



Íntegra

Eficácia da propaganda eleitoral: propaganda antecipada e propaganda institucional

Por: Imar Rocha

1 INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é avaliar o grau de influência da propaganda no processo eleitoral, uma vez que esta se mostra do maior relevo para a construção da cidadania, na medida em que o eleitor somente poderá se manifestar de modo consciente se tiver conhecimento das idéias, projetos e doutrinas que inspirem os diversos candidatos.

Pretende-se discorrer de forma breve, porém precisa, com exposição clara e despretensiosa (sem discutir questões doutrinárias nem exhibir erudição) a respeito da propaganda eleitoral.

2 PROPAGANDA ELEITORAL

Antes de tudo, é providência que se faz necessária, trazer a lume o significado do instituto, para melhor compreendê-lo no contexto em que está inserido.

O vocábulo propaganda, do latim *propagare*, diz respeito à publicidade, propagação ou divulgação de determinada informação, idéia, nome, etc. Na feliz síntese de Fávila Ribeiro (1988), pode ser definido como "um conjunto de técnicas empregadas para suggestionar pessoas na tomada de decisão".

Nesse sentido, Pinto Ferreira (1990) está de acordo: "A propaganda é um poderoso instrumento de conquistar a adesão de outras pessoas, sugerindo-lhes idéias que são semelhantes àquelas expostas pelos propagandistas".

Quando tais práticas se voltam à obtenção de sufrágios em embates destinados à eleição para determinados cargos públicos, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, tem-se o que cabe denominar de propaganda eleitoral.

Distingue-se da propaganda partidária, consistente na divulgação das metas programáticas dos partidos políticos, cuja regência está na Lei n. 9.096/1995, realizada fora da época das eleições e com vistas a atrair àqueles seguidores.

A propaganda eleitoral pode ser classificada, genericamente, em dois grandes tipos: aquela diretamente eleitoral, pela qual alguém se coloca como candidato, apresenta seu programa e pede votos, ou a chamada propaganda indireta ou implícita, em que, embora não se coloque como candidato, a pessoa faz promoção de sua imagem e de suas realizações anteriores, tudo de modo a ganhar simpatia para uma futura candidatura. É claro que ambos os tipos, um direto e outro dissimulado, possuem eficácia no sentido de granjear ao seu beneficiário dividendos eleitorais.

Na classificação alvitada por Joel José Cândido (1996), a propaganda eleitoral pode ser lícita, irregular ou criminosa. A primeira é toda aquela, qualquer que seja a sua forma de execução, não-vedada por lei comum ou criminal. A irregular incide em conduta não-proibida, mas que enfrenta uma restrição ao princípio da liberdade de expressão da propaganda política. Por último, a propaganda criminosa recai sobre condutas que o legislador reputa como infringentes da ordem jurídico-criminal, ensejando as naturais sanções.

Por outro lado, sabe-se que, no Brasil, a propaganda eleitoral gratuita na TV é um dos principais veículos midiáticos utilizados pelos partidos políticos em épocas de eleição. Divulgada nos meses que antecedem as eleições, por meio dela os partidos políticos organizam a participação de seus candidatos com conseqüências significativas sobre a imagem pública e o desempenho destes nas eleições. As campanhas políticas veiculadas por meio desses programas são

capazes de influir na opinião do eleitorado e no resultado das urnas. As preferências por candidatos podem, por conta disso, sofrer mudanças, especialmente durante o período de campanha, de modo que o resultado de uma eleição pode ser alterado, como efeito da propaganda eleitoral, até o final da disputa. Tais programas são vistos, no todo ou em parte, pelos eleitores, durante as semanas de campanha, fazendo da propaganda eleitoral gratuita uma das três fontes de informação política mais importantes, sendo fundamentais para a decisão do voto (SCHMIDT et al., 1999).

Alcançando todo o público sem discriminação, uma vez que é veiculada em toda a rede televisiva nacional, ela cria, entretanto, a impressão de ser dirigida a cada telespectador individualmente. Reproduzindo uma conversa face a face, a imagem do candidato procura provocar no telespectador um sentimento de intimidade. A propaganda eleitoral também utiliza o tom emocional no discurso, buscando atingir os sujeitos em suas esperanças, ambições, desilusões, preconceitos e medos. É desse modo que o discurso político é utilizado por governos e partidos políticos, criando correntes de opinião, suscitando desejos coletivos, distraindo, captando e dirigindo a atenção da população (AZAMBUJA, 1987). Através de técnicas comerciais, a propaganda eleitoral política “vende” uma imagem do candidato e, atrelada à questão da sugestionabilidade, indica um modo de percepção dos políticos pelos telespectadores.

