

36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT13 - Financiamento político no Brasil: o impacto do dinheiro sobre partidos, eleições, candidatos e representantes.

Trabalho:

**Financiamento Público Indireto e Fragmentação Partidária no Brasil:
análise dos efeitos do HGPE no Número Efetivo de Partidos**

Autor: Mauro Macedo Campos
Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro (UENF)
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – pós-doutorando

I. Introdução

Este artigo procura analisar os impactos do financiamento público indireto na alta fragmentação partidária no Brasil, tendo como referência a essencialidade da mídia como veículo de informação no que se refere à comunicação política e a relevância dos recursos midiáticos para as democracias contemporâneas. Além das funções exercidas pela mídia, seja como veículo mercadológico, seja pelo seu papel jornalístico, para o caso brasileiro, têm-se ainda os efeitos da gratuidade dos espaços de veiculação para os partidos nos veículos de radiodifusão, por meio do horário gratuito de propaganda eleitoral e partidária (HGPE).

O argumento utilizado para desenvolvimento deste artigo parte de duas questões empíricas importantes. A primeira refere-se ao papel do Estado no custeio do sistema partidário-eleitoral, em que pese o “preço” dos recursos midiáticos. A segunda é o formato de repasse desses recursos entre os partidos, cujo critério de distribuição do tempo de veiculação é mais igualitário (ou menos proporcional), comparado às regras de repasse do dinheiro do Fundo Partidário, por exemplo. Refletem, assim, no padrão de competitividade intrapartidária.

Supõe-se então, que a vigência de tais critérios, no HGPE, funciona como um “estímulo” às pequenas legendas, dado o acesso aos meios de comunicação eletrônicos. Os efeitos combinados destas variáveis reforçam a hipótese de que o HGPE contribui para o elevado número de partidos no País.

Os dados foram trabalhados a partir das regras de distribuição do tempo de inserção na mídia de radiodifusão, definido pela proporcionalidade dos votos obtidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, e escalonados segundo a disposição do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A pesquisa cobrirá os anos de 2001 a 2011. O corte de uma década justifica-se basicamente pela acessibilidade dos dados relativos ao calendário da propaganda partidária e por cobrir três eleições gerais.

Espera-se construir, com base nessas informações, um índice relativo ao número efetivo de partidos dado pela distribuição do tempo de mídia: ou N-Mídia. Esse índice será contrastado com o N-RecPúblico, que é resultado da distribuição do dinheiro público do Fundo Partidário entre os partidos; o N-RecPrivado, que é calculado a partir das receitas privadas anuais dos partidos políticos (diretórios nacionais); e também, com o N-Eleitoral, este sim, calculado a partir dos votos obtidos nas eleições gerais. Esse último índice é amplamente utilizado pela literatura especializada para perceber o movimento relativo à fragmentação dos partidos nos sistemas partidários.

Enquanto os índices de fragmentação se referem à distribuição dos votos, calcula-se aqui, indicadores similares baseados na distribuição dos recursos públicos (diretos e indiretos), bem como por meio dos recursos privados captados pelos partidos junto ao setor privado. Dos resultados comparados, espera-se que o número efetivo de partidos, calculados a partir da distribuição (e peso) da mídia eletrônica supere os demais.

A partir de tais questões, torna-se possível identificar a relevância deste benefício público indireto, concedido pela legislação brasileira aos partidos políticos, e que se supõe ajudar na explicação da alta fragmentação partidária no País.

Enfim, objetiva-se contribuir com o debate sobre tais questões, a partir das informações encontradas nas pesquisas, e consolidadas no cálculo do número efetivo de partidos, dado pelo critério do acesso à mídia eletrônica. Tal exercício deve expressar os impactos do HGPE na alta fragmentação partidária.

II. Construção e divulgação da imagem política para partidos e candidatos

Nas democracias modernas os programas eleitorais assumem, cada vez mais, um caráter complexo e caro, com o uso de recursos televisivos sofisticados e com elevado grau de profissionalização, dado pelo *marketing* eleitoral. Assim, por representarem um valor expressivo, os custos com divulgação de partidos e de candidatos podem se constituir num diferencial nas competições eleitorais. Desse modo, os gastos com publicidade e mídia se tornam um dos principais atributos das competições eleitorais, podendo ter um impacto nas escolhas dos eleitores. Como se sabe no Brasil, os custos com a aquisição de espaços midiáticos inexistem para partidos (e candidatos). Garantidos pela legislação, estes veiculam suas mensagens em programas partidários e eleitorais de forma gratuita. Trata-se, portanto, de um benefício público essencial à competitividade concedido aos partidos políticos.

Todavia, os gastos com a construção dos programas partidários, especialmente em anos eleitorais, podem ser (e normalmente são) impactados por um inflacionamento nos preços dos serviços midiáticos. Portanto, estão subordinados a uma estrutura financeira competitiva, tendo em vista que tal condição reforça a imagem dos partidos (e dos candidatos), podendo direcionar as disputas eleitorais e partidárias. Em outras palavras, dada a relativa dependência dos partidos (e dos candidatos) desses veículos – para se fazerem conhecer perante os eleitores e, com isso, terem chances reais nas disputas eleitorais –, os custos da divulgação partidária e das campanhas são consumidos, em grande parte, pelos

veículos de propaganda, na confecção de programas, de *spots* e pelo *marketing* eleitoral (Ansolabehere; Gerber e Snyder. Jr, 2001).

Portanto, o horário eleitoral gratuito exerce um impacto direto (e indireto) sobre as finanças dos partidos e das campanhas eleitorais. Isso porque, tendo em vista a penetração ampla desses veículos em todo o território nacional leva os candidatos a incorrerem em mais despesas. Afinal, os gastos com o *marketing* eleitoral acabam sendo o principal dreno de dinheiro nos programas partidários e, sobretudo, nas campanhas eleitorais¹.

Os partidos políticos, bem como os candidatos em disputa eleitoral, certos de que quanto maior for a capacidade de levar sua imagem aos eleitores (e a qualidade desta imagem), maiores serão as chances de sucesso eleitoral, tendem a entrar em um *loop*, no qual a competitividade torna-se mais expressiva quanto maiores forem os apelos publicitários de *marketing* nas campanhas e, por sua vez, o volume dos gastos com esses serviços. Ora, se são sabedores da capacidade de inserção desse veículo de comunicação, os partidos, assim como os candidatos, se vêem compelidos a gastar mais em suas campanhas, de modo a se mostrarem mais convincentes e competitivos ao universo de eleitores. Com base nesse argumento, os gastos com publicidade de campanha seguem uma lógica expansionista.

Neste sentido, o tempo de veiculação destinado aos partidos pode representar um problema por dois ângulos: pela escassez ou pelo excesso. No primeiro caso, o da escassez, pode interferir na competitividade dos partidos (ou candidatos), dada as restrições de espaço na mídia. Já no segundo caso, em que o tempo de veiculação é maior, pode comprometer as finanças das campanhas (ou partidárias). Mesmo sendo um “espaço gratuito de veiculação”, o preenchimento desse espaço não o é. Ao contrário, é caro, sobretudo ao se considerar os custos com o *marketing* que demandam quantias elevadas de dinheiro, o que pode causar um descompasso qualitativo entre os programas partidários e eleitorais (Campos, 2009).

Por isso, os custos desses serviços assumem um peso considerável para os competidores, que não medem esforços para adequarem suas campanhas aos novos formatos de “convencimento” do eleitor. Gastam, e procuram gastar, com base nos gastos de seus concorrentes (ou no que acham que eles gastam), para assim não perderem espaço competitivo. Ocorre, portanto, um equilíbrio sub-ótimo, que se reflete na elevação dos gastos em propaganda política pelos concorrentes, ocasionando um encarecimento das disputas

¹ Cabe uma diferenciação sobre os formatos das campanhas: a “eficácia” da ferramenta do *marketing* eleitoral seria maior para as campanhas para cargos majoritários, comparadas às campanhas para cargos proporcionais, em que os resultados dos investimentos em *marketing* não seriam os mesmos (Pacheco, 1994).

eleitorais e reforçando a importância do dinheiro para o sucesso eleitoral². Quanto mais dinheiro um candidato ou um partido investir nas campanhas eleitorais, mais dinheiro ainda os demais concorrentes se sentirão obrigados a gastar, sem que tais gastos resultem, necessariamente, em maior benefício à disputa eleitoral. Porém, mesmo cientes de que uma redução nos gastos de campanha poderia ser benéfica a todos, nenhum candidato e/ou partido se prestaria a fazê-lo antes do outro, mas todos partem da condição de que o cumprimento das limitações seria efetivado se os demais fizessem dessa forma.

