. Ou ainda com o vaqueiro e seu chapéu de couro e com o *punk* e seu corte de cabelo moicano.

A legislação eleitoral deve abrigar as possibilidades de imagens identitárias do candidato, desde que não impossibilitem sua identificação (social e política, então, necessariamente cadastral) pelo eleitor, de modo a e permitir que seja associado ao seu cotidiano na comunidade.

4.3 Proposta 3

Criar novo artigo na Lei das Eleições, na parte *Propaganda Eleitoral*, com o seguinte texto:

Art. X Nas campanhas eleitorais para cargos proporcionais, é obrigatória a distribuição proporcionalmente equitativa de tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, equivalente ao percentual mínimo de segmento de candidaturas por gênero e por raça, estabelecidos em legislação.

Nesse novo artigo, que versa sobre proporcionalidade de tempo de campanha na radiodifusão, propõe-se também criar um parágrafo estabelecendo sanções efetivas para o não cumprimento da obrigação, como segue:

§ X A não observância da proporcionalidade prevista no *caput* implicará na obrigação de reversão do tempo de propaganda irregular para as candidaturas do segmento prejudicado, na proporção do dobro de minutos na primeira ocorrência e do triplo de minutos nas demais ocorrências.

Justificativa

A proposta justifica-se pela necessidade de prever expressamente a obrigação de proporcionalidade também no tempo de campanha e de medidas coibidoras do desrespeito à proporcionalidade de candidaturas por gênero e raça, na campanha eleitoral, quanto ao tempo de propaganda no rádio e na televisão.

As recentes e bem-vindas *cotas* de gênero e étnicas, embora tenham representado um avanço, passam por problemas de efetividade, que envolvem candidaturas do tipo *fantasmas*, *laranjas*, *casadinhas* e esvaziamento propriamente dito em processos nos quais as candidaturas objetivam apenas o formalismo de atender à exigência da legislação. Parte considerável dessas candidaturas, aparentemente, não seria *pra valer*, e contam até mesmo com a anuência do próprio candidato. Há casos, em eleições municipais, de candidato a vereador não receber nenhum voto.

Há, por outro lado, candidaturas que não são simuladas, mas que são esvaziadas ou têm sua competitividade inviabilizada por práticas político-eleitorais que a atual legislação não veda e não pune. Não há potencial de efetividade em sistema cuja legislação eleitoral, apesar de exigir 20% de candidaturas negras, não proíbe que 95% do tempo de campanha no rádio e na televisão seja direcionado para candidatos não negros, cuja campanha limita-se ao anúncio

rápido e seco do nome e número do candidato, que disputa com adversários com vários minutos de programa, vinheta, apresentação de propostas etc.

A proposta não se confunde com a obrigação de o partido distribuir o tempo de propaganda igualmente entre todos os candidatos, prejudicando a autonomia na estratégia de campanha, mas na obrigatoriedade de distribuir proporcionalmente o tempo entre os segmentos de candidatos.

Outra justificativa relaciona-se à previsão de sanção de reversão de tempo de candidatura, no restante da campanha, para o segmento prejudicado, pois, por um lado, muitas vezes, multa pecuniária ou suspensão de propaganda em tempo exatamente igual ao da irregularidade podem ser estratégica e propositalmente assumidos. Já a previsão de reversão do tempo irregular, no dobro ou triplo, tanto desencoraja o desrespeito estratégico quanto compensa o segmento prejudicado com mais tempo.

4.4 Proposta 4

Criar novo artigo na Lei das Eleições, na parte *Propaganda Eleitoral*, com o seguinte texto:

Art. X Nas campanhas eleitorais para cargos proporcionais, é obrigatória a distribuição proporcionalmente equitativa de recursos partidários, equivalente ao percentual mínimo do segmento de candidaturas por gênero e por raça estabelecido em legislação.

Nesse novo artigo, que versa sobre proporcionalidade de distribuição de recursos de campanha, propõe-se também criar um parágrafo estabelecendo sanções efetivas para o não cumprimento da obrigação, como segue:

§ X A não observância da proporcionalidade prevista no *caput* implicará em multa para o partido, na proporção do décuplo dos valores irregularmente distribuídos.

Justificativa

As justificativas são similares às da Proposta 3, no sentido de promoção da competitividade de candidaturas de cotas de segmentos sub-representados, pela incorporação, na legislação, de entendimento que foi exigido nas eleições de 2020, para distribuição de recursos de campanhas para candidaturas de pessoas negras. A partir das cotas, a competitividade e a chance de eleição de negros e mulheres tendem a ser maiores se os recursos de campanha/propaganda forem também, no mínimo, proporcionais à cota do segmento.