Entretanto, o senso comum nos diz que ninguém acompanha o horário eleitoral, pois ele é tedioso, cansativo e, portanto, com influência praticamente nula no processo de decisão do voto.

A fim de saber se a propaganda eleitoral tem ou não influência na decisão do voto, desenvolveu-se uma pesquisa no município de Caçador, a respeito da qual se discorre a seguir.

3 INFLUÊNCIA DA PROPAGANDA ELEITORAL NO MUNICÍPIO DE CAÇADOR/SC E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

As indagações relacionadas abaixo fazem parte do processo eleitoral e refletem o grau de influência da propaganda na decisão do voto. A pesquisa teve uma amostra de 225 eleitores, sendo que, destes, duzentos afirmaram ter votado para a escolha do Governador e do Presidente da República na última eleição. Portanto, duzentos eleitores é o quantitativo considerado.

Para o questionário aplicado obteve-se o seguinte resultado:

Tabela 1: Grau de influência da propaganda eleitoral

Questionamento	Muito	Pouco	Nada	Total
O seu voto foi influenciado pela propaganda eleitoral na tv, rádio, ou jornais?	1,5%	9,0%	89,5%	100%
A entrega de "santinhos" e outro material, pelos "cabos eleitorais" dos candidatos, influenciou na escolha do candidato?	2,0%	17,5%	80,5%	100%
Se você pertence a um partido político ou simpatiza com algum deles, isso influenciou na escolha do candidato?	90,9%	9,1%	0,0%	100%

Tabela 2: Grau de influência da propaganda eleitoral

Questionamento	Sim	Não	Total
Você escolheu o candidato porque um "cabo eleitoral", em nome do candidato, lhe prestou algum favor ou lhe deu alguma ajuda financeira?	2,0%	98,0%	100%
Você pertence a um partido político ou simpatiza com algum deles?	5,5%	94,5%	100%
Você escolheu o candidato porque ele já ocupou algum cargo político e você achou que demonstrou mais competência para administrar o País ou o Estado?	90,5%	9,5%	100%

Analisando os dados contidos nessa pesquisa de campo, observou-se que, a despeito das grandes somas de dinheiro gastas na produção de programas eleitorais e da intensa batalha jurídica em torno do horário eleitoral, a propaganda eleitoral no horário gratuito – bem como a propaganda impressa, volantes (populares “santinhos”) e outros materiais – teve pouca influência sobre os eleitores de Caçador quanto à decisão do voto na corrida presidencial, assim como para o Governo do Estado.

Acredita-se que os principais motivos para essa relativa indiferença do eleitor se deve à presença de candidatos à reeleição (Lula e Luiz Henrique da Silveira, respectivamente Presidente e Governador) e à inadequação a esse cenário da propaganda eleitoral no horário gratuito.

Nessas condições, a propaganda eleitoral serve apenas para cristalizar um voto

que já está decidido na cabeça do eleitor.

As campanhas não souberam se adaptar à presença de um candidato à reeleição, o que transformou o pleito em um referendo pela continuidade do governo. Cria-se uma mesmice de caretas e gestos programados para os candidatos e não se sai desse modelo. O eleitor não se comove mais com isso, sobretudo quando tem diante de si um candidato à reeleição.

Quando indagados se a escolha se deu em razão de ele já ter ocupado cargo político e demonstrado competência para administrar o País, 90,5% dos entrevistados responderam que sim. Isso significa que os eleitores de Caçador são conservadores e tendem a manter o que consideram estar dando certo.

Contudo, a figura da reeleição é o fator que mais se aponta como motivo para o eleitorado se mostrar tão refratário ao horário gratuito. A título de ilustração, aconteceu o mesmo na reeleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1998. Essas campanhas falham em não trazer um tema que norteie o debate, ou não conseguem gerar uma controvérsia grande o suficiente para fazer com que a sociedade se posicione em uma discussão.

Feita essa breve análise, passa-se a discorrer, de forma bastante simplista, acerca da propaganda antecipada e da propaganda institucional.

4 PROPAGANDA ANTECIPADA E PROPAGANDA INSTITUCIONAL

O art. 36 da Lei n. 9.504/1997, a Lei das Eleições, estabeleceu que “a propaganda eleitoral somente é permitida após 5 de julho do ano da eleição”. Desse modo, propaganda eleitoral antecipada ou propaganda fora de época, como também é denominada, “é, pois, aquela realizada antes do dia 6 de julho do ano de eleição” (CONEGLIAN, 2005. p. 163).

O Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, visando coibir a propaganda eleitoral antecipada nas eleições de 2006 naquele Estado, publicou a Resolução n. 2/2006 e tratou de especificar, no seu artigo 3º, o que se entende por propaganda eleitoral antecipada. Aproveitando, transcreve-se:

[...]