III. Sistema de radiodifusão no Brasil: sobre qual recurso político se está falando?

Nesta seção, será ressaltada a importância da mídia, em especial, a mídia televisiva, para o desenvolvimento das democracias modernas, tanto no contexto político, quanto no econômico. Em função da capilaridade que exercem em toda a sociedade, as mensagens transmitidas (pagas ou não) ao cidadão pela propaganda na mídia eletrônica podem influir na decisão do voto. Funcionam como um mecanismo redutor do custo de captação de informações por parte do eleitor sobre problemas de toda ordem e analisados por ele na hora do voto (Veiga, 2002; Borba, 2005). Portanto, pode pesar nas escolhas dos eleitores por meio de um ponto de vista específico, que reflete a realidade social que se apresenta aos espectadores-eleitores (Miguel, 1999). E mesmo os eleitores que dizem não se interessar pelas disputas eleitorais e pelo horário eleitoral gratuito deparam com situações que mudam o cotidiano e nas quais são compelidos a opinar sobre determinado assunto decorrente das disputas eleitorais (Veiga, 2001; Reis, 2003; Jardim, 2004).

Nestes termos, Marcus Figueiredo e Alessandra Aldé (2005) consideram que a propaganda eleitoral exerce três funções essenciais no processo competitivo: a condição que propicia ao partido (ou ao candidato) de reforçar no eleitor a intenção de voto; outra que se refere à capacidade de fazer o eleitor mudar de idéia e, assim, capturar votos de outro candidato concorrente; e, por fim, a função de convencimento dos eleitores indecisos.

O tema relacionado ao acesso aos meios de comunicação, concedido aos partidos políticos, se coaduna com os princípios democráticos da equidade e do direito de informação. Por um lado, os partidos necessitam de espaço para divulgar suas plataformas e programas eleitorais. Por outro, é também direito dos eleitores conhecerem as propostas e se informarem

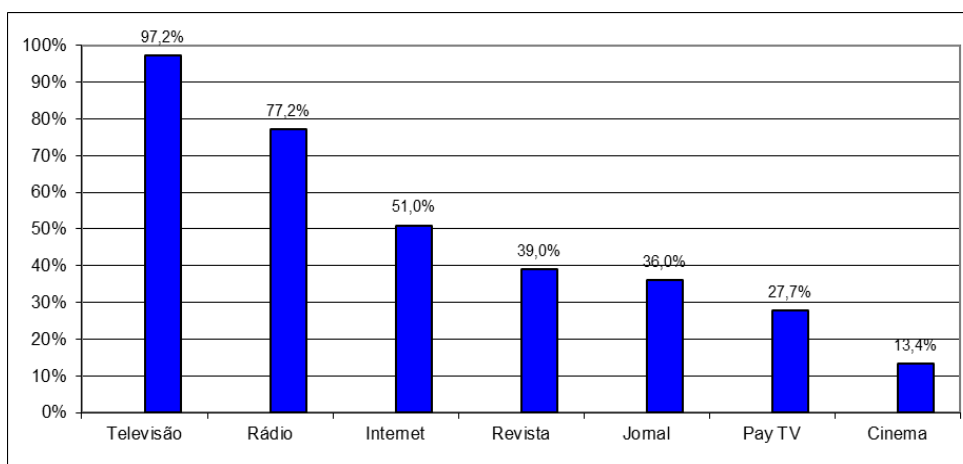
² O conhecimento da estrutura proporciona, a partir da teoria dos jogos, um entendimento do comportamento dos atores diante de situações de decisão contínua e com escassez de informações e recursos. Trata-se, portanto, do uso de um raciocínio similar ao que é aplicado à economia: (...) se eu pensar sobre como você pensa sobre minha forma de pensar, eu não devo cooperar. Assim, eu pressuponho que o outro vai me julgar não cooperativo e antecipo a minha deserção, pois, se o outro pensar assim, certamente vai desertar também (...).

sobre estas, bem como sobre as opções partidárias e eleitorais apresentadas a cada período, não importando se um partido (ou candidato) tenha mais ou menos recursos para adquirir esses espaços na mídia eletrônica.

A relevância desse instrumento para a consolidação da democracia no Brasil se deve à sua grande penetração em todo o território. O avanço tecnológico e o peso dos investimentos em redes de transmissão e estações sustentam a amplitude e a abrangência do sistema de telecomunicação. A capacidade de inserção das televisões abertas é incontestável: está presente em 91,3% dos domicílios, cobrindo quase 100% do território nacional (Anatel/CPqD, 2002; IBGE/PNAD, 2004; Mídia Dados, 2007).

No intuito de chamar a atenção para a importância dos meios de comunicação (em especial, televisões e rádios), o gráfico 1 coloca em evidência a capacidade de penetração desses veículos. Os dados destacam a importância das TVs abertas no mercado brasileiro de mídia e evidenciam a potencialidade dessas “ferramentas” de informação, seja atuando como uma mídia-jornalística, seja através da propaganda paga, por meio da comercialização de espaços midiáticos junto aos anunciantes.

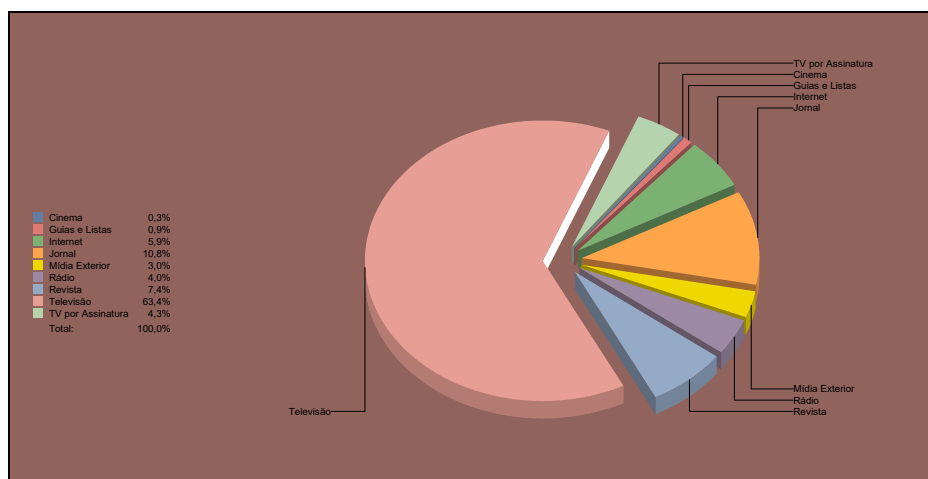
Gráfico 1: Penetração dos Meios de Comunicação no Brasil (IBOPE/2010 – %)



Fonte: IBOPE – TGI – Média Brasil: novembro de 2010.

Na sequência, o gráfico 2 evidencia o peso que as televisões abertas exercem no mercado publicitário brasileiro. Mais da metade dos recursos aplicados em publicidade e *marketing* são direcionados às TVs abertas, o que reflete no faturamento deste segmento. Isso reforça a importância deste recurso para a condução do processo democrático em todo o País, além de impulsionar os preços para a veiculação de imagens no meio televisivo.

Gráfico 2: Percentual de Participação no Faturamento dos Meios de Comunicação em 2011 (em %)



Fonte: Mídia Dados – Projeto Inter-Meios, 2011.

A participação de anunciantes nos veículos de comunicação segue a linha da capacidade de penetração que exercem na sociedade, que por sua vez reflete no faturamento do setor. Os dados demonstram o distanciamento entre as TVs abertas e os demais veículos.

Os dados deixam claro que o principal acesso às informações sobre a vida política do País se dá pela mídia eletrônica, que atinge 2/3 da população brasileira (Azevedo, 2006). Tal condição coloca esse mercado em situação privilegiada frente aos demais.

Com esse potencial todo, a mídia pode exercer interferência direta na condução da política, tanto na inversão de prioridades da agenda de discussão, inserindo novos *issues* e tornando os *decision-makers* relativamente dependentes do “humor” dos meios de comunicação, como expressando os interesses econômicos e sociais dos seus controladores ou aliados (Rial, 2004). Marcus Figueiredo (1993) considera como “quase impossível” eliminar por completo algumas das predileções desse segmento e “resistir à propaganda espontânea que a mídia faz de alguns candidatos³”. Por esses e outros motivos, a mídia eletrônica torna-se um instrumento essencial para a democracia, tendo em vista a sua capacidade de fornecer “recursos cognitivos” (Miguel, 1999) aos espectadores (ou eleitores).