4.5 Proposta 5

Criar novo artigo na Lei das Eleições, na parte *Do registro de candidatos*, com o seguinte texto:

Art. X O deferimento do registro de candidato que concorra na condição de negro para fins de atendimento às exigências mínimas de proporcionalidade de candidaturas raciais deverá ser precedido de procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração de negro, a cargo da Justiça Eleitoral.

Nesse novo artigo, que versa sobre candidatos autodeclarados negros para cumprimento de exigência de cotas raciais, propõe-se também criar um parágrafo como segue:

§ X Será obrigatória a divulgação pública, pelo partido, do nome dos candidatos que concorrem como autodeclarados negros, para fins de transparência e controle pela sociedade.

Essa proposta, embora esteja relacionada também ao registro de candidaturas, foi debatida no subeixo Campanha Eleitoral, por envolver candidatos e transparência de seu perfil étnico-racial nas campanhas, permitindo que o Judiciário eleitoral identifique essas candidaturas.

Justificativa

Essa proposta, embora complexa e polêmica, justifica-se pela necessidade de verificação prévia, universal e presencial da validação ou não das autodeclarações dos requerentes de registro de candidatura como pessoa negra.

Os procedimentos de heteroidentificação fenotípica por comissões/bancas estão presentes e em consolidação em concursos públicos, inclusive do Judiciário, e em processos seletivos para ingresso na graduação e pós-graduação da maioria das instituições públicas de ensino superior brasileiras. Se, para se matricular em universidades e se inscrever em concursos públicos para juiz, professor, médico, policial ou técnico, exige-se a heteroidentificação, então, por qual motivo não se deveria exigir o mesmo de quem concorre para vereador e para deputado?

Os procedimentos de heteroidentificação fenotípica para preenchimento de vagas de cotas para negros coíbem fraudes, burlas e irregularidades e já foram reconhecidos pelo Judiciário como exigência razoável; além disso, são imprescindíveis para a eficiência das cotas raciais.

Cabe destacar ainda que alguns apontamentos transversais também foram debatidos, embora não tenham sido convertidos em propostas de alteração na legislação eleitoral. Dentre os apontamentos que se interseccionam com o tema da diversidade na propaganda eleitoral, podem ser destacados:

- necessidade de revisão textual da Lei das Eleições, com a substituição de termos obsoletos ou inadequados, tais como *deficiente*, *portador de deficiência* ou *portador de necessidades especiais* por *pessoa com deficiência*; índio por *indígena*, e a incorporação de linguagem inclusiva de gênero;
- necessidade de avançar gradualmente para a paridade em candidaturas de gênero e de negros, correspondente ao percentual de pretos e pardos da localidade da eleição, segundo o último censo do IBGE;
- necessidade de regulamentar registro e campanha de candidaturas coletivas, que têm se efetivado como estratégia de ampliação de representação eleitoral em segmentos sub-representados.

5. Propostas para promoção de acessibilidade na legislação sobre propaganda eleitoral

Quanto aos principais aspectos de acessibilidade na propaganda eleitoral, eles também se relacionam ao fato de a legislação ainda ser ancorada em propaganda física e de radiodifusão pública (panfletos, *outdoor*, carros de som, comícios, jornais impressos, propaganda no rádio e na televisão aberta, protagonizados de forma centralizada por agentes partidários) em defasagem com a realidade da comunicação e com as campanhas eleitorais mais recentes, que são altamente midiáticas e digitais.

Essa defasagem entre perfil de campanha e previsões normativas associa-se a questões específicas, como defasagem e/ou ausência de exigências expressas de acessibilidade em propaganda eleitoral, decorrentes de legislações posteriores que implantaram a obrigatoriedade de recursos de acessibilidade (como legendagem, multilegendagem, Libras, audiodescrição, recurso de aumento de fonte de texto, recurso de leitura automatizada de texto) e, sobretudo, ausência de dispositivos normativos sobre controle de qualidade dos recursos de acessibilidade na propaganda e sanções suficientes e efetivas para as violações.

As propostas debatidas sobre o subtema Acessibilidade foram todas de criação normativa, as quais são apresentadas, a seguir, acompanhadas de uma breve justificativa.

5.1 Proposta 6

Criar título, capítulo ou seção na Lei das Eleições para tratar especificamente *Da Acessibilidade na Propaganda Eleitoral*.