§ 3º Considera-se propaganda eleitoral antecipada todo e qualquer ato tendente à conquista de votos, ainda que realizado dissimulado ou subliminarmente, inclusive a título de promoção pessoal, especialmente a divulgação dessa pretensão:

I – em bens particulares, por meio da fixação de faixas, adesivos, placas, pinturas e assemelhados;

II – em viadutos, passarelas, pontes e postes públicos, mediante a fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados;

III – ao longo de vias públicas, a colocação de cartazes móveis e bonecos;

IV – em tapumes de obras e construções;

V – em auto-falantes;

VI – em carros de som;

VII – em comícios e apresentações musicais;

VIII – em notas, avisos, comentários, reportagens, entrevistas, debates e atos congêneres na imprensa escrita, qualquer que seja sua periodicidade, tiragem e âmbito, ou na programação normal das emissoras de rádio e televisão;

IX – em outdoors e similares;

X – em bonés, camisetas, canetas, broches, chaveiros e demais brindes;

XI – em volantes, panfletos e outros impressos, e

XII – em homepages pessoais de pré-candidatos. (Acórdão TSE n. 21.650)

Observa-se que se inserem no conceito de propaganda eleitoral antecipada, entrevistas à imprensa que levem ao conhecimento geral candidaturas postuladas ou que façam referências à ação política que se pretende desenvolver, ou, ainda,

que se induza à conclusão de que o pré-candidato é o mais apto ao exercício da função pública.¹

Veja-se que, nesse contexto, propaganda eleitoral antecipada é todo e qualquer ato tendente à conquista de votos, ainda que realizado dissimuladamente ou subliminarmente, inclusive a título de promoção pessoal. A vedação inclui a divulgação de propaganda em faixas, adesivos, placas, cartazes, pinturas e inscrições em bens públicos ou particulares, por alto-falantes, comícios e apresentações musicais.

Para a caracterização de propaganda eleitoral antecipada é indispensável que ocorra a clara intenção de se revelar aos eleitores o cargo político pretendido pelo candidato, a ação política a ser desenvolvida por ele e os méritos de natureza pessoal que demonstrem sua aptidão para o exercício do mandato eletivo.

A propaganda institucional tem por objetivo elucidar ao público o papel da organização, afirmando sua identidade e imagem, prestando contas do conjunto de suas atividades e, de modo geral, permitindo o acompanhamento da política da instituição.

José Benedito Pinho (1990) refere-se à propaganda institucional como uma função da propaganda em relações públicas.

Francisco Gracioso (1995) expõe que:

Como todas as formas de propaganda, a institucional tem por função influir sobre o comportamento das pessoas, através da criação, mudança ou reforço de imagens e atitudes mentais [...] a propaganda institucional em particular procura informar, persuadir e predispor favoravelmente as pessoas em relação ao produto, serviço, marca ou instituição patrocinadora [...] Ela predispõe à compra, ou à aceitação de uma idéia.

De logo, impende ressaltar que a ordem jurídica não proscree a realização de publicidade por parte da Administração. Antes a confirma. Prova disso, o art. 37, caput, da CF, impôs à gestão estatal estreita vinculação ao cânon da publicidade, a ganhar maior ênfase com a democracia representativa, pois, segundo afirma Carmen Lúcia Antunes Rocha (1994):

[...] o exercício ético do poder exige que todas as informações sobre o comportamento político dos agentes sejam oferecidas ao povo. Antes mesmo que alguém possa ocupar a condição de agente público, especialmente nos casos de agentes públicos conduzidos aos cargos por eleições, as informações a serem oferecidas ao povo são imprescindíveis e devem ser honestas. Por este princípio da publicidade é que se assegura o direito ao governo ético, à administração honesta.

Em excelente estudo sobre o assunto, Adilson de Abreu Dallari (1998, p. 245-247) frisou que tal se impõe ante a circunstância de que a Constituição de 1988, ao consagrar os modelos republicano e democrático, implementou, como decorrência, os princípios da transparência e da participação, os quais interagem. Desse modo, o cidadão, para bem participar dos atos do governo, precisa ser informado do que este está fazendo ou pretende realizar. Por isso, a atividade da administração pública não pode ser algo secreto, oculto, do conhecimento de poucos, fazendo-se necessária a publicidade da atuação governamental.

Aderindo ao pensamento, Geraldo Brindeiro (1991, p. 175-180) não enxerga propaganda eleitoral ilícita na simples realização de propaganda institucional, concebendo como salutar para o aperfeiçoamento da democracia a divulgação de obras e realizações administrativas, da mesma maneira que a séria crítica política a candidatos.