Mesmo porque, se a mídia televisiva consegue chegar a uma dimensão geográfica tão importante e a um contingente cada vez mais expressivo de espectadores, também pode, a partir desse reservatório de possibilidades, ser capaz de informar os eleitores e fazer penderem os resultados de determinado processo político. Nesse aspecto, o Estado legisla no sentido de evitar (ou minimizar) possíveis manobras que manipulem a opinião dos eleitores, através de órgãos de controle e de fiscalização do conteúdo apresentado por esses veículos.

A comunicação de massa, sobretudo de radiodifusão, assume um papel essencial nos sistemas políticos, de tal forma que os partidos e a maioria dos candidatos isoladamente, não teriam condições financeiras para arcar com esses custos, sem o auxílio do Estado (Zovatto, 2004; Speck, 2005). Ao assumir a condução do uso da mídia eletrônica, o Estado chama para si a responsabilidade de garantir o acesso dos partidos (e estes aos candidatos) ao sistema de radiodifusão. Um mecanismo que estimula a competitividade do sistema partidário-eleitoral. Da mesma forma, reduz as investidas do poder econômico e das emissoras, ao proibir a compra de espaços midiáticos pela via do mercado⁴ e a cessão desses espaços pelas emissoras fora do estabelecido pelo HGPE (Campos, 2009).

Afinal, a mídia eletrônica de radiodifusão representa o caminho mais curto para o convencimento do eleitor, o que poderia desfocar a representatividade democrática a partir da presença irrestrita do dinheiro nas disputas eleitorais. Portanto, os aspectos condizentes à propaganda eleitoral assumem um peso importante nos mecanismos de financiamento e de condução orçamentária dos partidos políticos e dos candidatos. A estes cabe a cobertura dos gastos (que não são poucos) para a preparação de programas eleitorais.

Assim, se a mídia eletrônica (principalmente a televisiva) possui uma capacidade de penetração tão ampla e se, concomitantemente, representa o principal portal de informações para a sociedade, também pelas mesmas razões, não poderia ser mesmo um veículo barato. Os preços seguem a potencialidade do setor, o que os deixa mais caros ainda.

A mídia eletrônica não só é cara como é essencial, dadas as dificuldades de se fazer chegarem as informações ao maior número de eleitores possível. De tal forma que os partidos, assim como a maioria dos candidatos isoladamente, não teriam condições financeiras para arcar com esses custos sem o auxílio do Estado. Se comparada aos demais sistemas de custeio público indireto, a mídia eletrônica ganha relevo e *status* de principal elemento de financiamento indireto do sistema partidário-eleitoral, em que pese o fato de que os gastos dos partidos e dos candidatos assumiram um volume elevado a partir do momento em que as campanhas se tornaram reféns das emissoras de rádio e, principalmente, da televisão. Esse

³ Não custa lembrar que os veículos de comunicação não são neutros. Por trás desse mercado sempre existirão indivíduos ou grupos controlando esses veículos. Por pertencerem a grupos privados, guiados pela lógica de mercado, os meios de comunicação de massa se distanciam do controle da sociedade.

⁴ As restrições à compra de mídia eletrônica referem-se apenas aos veículos de radiodifusão. No caso da utilização de propaganda por internet (que são, também, veículos de mídia eletrônica), não existem impedimentos, ou monopólio do Estado. Os candidatos podem pagar por esses serviços. Da mesma forma, a publicidade em imprensa escrita. Neste caso, pode-se recorrer ao mercado para adquirir espaços, tanto em jornais como em revistas. Portanto, ao mesmo tempo em que se inibe a prevalência do capital ao se proibir a compra na mídia radiodifusão, a mesma regra não se aplica à imprensa escrita.

argumento ganha fôlego explicativo quando se considera o valor comercial dos espaços midiáticos destinados à publicidade partidária e eleitoral.

Isso posto, pode-se ter uma ideia do tamanho do recurso controlado pelo Estado e colocado à disposição dos partidos políticos através da gratuidade da veiculação (no rádio e na televisão) de programas partidários e eleitorais.

Enfim, o que se quis mostrar aqui, ainda que de forma superficial, é a potencialidade do recurso vinculado ao tempo de exposição na mídia, bem como a relevância dos veículos informacionais de radiodifusão para as democracias modernas. Desse modo, uma primeira questão pode ser dada pela capacidade que a mídia eletrônica possui como detentora de informações. Nesse caso, pode exercer um peso expressivo nas escolhas dos eleitores por meio de um ponto de vista específico, que reflete a realidade social apresentada aos espectadores-eleitores (Miguel, 1999). A segunda questão considera a mídia eletrônica como portadora de propaganda paga. Assim, dada a capacidade de oferecer informações a um conjunto amplo de consumidores, espalhados em todo o território, pode-se ter uma justificativa pelos preços crescentes dos espaços de inserção, do ponto de vista das emissoras. Dito isso, fica patente que a gratuidade concedida pelo Estado aos partidos políticos compreende um recurso público essencial à condução do processo democrático-partidário. Afinal, se a aquisição dos espaços de inserção na mídia eletrônica é sabidamente cara, e se é essencial aos atores políticos o acesso a esse meio de comunicação, o fato de a legislação conceder gratuidade esse recurso corresponderia a um incentivo fundamental no jogo político.

IV. Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral: uma análise temporal das regras

A legislação criada para regulamentar a propaganda eleitoral no Brasil é datada de 1950 e, a partir daí, as regulamentações de acesso às emissoras de rádio e de televisão passaram a fazer parte do arcabouço legal do País, estipulando regras para os horários de propaganda eleitoral (Rodrigues, 1981; Miguel, 1999; Jardim, 2004). Muito embora não houvesse a gratuidade para partidos e candidatos a legislação obrigava as emissoras a disponibilizarem espaços na mídia para a veiculação da propaganda partidária. Representa, portanto, uma ruptura na programação normal das emissoras de radiodifusão.

Uma década depois o TSE lançou resolução que corroboraria o Código de 1950, cuja única menção à propaganda televisiva se limitava a considerar que as emissoras ficariam sujeitas às mesmas regras previstas para as rádios no tocante à rotatividade de tempo de

veiculação entre os partidos e ao cumprimento da tabela de preços de forma igualitária⁵. O procedimento que envolvia a mídia eletrônica paga era similar ao vigente no modelo norte-americano, segundo o qual os acessos aos meios de comunicação são custeados pelos partidos e pelos candidatos⁶ (Schimitt; Carneiro e Kuschmir, 1999; Mendes, 2000; Jorge, 2003).

O acesso gratuito aos espaços nos meios de comunicação, pela via da propaganda eleitoral, somente foi proporcionado em 1962, dando início ao Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE⁷). A adoção desse procedimento se rendeu à obviedade de que a comunicação seria indispensável para qualquer atividade política, que requeria meios ou veículos para se propagar. Assim, estar-se-ia estendendo as oportunidades de veiculação de propostas aos partidos como um todo, independentemente da capacidade financeira de cada partido (ou candidato). A adoção de tal critério de acesso à mídia tornaria as condições de disputa partidário-eleitoral mais equilibradas entre os concorrentes, minimizando a influência de critérios puramente econômicos (Veiga, 2001; Gomes, 2003; Miguel, 2003).

O Código Eleitoral brasileiro de 1965 estabelecia que toda propaganda eleitoral deveria ser realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles custeada⁸. Contudo, o Código não fez menção à concessão de propaganda gratuita junto aos veículos de radiodifusão, tampouco à proibição desse tipo de veiculação paga.

Este tema é tratado também na LOPP de 1965, na qual se estabeleceu que os partidos teriam assegurado o direito de difusão e transmissão gratuita da propaganda partidária pelas empresas de radiodifusão. As emissoras ficariam obrigadas a conceder, fora dos períodos eleitorais, espaço de uma hora para os partidos apresentarem seus programas. A aprovação dessa regra, no entanto, não excluiria o uso de propaganda paga no rádio e na televisão,

⁵ Ver artigo 130 da Lei nº 1.164, de 1950, e, posteriormente, o artigo 16 da Resolução nº 6.508, de 1960. Nele se considera que as “estações de rádio [excetuadas as públicas] nos 90 dias anteriores às eleições gerais ou as que se realizarem, em cada circunscrição, município ou distrito, reservarão, diariamente, duas horas à propaganda partidária, sendo uma delas, pelo menos, à noite, destinando-as sob rigoroso critério de rotatividade, aos diferentes partidos, mediante tabela de preços iguais para todos”.