Justificativa

A proposta justifica-se pela necessidade de se ter uma parte específica e destacada da norma para tratar da acessibilidade, dando ao tema a importância que merece e seguindo o padrão de normativos internacionais, que têm partes específicas para esse tema em normativas eleitorais, de comunicação, cultura, eventos etc.

Uma parte da norma que prevesse a obrigatoriedade de acessibilidade no processo eleitoral, como um todo, racionalizaria a necessidade de dispositivos específicos em cada título ou capítulo sobre, por exemplo, alistamento de eleitor, propaganda eleitoral, votação na urna, acessibilidade nos locais de votação, divulgação de resultados etc.

5.2 Proposta 7

Criar novo artigo na Lei das Eleições, na parte *Propaganda Eleitoral*, com o seguinte texto:

Art. X É obrigatória a acessibilidade em todo material de propaganda partidária ou eleitoral para uso de pessoa com deficiência, garantindo-lhe acesso às informações disponíveis, no mínimo, com os recursos previstos no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e em conformidade com as melhores práticas e diretrizes de acessibilidade adotadas internacionalmente.

Nesse artigo, cujo *caput* e um dos parágrafos já foi proposto na subtemática Diversidade em Propaganda Eleitoral, propõe-se também criar outros três parágrafos sobre acessibilidade nas propagandas:

§ 1º A propaganda deve conter símbolo de acessibilidade ou de disponibilidade de recurso de acessibilidade em posição de destaque.

§ 2º A veiculação de propaganda partidária ou eleitoral sem o mínimo de acessibilidade exigido pela legislação configura essa propaganda como irregular e sujeita os responsáveis às sanções previstas na legislação eleitoral.

§ 3º A veiculação de propaganda partidária ou eleitoral sem qualidade razoável de recursos de acessibilidade, sobretudo de não correspondência entre o conteúdo da versão geral com a versão acessível, configura essa propaganda como irregular e sujeita os responsáveis às sanções previstas na legislação eleitoral.

§ 4º Poderá ser veiculada propaganda eleitoral ou partidária em Libras, braile ou língua indígena ou tradicional, desde que acompanhada da íntegra do conteúdo em língua portuguesa ou de remissão a ela.

Justificativa

A proposta justifica-se pela necessidade de adequar a legislação eleitoral a outras leis (como o Estatuto da Pessoa com Deficiência) quanto à obrigatoriedade de acessibilidade e à inclusão da previsão de que ausência de acessibilidade ou acessibilidade sem qualidade configuram a propaganda como irregular e sujeita a sanções.

Há também incorporação de reconhecimento da diversidade linguística brasileira ao romper com a exclusividade do texto em língua portuguesa escrita ou falada e permitir propaganda em braile e Libras, por exemplo.

Os recursos de acessibilidade devem ser incorporados à legislação eleitoral sobre propaganda, não apenas como faculdade, acessório ou complemento, mas como obrigatoriedade de atendimento ao direito de acesso ao debate e ao processo eleitoral das pessoas com deficiência, cujo não atendimento deve estar claramente sujeito a sanções.

5.3 Proposta 8

Criar novo artigo na Lei das Eleições, na parte *Propaganda Eleitoral*, com o seguinte texto:

Art. X A propaganda partidária e eleitoral realizada em meios ou formatos que envolvam imagens ou imagens e sons, incluindo as de televisão e internet, deve incluir obrigatoriamente o uso dos seguintes recursos de acessibilidade:

- I. preferencialmente, janela com interpretação em Libras e/ou subtítuloção por meio de legenda oculta ativa;
- II. audiodescrição ativa ou oculta de imagens e vídeos.

Justificativas

A proposta justifica-se pela necessidade de adequar a legislação eleitoral a outras leis (como o Estatuto da Pessoa com Deficiência) quanto à explícita obrigatoriedade de recursos previstos em lei para todo formato de propaganda audiovisual.

Há também incorporação da audiodescrição como recurso obrigatório, tendo em vista o percentual de eleitores com deficiência visual e a predominância de imagens nas propagandas.

Cabe destacar, ainda, a preferência pela janela de interpretação em Libras, uma vez que muitas pessoas surdas apresentam dificuldades de leitura do texto das legendas.

Considerando que as propostas e o debate presentes na propaganda eleitoral são essenciais aos processos de decisão na democracia, justifica-se a exigência de recursos de acessibilidade em toda propaganda eleitoral de todas as eleições.