A legislação pátria reconhece a permissibilidade da propaganda institucional, traçando-lhe limites. Há restrição de ordem temporal, ditada pela possível influência que a publicidade institucional teria nas proximidades das eleições, de maneira que se encontra vedada nos três meses antecedentes ao pleito, admitidas apenas duas exceções: a) a propaganda de produtos ou serviços que possuam concorrência no mercado; e b) com a autorização da Justiça Eleitoral, em caso de grave e urgente necessidade pública. Permite-se, ainda, a realização de pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, quando, a critério da Justiça Eleitoral, cuidar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo. Noutro passo, tem-se limitação quantitativa, proibida, em ano eleitoral, mas antes de três meses da disputa, a

realização de gastos com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, inclusive das entidades da Administração Indireta, excedentes à média dos gastos nos três anos anteriores. A não-observância dessas interdições acarreta a inflação de multa ao responsável.

No entanto, a abusividade no exercício da publicidade institucional, resultante da infringência do art. 37, §1º, da CF, configura abuso de autoridade, podendo importar, se for o caso, no cancelamento da candidatura do responsável.

Enfim, a propaganda institucional é uma forma de publicidade que visa à disseminação de idéias no intuito de moldar e influenciar a opinião pública, motivando comportamentos desejados por uma instituição ou provocando mudanças na imagem pública dessa instituição. Nesse sentido, em muito tem servido para criar no público um estado de confiança nas instituições, o que se refletirá, no futuro, como suporte e apoio da população.

5 CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando a pesquisa realizada no município de Caçador, constatou-se que a propaganda eleitoral, apresentada na última eleição e assimilada como o mecanismo disponibilizado aos partidos políticos, coligações e candidatos, para a divulgação pública do seu pensamento político e ideológico, teve influência praticamente nula no processo de decisão do voto.

Concluiu-se também pela licitude da propaganda institucional, voltada para satisfazer a obrigação de os governantes tornarem suas atuações transparentes para os cidadãos, propiciando a estes, após o conhecimento dos programas e ações dos Poderes Públicos, a oportunidade de participação na condução dos negócios públicos. A publicidade institucional visa a tornar possível o controle e a fiscalização populares sobre as atividades da administração pública na consecução do bem comum, isto é, do interesse público. Excluída, é certo, a divulgação que, ultrapassando os parâmetros normais, tenda primacialmente à promoção pessoal de determinado agente público.

À derradeira conclui-se que descabe confundir propaganda eleitoral antecipada com a propaganda institucional prevista no artigo 37, § 1º, da CF. Entretanto, ficou evidente que o eleitor leva em consideração, para decisão de seu voto, a administração de quem ocupa ou ocupou cargo público, daí não poder a legislação eleitoral respaldar propaganda institucional, que de forma sutil, aliás, especialidade dos "marqueteiros", transforme-se em poderosa propaganda eleitoral, tornando inócuo o dispositivo contido no artigo 36 da Lei 9.504/1997.

Por outro lado, há necessidade do legislador diferenciar com maior clareza, o que seja propaganda institucional, para que não se pratique injustiça classificando esta propaganda como propaganda eleitoral antecipada.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZAMBUJA, Darcy. Introdução à ciência política. 6. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Roraima. Resolução TRE/RR n. 02/2006. Disponível em: <http://www.tre-rr.gov.br/eleicoes2006/resolucoes/res_00206.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2007.

BRINDEIRO, Geraldo. A liberdade de expressão e a propaganda eleitoral ilícita. Revista de informação legislativa. Brasília, abr/jun. 1991.

CANDIDO, Joel José. Direito eleitoral brasileiro. 6. ed. Bauru: Edipro, 1996.

CONEGLIAN, Olivar. Propaganda eleitoral. De acordo com o código eleitoral e com a Lei 9.504/97. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

DALLARI, Adilson de Abreu. Divulgação das atividades da administração pública: publicidade administrativa e propaganda pessoal. Revista de Direito Público, São Paulo, 1998.

FERREIRA, Pinto. Código Eleitoral comentado. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

GRACIOSO, Francisco. Propaganda institucional: nova arma estratégica da empresa. São Paulo: Atlas, 1995.

PINHO, José Benedito. Propaganda institucional: uso e funções da propaganda em relações públicas. 2. ed. São Paulo: Summus, 1990.

SCHMIDT, Rogério; CARNEIRO, Leandro P.; KUSCHNIR, Karina. Estratégias de

campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais. Dados on line, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 26 mar. 2007.

RIBEIRO, Fávila. Direito Eleitoral. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

NOTA

¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão n. 15.732.

Advogado.

Publicado na RESENHA ELEITORAL - Nova Série, vol. 15, 2008.