⁶ A regulamentação para a propaganda política americana é amplamente liberal, visto que o acesso à propaganda eleitoral se dá unicamente pela compra dos espaços midiáticos nos veículos de comunicação. Não existe gratuidade fornecida pelo Estado. A regulação passa pela obrigatoriedade de as emissoras manterem os mesmos preços (com os mesmos preços) para todos os candidatos: a oferta é igualitária, mas a demanda se efetiva apenas para aqueles com mais recursos financeiros.

⁷ Ver Lei nº 4.115, de 1962, aprovada por intermédio do deputado federal Aduino Cardoso, dando origem ao Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (o chamado “Guia Eleitoral”). Essa legislação previa em seu escopo a gratuidade da propaganda eleitoral nas estações de radiodifusão e televisão (Jardim, 2004).

⁸ Ver artigo 241 da Lei nº 4.737, de 1965 (Código Eleitoral), que estabelece que, “toda propaganda eleitoral deve ser realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-se-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos”, sendo corroborada pelas legislações seguintes.

prevalecendo, assim, a convivência entre propaganda eleitoral gratuita e propaganda paga durante 12 anos. A proibição de propaganda paga se deu apenas em 1974⁹ (Campos, 2009).

Mais adiante, em 1976, foi outorgada a chamada “Lei Falcão¹⁰”, estipulando regras mais rígidas para a veiculação da propaganda partidário-eleitoral gratuita. A mais eminente das restrições se referia à proibição de divulgação das mensagens dos candidatos e partidos, o que atingiria, principalmente, a oposição ao regime (Rodrigues, 1981; Lima, 1994). Tais condições vigoraram até as eleições de 1982.

Com o término do regime autoritário, a partir de 1985, a propaganda política nos meios de radiodifusão ganha um lugar de maior destaque no jogo político, principalmente com a disseminação dos aparelhos de televisão. Desse modo, o horário eleitoral gratuito assume relevância no cenário político brasileiro, transformando os veículos de comunicação de massa em instrumentos essenciais na condução do processo democrático.

Desde a Nova República, até a última eleição em 2010, ocorreram 15 eleições com algumas variações na legislação sobre essa temática. O retorno à democracia ressaltou a importância dos veículos de comunicação para o sistema partidário-eleitoral que, de certa forma, alterou o comportamento dos partidos, dos candidatos, dos políticos eleitos e dos eleitores. Tal concepção contribuiu para a criação de regras mais rígidas para as programações e os noticiários das rádios e das televisões.

A regulação definitiva do HGPE e os critérios de distribuição dos espaços na mídia de radiodifusão, se ateve a duas legislações específicas: (1) propaganda partidária, pela Lei nº 9.096, de 1995; e (2) propaganda eleitoral, pela Lei nº 9.504, de 1997. Tais regras definem o modo como o espaço de mídia é distribuído entre os partidos.

IV.1. Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral

De 1985 até 1996 foram editadas nove regras distintas de veiculação da propaganda eleitoral¹¹. O quadro 1 sintetiza as principais abordagens das legislações referentes ao acesso à mídia e a distribuição dos espaços de veiculação nesses veículos para os períodos eleitorais.

⁹ Ver Lei nº 6.091, de 1974, de iniciativa do deputado Etelvino Lins (ARENA-PE). Com essa regra chega ao fim a propaganda política paga na televisão que, desde 1962, dividia o espaço com a propaganda gratuita.

¹⁰ Ver Lei nº 6.339, de 1976, que ficou assim conhecida pelo seu autor, o então Ministro da Justiça, Armando Falcão, que limitou a propaganda eleitoral na televisão e no rádio à veiculação exclusiva da foto e do currículo dos candidatos e número de registro na Justiça Eleitoral, sendo proibidos quaisquer outros tipos de propagandas.

¹¹ Considerando as resoluções e as instruções normativas emitidas a cada eleição (para primeiro e segundo turnos), o número de legislações se eleva, porém, no tocante às alterações efetivas do formato, são consideradas apenas as leis que instituem cada processo eleitoral.

A partir de 1997 as regras de condução do horário eleitoral gratuito, em rádio e em televisão, mantiveram-se quase que na sua totalidade inalteradas. Em anos de eleição (anos pares), os programas eleitorais ocorrem ao longo do segundo semestre, com início 45 dias antes do pleito, em dois períodos diários, com horários fixos para transmissões em rádio e em televisão. A repartição dos tempos de inserção nos meios de comunicação obedece a dois critérios: (a) 1/3 é distribuído igualitariamente entre os partidos; e (b) 2/3 são distribuídos entre os partidos pelo critério de proporcionalidade na Câmara dos Deputados.

Quadro 1: Regras do HGPE para Períodos Eleitorais (desde 1985 – atual)

Legislação	Lei 7.332, de 1985	Lei 7.508, de 1986	Lei 7.664, de 1988	Lei 7.773, de 1989	Resolução 16.402, de 1990	Lei 8.214, de 1991	Lei 8.713, de 1993	Lei 9.100, de 1995	Lei 9.504, de 1997
Aplicada às eleições de:	1985 Munic.	1986	1988 Munic.	1989	1990	1992 Munic.	1994	1996 Munic.	1998 e Posterior
Dias de propaganda eleitoral	60	60	45	60	60	45	60	60	45
Minutos por dia	60	120	90	120	120	80	120	60	(100 gerais) (60 munic.)
Distribuição equitativa	50%	33,3%	5,6%	3,1%	33,3%	25%	41,7%	20%	33,3%
Distribuição proporcional	50%	66,7%	94,4%	96,9%	66,7%	75%	58,3%	80%	66,7%
Critério proporcionalidade	Proporção bancadas na CV	Proporção bancadas da CD/ALs	Proporção na CD/ALs	Proporção na CD	Proporção bancadas da CD/ALs	Proporção na CD/ALs	Proporção na CD	Proporção na CD	Proporção na CD

Fonte: Speck e Campos, 2011.

Os dados apresentados no quadro mostram uma diminuição no período destinado ao HGPE. A redução foi de 25% no número de dias de veiculação da propaganda eleitoral. Até as eleições municipais de 1996, a legislação eleitoral estabelecia um período de 60 dias anteriores às eleições, com exceção das eleições municipais de 1988 e 1992, cujo período foi reduzido para 45 dias. De 1998 em diante, o período foi definido unicamente em “45 dias anteriores à antevéspera das eleições”. Assim como no número de dias disponíveis, percebe-se, também, uma redução do tempo diário destinado ao horário eleitoral gratuito. Há também, uma diferença na quantidade de tempo para as duas eleições: gerais e municipais.

Para os programas em blocos, as emissoras de radiodifusão são obrigadas a destinar seis semanas, de segunda a sábado, e uma semana, de segunda a sexta, o que significa dizer que a contagem dos dias é feita até três dias antes da realização das eleições. Em termos do prazo efetivo dos programas eleitorais do HGPE, eles correspondem a 39 dias de veiculação nas emissoras de radiodifusão (considerando apenas o primeiro turno).

Para as eleições gerais o tempo total de exibição da propaganda eleitoral é de 3.900 minutos durante todo o período. O primeiro bloco é veiculado no início da tarde (das 13h às

13h50min.) e o segundo em horário nobre¹² (das 20h30min. às 21h20min.). Já para as eleições municipais, o tempo destinado à propaganda eleitoral é de 2.340 minutos para a exibição em blocos, não consideradas as inserções ao longo do HGPE. Simultaneamente são veiculadas as inserções ao longo das programações normais das emissoras, com horários definidos de veiculação: os chamados *spots*¹³ de até 60 segundos. Nesse caso, não existem exceções quanto aos dias para veiculação. As inserções acontecem inclusive aos domingos e durante os 45 dias que antecedem as eleições. Esse mecanismo serve como forma adicional de o eleitor tomar conhecimento do processo eleitoral. Isso porque, considerando apenas os blocos de transmissão do HGPE, poderia haver uma redução na audiência, pelo fato de o eleitor, comumente, desligar o aparelho. As inserções curtas ao longo da programação normal da emissora reduziriam (ou anulariam) os efeitos desse procedimento que, por serem exibidos nos intervalos das programações alcançam um número maior de espectadores.