5.4 Proposta 9

Criar novo artigo na Lei das Eleições, na parte *Propaganda Eleitoral*, com o seguinte texto:

Art. X A propaganda partidária e eleitoral realizada em meios ou formatos digitais que envolvam texto escrito e/ou imagens, incluindo as de sítio de internet, aplicativos de envio de mensagens e conteúdos, deve incluir obrigatoriamente o uso dos seguintes recursos de acessibilidade:

- I. preferencialmente, janela com interpretação em Libras e/ou subtítuloção por meio de legenda oculta ou ativa;
- II. audiodescrição ativa ou oculta de imagens e vídeos;
- III. recurso de ativação de audileitura humana ou automatizada de textos;
- IV. habilitação para uso de recurso para aumento do tamanho de imagens e de fontes de texto.

Justificativa

A proposta justifica-se pela necessidade de adequar a legislação eleitoral a outras Leis (como o Estatuto da Pessoa com Deficiência) quanto à explícita obrigatoriedade de recursos previstos em lei para todo formato de propaganda.

Há também incorporação da audiodescrição, da audileitura e da fonte aumentada como recursos obrigatórios, tendo em vista o percentual de eleitores com deficiência visual e a predominância de formatos digitais nas propagandas.

Os avanços tecnológicos tornaram esses recursos viáveis em todas as campanhas e eleições, sendo razoável exigi-los, dada sua importância para a inclusão e a participação política.

5.5 Proposta 10

Criar novo artigo na Lei das Eleições, na parte *Propaganda Eleitoral*, com o seguinte texto:

Art. X A propaganda partidária e eleitoral realizada em suporte físico, incluindo panfletos, cartazes e placas, deve incluir obrigatoriamente o uso dos seguintes recursos de acessibilidade:

- I. indicação de *link* ou código de redirecionamento para versão digital da propaganda com recursos de acessibilidade de audileitura e/ou audiodescrição e aumento do tamanho de fontes e imagens.

Justificativa

Além de a proposta justificar-se pela necessidade de adequar a legislação eleitoral a outras leis (como o Estatuto da Pessoa com Deficiência) quanto à explícita obrigatoriedade de recursos previstos em lei para todo formato de propaganda, ela também prevê, nos casos em que não seja

possível a incorporação do recurso de acessibilidade na própria peça de propaganda, que seja incorporado *link* ou código (QR-Code, por exemplo) para remeter a sítio de internet com a versão acessível.

Cabe destacar também alguns apontamentos transversais que foram debatidos, embora não tenham sido convertidos em propostas de alteração na legislação eleitoral. Dentre esses apontamentos que se interseccionam com o tema da acessibilidade na propaganda eleitoral, destacam-se:

- necessidade de inclusão, no preâmbulo da Lei das Eleições, de definições técnico-legislativas de termos utilizados na lei, como ocorre com outras legislações recentes, como o Estatuto da Pessoa com Deficiência, que apresenta, em suas disposições preliminares, o que considera, por exemplo, deficiência, acessibilidade, audiodescrição, barreiras, comunicação, desenho universal etc.;
- necessidade de realização de ampla campanha de divulgação e de educação sobre acessibilidade em processos eleitorais.

5. Conclusões

Concluimos que a adição de dispositivos específicos e mais bem definidos na legislação eleitoral sobre garantia da proporcionalidade de candidaturas por gênero e raça, quanto à obrigatoriedade de distribuição proporcional também de recursos partidários e de tempo de propaganda eleitoral e sanções, irá contribuir para uma legislação eleitoral mais atualizada, aplicável e inclusiva, mas, sobretudo, para o acesso das pessoas negras e de mulheres, em menores condições de desigualdade, na propaganda e no processo eleitoral e, conseqüentemente, para a cidadania dessas pessoas, para toda a sociedade e para a democracia no geral.

Concluimos também que a adição de dispositivos específicos e mais bem definidos na legislação eleitoral sobre acessibilidade em propaganda, quanto a obrigatoriedade de recursos, controle de qualidade e sanções, irá contribuir para uma legislação eleitoral mais atualizada, aplicável e inclusiva, mas, sobretudo, para acesso das pessoas com deficiência, em menores condições de desigualdade, ao debate eleitoral e, conseqüentemente, para a cidadania dessas pessoas, para toda a sociedade e para a democracia no geral.