No que se refere à divisão do tempo midiático entre os partidos (ou coligações), no caso da propaganda eleitoral há um maior equilíbrio na distribuição dos horários destinados a esse fim. Os critérios vigentes prevêem uma distribuição igualitária, entre os partidos com registro definitivo no TSE, equivalente a 33,33% do tempo total. A maior parcela, ou 66,67%, fica a cargo da distribuição proporcional, como já ressaltado. Mesmo assim, a distribuição dos espaços midiáticos para a propaganda eleitoral destina uma parcela relevante ao critério de distribuição igualitária para veiculação na mídia eletrônica. Desse modo, as regras reforçam a participação de legendas com menor expressão (Campos, 2009). Portanto, uma maior disponibilidade de tempo de mídia distribuída de forma igualitária poderia produzir um reflexo direto no peso atribuído aos partidos menores na formação das coligações eleitorais.

Ora, se a participação igualitária na repartição dos espaços midiáticos “compensa” os chamados “partidos nanicos”, na ponta o “preço da fatura” cobrada por essas legendas, no caso das coligações, levaria em conta esse espaço de mídia, pois, ao fim e ao cabo, significa maior exposição. E isso tem preço¹⁴.

¹² De acordo com o levantamento efetuado para a Anatel/CPqD (2002), o horário nobre compreende das 18:00 às 23:00 horas e concentra aproximadamente 85% do faturamento das emissoras de televisão.

¹³ Esse formato se assemelha ao padrão adotado para as campanhas norte-americanas difundidas ao longo da década de 1960. O que não excluía a prática de candidatos comprarem espaços maiores (Figueiredo; Aldé; Dias; e Jorge, 1998). A adoção de *spots* nas eleições brasileiras se deu com a Lei nº 9.100, de 1995 (Mendes, 2000).

¹⁴ O horário de televisão e rádio, entendido como um recurso indireto importante e com um “preço caro”, pode ser ilustrado pelo episódio recente, nas eleições de 2006. O caso foi amplamente divulgado pelos jornais em que o candidato ao governo de Goiás, pelo PSL e também presidente do partido Osvaldo Pereira, foi flagrado tentando vender o espaço de televisão do partido, que, segundo a matéria, seria de 2,10 minutos, a um “agente” por R\$1,3 milhão. Disponível em: <http://jg.globo.com/JGlobo/0,19125,VTJ0-2742-20060828-239791,00.html>.

IV.2. Horário Gratuito de Propaganda Partidária

A propaganda partidária, diferentemente da primeira, acontece todos os anos e é distribuída a cada semestre, sendo que, nos anos eleitorais só se veicula no primeiro semestre. A distribuição do tempo da mídia eletrônica obedece ao critério da proporcionalidade, segundo as regras definidas pela legislação e os resultados eleitorais. Assim, como no caso do financiamento público direto, a manutenção dos benefícios fora do período eleitoral tem como objetivo o fortalecimento institucional dos partidos.

Para o desenvolvimento desta análise os dados foram apresentados em minutos de inserção em mídia eletrônica. O quadro 2 demonstra os resultados decorrentes, para propaganda partidária, das eleições gerais de 2002, 2006 e 2010.

O tempo de veiculação dos programas na mídia eletrônica pode ser considerado da seguinte maneira: pela quantidade dos blocos; e de inserções. Neste caso, os espaços são distribuídos ao longo dos intervalos comerciais destinados a cada partido por semestre. Nesse formato, apenas é permitida a divulgação dos programas e das ideologias partidárias, por parte dos partidos políticos e sob a responsabilidade dos órgãos de direção. Nos períodos destinados às campanhas políticas, as regras são adicionais a estas, não sendo, portanto, excludentes.

Para a propaganda partidária, de acordo com a configuração estabelecida pelos resultados das três últimas eleições gerais: 2002-2006-2010 (52^a, 53^a e 54^a legislaturas), a distribuição do tempo de mídia ganha a seguinte conotação: (1) as eleições gerais consomem mais tempo de mídia que as eleições municipais; (2) as eleições gerais consomem mais tempo de mídia que a propaganda partidária; (3) as eleições municipais consomem mais tempo de mídia que a propaganda partidária.

Os formatos de distribuição seguem as definições próprias estabelecidas pela legislação. Uma vez estabelecidas as escalas de tempo de cada partido, a partir da votação obtida pela legenda nas eleições gerais, formam-se três grupos distintos, a partir dos critérios de proporcionalidade quanto ao tempo de veiculação da propaganda partidária, que tomam como referência os artigos 48, 49 e 57 da Lei nº 9.096, de 1995.

Quadro 3: Critérios de distribuição da mídia eletrônica: (A) Propaganda partidária: alocação nos três grupos definidos pela legislação – (B) Propaganda eleitoral

Quadro 6: Entendimentos de aplicação da mídia eletrônica: (A) Propaganda partidária: Lei nº 9.096, de 1995									(B) Propaganda eleitoral: Lei nº 9.504, de 1997				
Artigo 13: A) Direitos de funcionamento parlamentar: I) eleger representante na eleição CD. II) apoio de 5% dos votos válidos. III) distribuídos em 1/3 dos estados, com 2% do total de cada 1. Artigo 49: B) Recursos garantidos aos partidos políticos a cada semestre: I) 1 programa cadeia nacional: 20 min. II) 1 programa cadeia estadual: 20 min. III) 40 min de inserções de 30 seg ou 1 min, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.			Artigo 57: A) Direitos de funcionamento parlamentar: I) CD: eleger representante em 5 estados e obter 1% dos votos e eleger representante para a CD. II) AL e CV: exigência anterior e eleger representante para a respectiva Casa e obter 1% votos na circunscrição. B) Recursos garantidos aos partidos políticos, a cada semestre, que atendam as exigências: I) 1 programa cadeia nacional: 10 min. II) 20 min de inserções de 30 seg. ou 01 min. nas redes nacionais e de igual tempo nas emissoras estaduais.			Artigo 48: O partido que não atenda a cláusula de desempenho (artigo 13) tem assegurado a cada semestre: I) 1 programa cadeia nacional: 2 min.			Artigo 47: As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura reservarão nos 45 dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita. § 2º Os horários reservados à propaganda serão distribuídos entre os partidos e coligações com candidato. I) 1/3 igualmente; e II) 2/3 proporcionalmente.				
Grupo A: partidos que cumpriram todas as exigências das cláusulas: Eleições 2002: 7 partidos Eleições 2006: 7 partidos Eleições 2010: 8 partidos			Grupo B: partidos que cumpriram apenas as exigências das cláusulas: Eleições 2002: 4 partidos Eleições 2006: 6 partidos Eleições 2010: 6 partidos			Grupo C: partidos que não cumpriram as cláusulas dos blocos anteriores: Eleições 2002: 19 partidos Eleições 2006: 16 partidos Eleições 2010: 13 partidos			Os partidos terão a distribuição do tempo da seguinte forma: (a) 1/3 igualitário e (b) 2/3 proporcionais ao número assentos na CD				
Tipo da propaganda	Tempo por semestre	Δ%T	Tipo da propaganda	Tempo por semestre	Δ%T	Tipo da propaganda	Tempo por semestre	Δ%T	Tipo de eleições	Propaganda na rede		Inserções (spots)	
										Nº dias	min/dia	Nº dias	min/dia
Nacionais em bloco	20 min	***	Nacionais em bloco	10 min	***	Nacionais em bloco	2 min	100%	Eleições gerais	39 dias	100 min.	45 dias	30 min.
Estaduais em bloco	20 min	***	***	***	***	***	***	***	Σ EG: 5.250 minutos	3.900 min/semestre		1.350 min/semestre	
Inserções nacionais	40 min	***	Inserções nacionais	20 min	***	***	***	***	Tipo de eleições	Propaganda na rede		Inserções (spots)	
										Nº dias	min/dia	Nº dias	min/dia
Inserções estaduais	40 min	***	Inserções estaduais	20 min ⁽¹⁾	***	***	***	***	Eleições municipais	39 dias	60 min.	45 dias	30 min.
Sub-total	120 min	***	Sub-total	50 min	***	Sub-total	2 min	***	Σ EM: 3.690 minutos	2.340 min/semestre		1.350 min/semestre	
Total (1)_2002	840 min	77,92	Total (2)_2002	200 min	18,55	Total (3)_2002	38 min	3,52					
Total (1)_2006	840 min	71,67	Total (2)_2006	300 min	25,60	Total (3)_2006	32 min	2,73					
Total (1)_2010	960 min	74,65	Total (2)_2010	300 min	23,33	Total (3)_2010	26 min	2,02					
Σ totais_2002 = 1.078 min/semestre / Σ totais_2006 = 1.172 min/semestre / Σ totais_2010 = 1.286 min/semestre													
Σ totais_2002 = 2.156 min/ano ⁽²⁾ / Σ totais_2006 = 2.344 min/ano / Σ totais_2010 = 2.572 min/ano													

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos resultados para as eleições gerais de 2002, 2006, 2010 e legislação partidária e eleitoral.

(1) Essas inserções dependem da confirmação dos TREs para que sejam veiculadas.

(2) Em anos eleitorais vale apenas o montante de minutos durante um semestre.

CD: Câmara dos Deputados
 AL: Assembleia Legislativa
 CV: Câmara dos Vereadores
 PP: Propaganda Partidária
 EG: Eleições Gerais
 EM: Eleições Municipais

Nas três eleições, coube ao primeiro grupo um percentual médio de tempo de veiculação próximo de 75%, do total de mídia eletrônica (nacional e estadual). Esse tempo foi destinado a não mais que oito partidos, de forma igualitária entre eles. Nesse sentido, o cumprimento da cláusula de desempenho os coloca em condições iguais quanto à distribuição dos espaços na mídia eletrônica, independentemente dos votos que o partido tenha obtido nas eleições gerais. Já para os partidos do segundo grupo, nas três eleições, foi destinado uma média de 22% do tempo de veiculação na mídia eletrônica. A distribuição desse tempo ficou restrita a algo próximo a seis partidos. A esses partidos, além de menor tempo de mídia, não são permitidos programas estaduais em blocos. A maior parte dos partidos se enquadraram no terceiro grupo, onde é destinado dois minutos de veiculação nacional por semestre.

A distribuição do tempo tem um caráter proporcional a partir dos grupos. No entanto, dentro de cada grupo, ignora-se a proporcionalidade. Dessa forma, todos os partidos que superaram os 5% estabelecidos no artigo 13 (a chamada cláusula de desempenho) têm o mesmo tempo para a propaganda partidária, assim como para os demais grupos. Os partidos que cumprirem os critérios definidos pela regra, independentemente da relação com os demais partidos do grupo, têm assegurado o direito à distribuição igualitária (dentro do grupo) dos recursos midiáticos (Campos, 2009).

Nestas duas subseções, procurou-se demonstrar a importância da mídia eletrônica na manutenção do processo democrático, no sentido de oferecer informações à sociedade, portanto, um benefício público essencial a qualquer democracia. O outro aspecto, a mídia eletrônica como portadora de propaganda paga. Neste caso, vale o entendimento do “o valor comercial deste benefício público”, em que pese a mídia como veículo de propaganda paga, em termos de custos financeiros. Tais considerações ajudam a corroborar com o argumento deste artigo, pois, se se pretende chamar a atenção o acesso gratuito à mídia eletrônica como sendo um elemento que ajuda a explicar a alta fragmentação partidária no País, então, conhecer o peso monetário deste recurso reforça o grau de credibilidade dessa hipótese.

Deste modo, qual seria o preço cobrado pelas emissoras de televisão pela cessão dos espaços, caso os partidos tivessem que arcar com esse custo? Os resultados desse exercício especulativo mostram uma *proxy* desse valor. O cálculo refere-se ao custo monetário do benefício público, considerados os resultados das últimas eleições gerais de 2010, que determinaram o rateio dos tempos de mídia para o decorrer da 54ª legislatura.

A tabela 1 reflete os achados de Bruno Speck (2005) e Mauro Campos (2009; 2011), considerando os valores praticados pelas principais emissoras de televisão do País¹⁵.

Tabela 1: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV: propaganda eleitoral primeiro e segundo turnos (blocos e spots) e propaganda partidária – eleições gerais e eleições municipais

Tipo de Propaganda (HGPE)	Eleições Gerais (base CD 2010)		Eleições Gerais (base CD 2010)		Eleições Municipais (base CD 2010)		Eleições Municipais (base CD 2010)	
	Primeiro Turno		Segundo Turno		Primeiro Turno		Segundo Turno	
	tempo/min.	R\$ (nov/2010)	tempo/min.	R\$ (nov/2010)	tempo/min.	R\$ (nov/2010)	tempo/min.	R\$ (nov/2010)
Eleitoral (em blocos)	3.900	6.229.988.503	560	938.948.646	2.340	4.050.889.385	560	938.948.646
Eleitoral (em spots)	1.350	1.580.597.708	420	450.193.063	1.350	1.580.597.708	420	450.193.063
Σ Eleitoral (blocos + spots)	5.250	7.810.586.211	980	1.389.141.710	3.690	5.631.487.094	980	1.389.141.710
Partidária (um semestre)	1.286	1.733.543.473	***	***	1.286	1.733.543.473	***	***
Partidária (dois semestres)	2.572	3.467.086.945	***	***	2.572	3.467.086.945	***	***
Σ Propaganda (Eleit. + Part)	6.536	9.544.129.684	980	1.389.141.710	4.976	7.365.030.566	980	1.389.141.710
Σ Eleições Gerais/Municipais	R\$10.933.271.394				R\$8.754.172.276			

Fonte: Campos, 2011.

Os números ilustram o valor elevado dos espaços destinados ao HGPE, durante o período da propaganda eleitoral e demonstram a magnitude dos recursos transferidos aos partidos como forma de benefício público indireto: o equivalente a *proxy* do valor comercial dos espaços midiáticos de R\$10,9 bilhões durante os programas eleitorais referente às eleições gerais de 2010. Esse exercício especulativo demonstra o quanto seria difícil para os candidatos ou mesmo para as estruturas partidárias adquirirem todo esse espaço por tanto tempo, em todas as emissoras (Speck, 2005). Portanto, o acesso à mídia eletrônica por meio do HGPE significa que os partidos políticos (e os candidatos) ficam isentos de arcar com esses custos. Esta seria uma tarefa praticamente impossível sem a interferência do poder público. Ao tornar obrigatória a veiculação do HGPE, o Estado insere um elemento essencial para a competitividade do quadro partidário. Mas também, estimula os partidos pequenos e, por consequência, tende a elevar a fragmentação.

V. Número Efetivo de Partidos calculado pelo acesso à mídia eletrônica: argumentos da alta fragmentação do sistema partidário e eleitoral no Brasil

Esta última seção busca dar evidências da relação entre o modelo de financiamento público indireto dado pelo acesso gratuito aos partidos políticos à mídia eletrônica (televisão e rádio) e a competitividade do sistema partidário. Trata-se de uma

¹⁵ A referência utilizada foram os horários de transmissão dos programas eleitorais gratuitos – Rede Globo, SBT, Record, Bandeirantes e Rede TV! –, de acordo com o *ranking* das emissoras no País.

busca ao entendimento das causas do elevado número de partidos no Brasil¹⁶. O argumento que se traz à tona aqui é exatamente a mídia gratuita. Não se trata, porém, de um questionamento quanto aos ganhos deste instrumento, que são enormes para a democracia brasileira. O intuito é outro. E, é exatamente o de tentar entender qual o papel que o HGPE exerce no expressivo número de legendas no quadro partidário brasileiro e chamar a atenção para este benefício público. Para além dos partidos efetivos, que contam realmente, existem outros tantos que orbitam no sistema partidário brasileiro e encarecem o custo da nossa democracia partidária-eleitoral.

Para tanto, utilizar-se-a como variável o número efetivo de partidos (N) calculado a partir da distribuição dos espaços midiáticos. O índice daí obtido permite identificar a quantidade de atores políticos com capacidade competitiva no sistema partidário-eleitoral.