Concluimos, finalmente, que, muito mais do que propostas de alterações sistematizadas pelos autores, o conteúdo deste artigo é uma contribuição para a reflexão dos agentes elaboradores e revisores das normas eleitorais brasileiras sobre a importância de regras do jogo que promovam, na propaganda eleitoral, diversidade e acessibilidade na ampliação da participação efetiva na comunicação política, no debate eleitoral, na vivência da cidadania e na democracia.

Referências

BOBBIO, Norberto. Democracia. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicolla; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998, p. 326-327.

BOBBIO, Norberto. Uma definição mínima de democracia. *In*: BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 30-31.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Ofício de sociólogo**: metodologia da pesquisa na sociologia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

BRASIL. Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 141, n. 232, p. 5-10, 3 dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, p. 6746, 19 jul. 1965.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 133, n. 181, p. 14545-14549, 20 set. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, n. 189, p. 21801-21812, 1º out. 1997.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, n. 244-E, p. 2, 20 dez. 2000.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151. n. 77, p. 1-3, 24 abr. 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 186-A, p. 1, 29 set. 2015. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 193-A, p. 1, 6 out. 2017. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 193-A, p. 1, 6 out. 2017. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano n. 157, n. 155, p. 59-64, 15 ago. 2018. Republicado parcialmente em 15 ago. 2018 – edição extra.

BRASIL. Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 95, p. 2, 20 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/DF**. Acórdão. Direito constitucional. Ação direta de constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do pedido. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB.

Relator: Min. Roberto Barroso, 8 de junho de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>. Acesso em: 21 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.451/DF**. Acórdão. Liberdade de expressão e pluralismo de ideias. Valores estruturantes do sistema democrático. Inconstitucionalidade de dispositivos normativos que estabelecem previa ingerência estatal no direito de criticar durante o processo eleitoral. Proteção constitucional as manifestações de opiniões dos meios de comunicação e a liberdade de criação humorística. Requerente: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – Abert. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 21 de junho de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749287337>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF**. Acórdão. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. Alegada ofensa aos arts. 1º, caput, iii, 3º, iv, 4º, viii, 5º, i, ii xxxiii, xli, liv, 37, caput, 205, 206, caput, i, 207, caput, e 208, v, todos da Constituição federal. Ação julgada improcedente. Requerente: Democratas – DEM. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático III: propaganda eleitoral e temas correlatos. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019, 97 p. (Coleção SNE, 4).

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2001, p. 50.

DESIGUALDADES sociais por cor ou raça no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 41). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 19 out. 2021.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade racial no Brasil**: evolução das condições de vida na década de 90. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para discussão, n. 807).

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARQUES, Eugenia Portela de Siqueira. O acesso à educação superior e o fortalecimento da identidade negra. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230098>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/VW9YBNPcKcfrnqtyMCMcVxm/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2021.

MOTTA, Livia Maria Villela de Mello. **Audiodescrição:** recurso de acessibilidade para a inclusão cultural das pessoas com deficiência visual. *In:* BENGALA legal. Rio de Janeiro, 30 jul. 2008. Disponível em: <http://www.bengalalegal.com/livia>. Acesso em: 20 out. 2021.

MUELLER, Claus. **The politics of communication:** a study in the political sociology of language. New York: Oxford University Press, 1973.

NASCIMENTO, Grazielly Vilhalva Silva do; SANTOS, Reinaldo dos. **Educação, inclusão e TICs:** legendas e janelas de libras como recurso para inclusão da pessoa surda e da pessoa com deficiência auditiva. 2. ed. São Leopoldo: Oikos, 2017. *E-book*.

PESQUISA de orçamentos familiares: 2017-2018: perfil das despesas no Brasil: indicadores selecionados de alimentação, transporte, lazer e inclusão financeira. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101844.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

RELATÓRIO do desenvolvimento humano 2019: além do rendimento, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. 2019. New York: PNUD, 2019. Versão português. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

RENDIMENTO de todas as fontes: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101673_informativo.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

RENDIMENTO de todas as fontes: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709_informativo.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

SANTOS, Maria de Lourdes dos; SANTOS, Reinaldo dos. **O cajado de mentor:** mídia, eleições e coronelismo eletrônico no Brasil. Dourados: Ed. UFGD, 2017.

SANTOS, R. A implantação da Lei das Cotas e os critérios de autodeclaração. *In:* SEMINÁRIO RACISMO E ANTIRRACISMO, 8., Dourados, 2015. **Anais [...]** Dourados: NEAB-UFGD, 2015.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada.** São Paulo: Ática, 1994. 2 v.

VIVER sem limites: Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013, 92 p.