O número efetivo de partidos representa de uma forma simplificada a eficiência eleitoral, a partir de um grau de representatividade. Esse índice é comumente utilizado pela literatura como uma variável dependente, seja das fórmulas eleitorais, seja da estrutura do sistema partidário (Nicolau, 1996). Contudo, o argumento explicativo que se pretende com esta análise terá como referência a distribuição dos recursos públicos indiretos entre os partidos. O índice do número efetivo de partidos (N) é dado pela seguinte equação:

$N = 1 / \sum v_i^2$	N: número efetivo de partidos v: proporção obtida por cada partido
----------------------	---

A tabela 2 apresenta os resultados comparados dos cálculos dos índices de partidos políticos competitivos a partir de quatro indicadores: (1) N-Eleitoral; (2) N-RecPúblico; (3) N-RecPrivado; e (4) N-Mídia, considerando as últimas eleições gerais. Os dados foram trabalhados a partir dos resultados das eleições gerais, em que pese os votos obtidos e, a partir daí, a respectiva distribuição dos recursos públicos diretos (o dinheiro do Fundo Partidário) e os indiretos (o tempo de mídia eletrônica), com base na regra da proporcionalidade no repasse dos recursos públicos. Por isso, para estes três

¹⁶ A Lei nº 9.096, de 1995 estabelecia como regra para o funcionamento partidário, a chamada “cláusula de barreira”. Transcorridos 11 anos da aprovação da legislação, os partidos teriam um período para se ajustarem à nova regra que entraria em vigor para as eleições gerais de 2006. No entanto, o STF, no dia 07 de dezembro de 2006, após consumados os resultados da eleições, derrubou a chamada “cláusula de barreira”. A votação se deu a favor de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra o artigo 13 da nº 9.096, de 1995.

índices o cálculo procedente é quadrienal, juntamente com as eleições gerais. Já para o índice calculado com base na capacidade de arrecadação de recursos privados dos partidos, este foi efetuado anualmente, dado o caráter atemporal das arrecadações privadas, e que nada tem a ver com as regras eleitorais. Nem todos os partidos que receberam uma quantidade de votos expressiva tiveram o mesmo desempenho na esfera privada. Mas sim, com a capacidade de inserção do partido (neste caso, os diretórios nacionais) junto ao setor privado. E o que os dados evidenciados por esse índice é uma concentração importante dos recursos privados em um universo reduzido de partidos.

Tabela 2: Número Efetivo de Partidos em Perspectiva Comparada (2001 – 2011)

ANO	N-Eleitoral	N-RecPúblico	N-RecPrivado	NEP-Mídia
2001	--	--	4,6	--
Eleições Gerais 2002	8,5	6,5	2,2	10,5
2003	--	--	3,2	--
Eleições Municipais 2004	--	--	2,3	--
2005	--	--	3,1	--
Eleições Gerais 2006	9,4	7,6	2,8	11,9
2007	--	--	3,9	--
Eleições Municipais 2008	--	--	5,2	--
2009	--	--	3,7	--
Eleições Gerais 2010	7,6	10,9	5,5	12,7
2011	--	--	1,8	--

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos valores do TSE.

A lógica que se percebe para o índice calculado com base na distribuição (arrecadação) do dinheiro privado, não se evidencia para o caso da distribuição dos recursos públicos. A distribuição do tempo de mídia é o que mais se evidencia como sendo um elemento de fragmentação partidária. O N-Eleitoral aponta para um quadro partidário fragmentado e próximo de oito partidos competitivos. Já o índice de competitividade financeira saltou para 10,9 partidos competitivos. Já a sequência das eleições mostra um índice crescente, chegando a quase 13 partidos com capacidade efetiva de participação na distribuição da mídia eletrônica, nas últimas eleições gerais de 2010. Esse índice significa que, na competição por votos, o número de partidos com capacidade competitiva no sistema partidário foi menor que o de partidos com efetiva participação na partilha dos recursos públicos, em especial a mídia de radiodifusão.

Os resultados da distribuição do tempo de veiculação nos veículos de radiodifusão desvendam variáveis importantes que auxiliam a antever o quadro fragmentado dos partidos brasileiros, em que pese a relevância do recurso midiático concedido gratuitamente aos partidos pelo Estado. Neste sentido, pode-se questionar, para o caso brasileiro, a “cartelização partidária”, premissa desenvolvida por Richard Katz e Peter Mair (1995). Esses autores consideram os partidos frente a uma “nova realidade”, na qual

se aproximam mais do Estado e passam a considerar não somente a relação partido-eleitor. Com efeito, esse relativo afastamento de suas bases vai se refletir na escassez de custeio privado, em contraponto a essa dependência maior do Estado, como a principal fonte de custeio da máquina partidária.

Por essa perspectiva, os partidos passariam a atuar de forma “cartelizada”, tendo em vista o caráter oligopolístico que assumem no quadro partidário. A lógica desse movimento de aproximação do Estado pelos maiores partidos representaria, portanto, uma estratégia de sobrevivência, com base na eficiência das burocracias partidárias e na capacidade de adaptação dessas organizações a essas realidades (Katz e Mair, 1995; Katz e Mair, 2002).

Os dados calculados aqui, por um lado, se aproximam da premissa apontada por Richard Katz e Peter Mair, em que se percebe a prevalência dos recursos públicos na composição das receitas partidárias, no que se refere ao dinheiro público direto, principalmente para os maiores partidos do sistema. Por outro, o peso do financiamento público indireto, através da mídia de radiodifusão, em especial no caso brasileiro, a gratuidade e os critérios de distribuição dos espaços midiáticos apontam em direção contrária e sinalizam alguma coisa, no que se refere à alta fragmentação partidária no Brasil.

As regras estipulam espaços de mídia importante aos pequenos partidos, tanto na propaganda partidária, mas, sobretudo na propaganda eleitoral, onde 1/3 do tempo é dividido pelo critério da igualdade entre os partidos, o que se supõe ter reflexo na sua excessiva fragmentação. Como é o caso de uma distribuição mais igualitária de dinheiro público, que poderia gerar uma verdadeira “fábrica de partidos” com o “objetivo” de conseguir recursos, sem precisar ter voto – como os partidos chamados de “*la chiquillada*” criados na Argentina, para receberem recursos do financiamento público direto, sem a menor condição nem capacidade de articular ou representar interesses, tampouco formular políticas públicas .

No último ano da análise, em 2011, haviam 29 partidos com registro. O “extremo” destacado por Maurice Duverger quanto ao número de partidos – “vinte e cinco partidos!” – ficou para trás, no Brasil, já no início da década de 1990, o que faz com que o País tenha um dos maiores números de partidos entre as democracias ocidentais . Todavia, a capacidade da maioria desses partidos de obter recursos do Estado

não acompanhou essa multiplicação de legendas, a não ser pelo acesso gratuito ao tempo de mídia eletrônica.

Neste sentido, os critérios de repasse dos recursos públicos podem, além de preservar a força dos agrupamentos partidários mais consistentes, como também promover a ascensão de novos atores políticos, que se nutrem do financiamento público, especialmente do horário eleitoral gratuito, tendo com conta o “valor” que este recurso representa nas democracias contemporâneas, como se quis mostrar nas seções anteriores deste artigo.

VI. Considerações finais

Nos dados trabalhados neste artigo considerou-se como variável causal o financiamento público indireto, por meio do acesso à mídia eletrônica e a distribuição dos recursos aos partidos políticos. Não restam dúvidas de que as regras de financiamento partidário-eleitoral e as formas de distribuição destes recursos, analisadas isoladamente, podem ser estéreis. Por um lado ajudam a explicar as hipóteses de “consolidação do quadro partidário”, aventada por Nicolau (1996), e os “sinais de estabilização”, sugeridos por Melo (2002). Tanto expressam a consolidação quanto propiciam mais consolidação. Por outro, o acesso à mídia de radiodifusão, pelo seu caráter “mais igualitário”, pode contribuir para a proliferação de legendas no quadro partidário brasileiro. Em especial quando se considera o tempo de veiculação de cada partido e o valor da mídia eletrônica de radiodifusão como moeda de troca nas coligações.

O custeio de partidos e eleições encontra na participação pública uma parcela significativa dos recursos e benefícios. Para além da expressividade demonstrada pelos números da mídia televisiva, os dados mostram ainda o peso desse recurso político concentrado nas mãos do Estado. Ao tornar obrigatória a veiculação do HGPE, o Estado insere um elemento essencial para a competitividade partidário-eleitoral.

A distribuição do tempo de acesso gratuito aos partidos nos veículos de comunicação privilegia aqueles com maior representatividade legislativa, de acordo com o critério de proporcionalidade da representação dos partidos. No entanto, não impede que os partidos sem representação transmitam suas propostas, bem como não cerceia seus candidatos.

Além dos custos relacionados ao HGPE, a disponibilização desses espaços de forma gratuita, aos partidos e aos candidatos, na mídia eletrônica tem a função de garantir maior competitividade ao sistema partidário-eleitoral. Ou seja, independentemente de sua penetração na mídia, ou de seu alto ou baixo poder econômico ou político, os partidos se submetem às mesmas regras. Portanto, têm-se, a partir do HGPE, condições efetivas para a realização de eleições com um caráter mais democrático. Assim, se os espaços nos veículos de radiodifusão são garantidos aos partidos políticos, ao menos durante o período de veiculação das propagandas partidária e eleitoral a competitividade também está garantida.

Trata-se de um recurso caro, essencial e exclusivo dos partidos políticos e tão estratégico que sequer é mencionada a forma de distribuição interna desse recurso nos estatutos partidários (Campos, 2011). Do contrário, caso fossem obrigados a comprar os espaços no mercado de mídia, teriam de desembolsar algo próximo ao valor estimado nesse exercício especulativo. São, dessa forma, incentivos definidos com base nas regras que, por sua vez, concentram tanto o recebimento como a redistribuição desses recursos nas mãos dos partidos e das suas lideranças.

Além da expressividade demonstrada pelos números da mídia televisiva, os dados mostram ainda o peso desse recurso político concentrado nas mãos do Estado. Ao tornar obrigatória a veiculação do HGPE, o Estado insere um elemento essencial para a competitividade partidário-eleitoral. Portanto, o acesso à mídia eletrônica por meio do HGPE, ao fim e ao cabo, significa que os partidos políticos (e os candidatos) ficam isentos de arcar com esses custos. Do contrário, caso fossem obrigados a comprar os espaços no mercado de mídia, teriam de desembolsar algo próximo ao valor estimado nesse exercício especulativo.

Portanto, o benefício atribuído pelo HGPE se expressa na maior competitividade do sistema e destaca a essencialidade desse instrumento para o sistema partidário-eleitoral. Ele corresponde a cerca 40 vezes o valor do orçamento do Fundo Partidário.

Por fim, a expressividade dos recursos midiáticos e os critérios de distribuição entre os partidos, como se pôde observar ao longo deste artigo, fazem com que este benefício público concedido pelo Estado, via horário partidário e eleitoral gratuito tenha alguma relação com o quadro fragmentado de partidos no Brasil, como mostrou o cálculo do N-Mídia, que para a última legislatura apresentou um índice de 12,7 partidos com capacidade competitiva (pelo tempo de mídia eletrônica). Argumento este, que vai na

contramão da teoria da cartelização partidária, que considera a presença de poucas legendas no quadro partidário como decorrente de uma dependência maior do Estado. A dependência do Estado se reforça, neste estudo, com base na regra do monopólio da mídia de radiodifusão e do elevado valor destes espaços midiáticos, mas por outro, estes mesmos recursos apontam em direção contrária à cartelização, tendo em vista os efeitos da regra da igualdade no repasse do HGPE, que concedem espaços de veiculação importantes aos pequenos partidos políticos. Como resultado, estes partidos ganham um recurso essencial (e estratégico) para a sua sobrevivência no quadro partidário brasileiro. Da mesma forma que ressalta o impacto deste recurso na manutenção de um “número extremo” de legendas no Brasil.

VII. Bibliografia

ANSOLABEHERE, S.; GERBER, A. S. & SNYDER JR., J. M. Corruption and Growth of Campaign Spending. Edited by Gerald C. Lubenow. A User's Guide to Campaign Finance Reform. Ed. Rowman & Littlefield, 2001.

AZEVEDO, F. A. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. In: Opinião Pública, Campinas, vol. 12, nº1, abril/maio de 2006, p. 88-113.

BORBA, F. M. Razões para a escolha eleitoral: a influência da campanha política na decisão do voto em Lula durante as eleições presidenciais de 2002. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

CAMPOS, M.M. Democracia, Partidos e Eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil. Belo Horizonte, tese de doutorado em Ciência Política, UFMG, 2009.

CAMPOS, M.M. O valor da mídia eletrônica para a competitividade do sistema partidário-eleitoral. In: Revista da Fundação Barão e Visconde de Mauá, PP.26-34, 2011

DUVERGER, M. Os Partidos Políticos. 2ª ed, Rio de Janeiro: Zahar, UnB, 1980.

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

FIGUEIREDO, M.; ALDÉ, A.; DIAS, H. & JORGE, V. L. Estratégias de persuasão em eleições majoritárias: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral. Serie Estudos IUPERJ, Rio de Janeiro, vol. 100, 1998.

FIGUEIREDO, M. & ALDÉ, A. Intenção de Voto e Propaganda Política: efeitos e gramáticas da propaganda eleitoral. In: Actas do III Sopcom, VI Lusocom e II Ibérico – vol. IV, 2005. Disponível em: <http://bocc.ubi.pt/pag/figueiredo-alde-intencao-voto-propaganda-politica.pdf>, acessado em, 18/12/2007.

GOMES, W. Negociação política e comunicação de massa. In: XII Encontro Anual da Compós. Recife, junho de 2003. Disponível em <http://www.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/Wilson.pdf>, acessado em 17/08/2007.

JARDIM, M. Palanque eletrônico em eleições locais: aspectos do acesso dos municípios ao HGPE na televisão. In: Revista de Sociologia e Política. Curitiba, nº22, p. 45-58, junho de 2004.

JORGE, V. L. Meios de comunicação de massa e Poder Legislativo. Uma análise da cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros, 1985 a 1990. Tese de Doutorado. IUPERJ, 2003.

KATZ, R. S. & MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy. *Party Politics*. vol.1. nº1, 1995.

KATZ, R. S. & MAIR, P. The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational in Twentieth-Century Democracies. Ed. by GUNTHER, R.; RAMÓN-MONTERO, J. & LINZ, J. *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press, 2002.

LIMA, V. A. Propaganda Política no Rádio e na Televisão. In: MATOS, Heloísa (org.). *Mídia, Eleições e Democracia*. Scritta: São Paulo, 1994.

MELO, C. R. Presidencialismo e estabilização relativa do sistema partidário brasileiro. In: 3º Encontro Nacional da ABCP. Niterói, julho de 2002 (mimeo).

MENDES, S. J. *Spots* Eleitorais: as restrições na eleição de 1998. In: RUBIM, Antônio A. C. (org.). *Mídia e Eleições de 1998*. FACOM/UFBA: Salvador, 2000.

MIGUEL, L. F. Mídia e Eleições: a campanha de 1998 na Rede Globo. In: *Revista Dados*, vol. 42, nº2, 1999.

MIGUEL, L. F. Discursos cruzados: telenoticiários, HPEG e a construção da agenda eleitoral. In: 12º Compós – Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Recife, 2003. v. 1. p. 1-13.

NICOLAU, J. Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994). Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

PACHECO, C. Marketing eleitoral: a política apolítica. In: *Revista Comunicação&Política*, n.s., vol.1, agosto/novembro, 1994.

REIS, A. A dança dos números: o impacto das pesquisas eleitorais nas estratégias de comunicação do HGPE nas eleições de 2000 em São Paulo. In: XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Belo Horizonte, setembro de 2003. Disponível em http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003_NP03_reis.pdf, acessado em 12/16/2008.

RIAL, J. Financiamento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación. In: GRINER, Steven & ZOVATTO, Daniel (eds.). *De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. Publicado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). San José, 2004.

RODRIGUES, M. R. A. N. Eleições: vende-se um candidato. Milesi Ed.: São Paulo, 1981.

SCHMITT, R.; CARNEIRO, L. P.; & KUSCHNIR, K. Estratégias de Campanha no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral em Eleições Proporcionais. In: *Revista Dados*, vol. 42, nº2, 1999.

SPECK, B.W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: HOFMEISTER, W. (org.). *Reforma política: agora vai?* 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, v.VI, p.123-159.

SPECK, B.W. & CAMPOS, M.M. The Impact of State Funding On Political Parties on the National and State Level. In: International Political Science Association (IPSA). University of Sao Paulo, Brazil, February 16-19, 2011.

VEIGA, L. Em Busca de Razões para o Voto: o uso que o homem comum faz do horário eleitoral. Tese de Doutorado. IUPERJ, 2001.

VEIGA, L. Marketing político e decisão do voto: como agem os eleitores diante das Propagandas eleitorais. In: 11º Compós – Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Rio de Janeiro, junho de 2002.

ZOVATTO, D. Dinero y Política en América Latina: una visión comparada. In: Cuaderno de Ciencias Sociales 130. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), mayo, 2004.