

SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

EIXO TEMÁTICO III: PROPAGANDA ELEITORAL
E CORRELATOS



Tribunal Superior Eleitoral



SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS



EIXO TEMÁTICO III: PROPAGANDA ELEITORAL E CORRELATOS



Brasília
TSE
2022



© 2022 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar
Brasília/DF – 70070-600
Telefone: (61) 3030-9225

Secretária-Geral da Presidência
Aline Rezende Peres Osorio

Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal
Rui Moreira de Oliveira

Secretário de Gestão da Informação
Cleber Schumann

Coordenador de Editoração e Publicações
Washington Luiz de Oliveira

Responsáveis pelo conteúdo

Coordenação Executiva do Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE II) – Eixo III: Adriano Oliveira dos Santos, Aparecida Luzia Alzira Zuin, Diogo Rais, Fernando Gaspar Neisser, Ivair Augusto Alves dos Santos, Luciana Panke, Reinaldo dos Santos e Sátira Pereira Machado

Organizadores da Coleção SNE II

Ministro Luiz Edson Fachin, Renísia Cristina Garcia Filice, Polianna Pereira dos Santos, Lorena Silva Santos e Vinícius Quintino de Oliveira

Capa e projeto gráfico

Leandro Moraes e Rauf Soares
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

Diagramação

Leila Gomes e Wagner de Castro
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

Revisão e conferência de editoração

Elisa Santos, Harrison da Rocha, Leide Viana, Mariana Lopes, Patrícia Jacob, Paula Lins, Rayane Carvalho e Valéria Carneiro
Seção de Preparação e Revisão de Conteúdos (Seprev/Cedip/SGI)

Normalização bibliográfica

Janete Valente Gushiken, Lígia Cavalcante Ponte, Ludmila Maria Bezerra Ventilari, Sabrina Ruas Lopes e Telia Maria Silva
Seção de Biblioteca (SEBBL/CBLEM/SGI)

Impressão e acabamento

Seção de Serviços Gráficos (Segraf/Cedip/SGI)

As ideias e opiniões expostas neste volume são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

DIREITO À ACESSIBILIDADE

Avise às pessoas cegas, com baixa visão, analfabetas ou às que, mesmo sem deficiência, preferem ler em outros formatos que o documento também está disponível em meio digital.

Para acessar o conteúdo, aponte a câmera do celular para o QR Code ao lado.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Professor Alysson Darowish Mitraud

Sistematização das normas eleitorais : eixo temático III : propaganda eleitoral e correlatos. – Brasília :
Tribunal Superior Eleitoral, 2022.
174 p. : il. ; 27 cm. – (Coleção SNE. Fase II ; v. 4)

Coletânea de trabalhos de diferentes autores, sob a coordenação do Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE II) – Eixo III: Adriano Oliveira dos Santos, Aparecida Luzia Alzira Zuin, Diogo Rais, Fernando Gaspar Neisser, Ivair Augusto Alves dos Santos, Luciana Panke, Reinaldo dos Santos e Sátira Pereira Machado.

Organizadores da coleção: Ministro Luiz Edson Fachin, Renísia Cristina Garcia Filice, Polianna Pereira dos Santos, Lorena Silva Santos e Vinícius Quintino de Oliveira.

Inclui bibliografia.

Disponível, também, na internet:

<<https://www.tse.jus.br/o-tse/catalogo-de-publicacoes>>

ISBN 978-65-87461-22-9 (coleção). – ISBN 978-65-87461-16-8 (v. 4)

1. Legislação eleitoral – Doutrinas e controvérsias – Brasil. 2. Direito eleitoral – Brasil. 3. Propaganda eleitoral – Brasil. I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais. II. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. III. Série.

CDD 342.810 7
CDU 342.8(81)

ÍCONES DA CAPA E LEGENDAS EXPLICATIVAS

Imagem:



Legenda:

Imagem do símbolo *Sankofa*: um dentre vários sistemas de escrita africanos, fato que contraria a noção de que o conhecimento africano se resume apenas à oralidade. Símbolo da sabedoria de aprender com o passado para construir o futuro.

Fonte: livro *Adinkra – Sabedoria em Símbolos Africanos*, de Elisa Larkin Nascimento e Luiz Carlos Gá (Pallas Editora, 2009).

Mais informações:

<https://ipeafro.org.br/acoes/pesquisa/adinkra/>

Imagem:



Legenda:

Logomarca da acessibilidade desenvolvida pela ONU, criada para representar a acessibilidade ampla, englobando acesso a informação, serviços, tecnologias de comunicação, bem como o acesso físico.

“O alcance global deste logotipo é transmitido por um círculo, com a figura simétrica conectado para representar uma harmonia entre os seres humanos em sociedade. Esta figura humana universal com os braços abertos simboliza inclusão para as pessoas de todos os níveis, em todos os lugares.”

Fonte: ONG Inclusive – Inclusão e Cidadania.

Mais informações:

<https://www.un.org/accessibilitycentre/>

<https://www.reducedmobility.eu/20191122727/the-history-of-our-logo>

<https://www.inclusive.org.br/arquivos/28238>

Imagem:



Legenda:

As linhas circulares representam os diferentes níveis do Universo e da natureza.

A flecha simboliza a capacidade e o poder do ser humano na gestão de si mesmo, da natureza e do Universo.

A ilustração simboliza a importância da participação transformadora das pessoas e coletividades nas tomadas de decisões que afetam a sociedade humana e o planeta por meio do voto, que, no entanto, precisa ser certo como uma flecha bem lançada.

Fonte: Gersem Baniwa.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza os direitos humanos.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a democracia.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza o respeito.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a liberdade de expressão, o direito de se expressar.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a liberdade de orientação sexual.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade religiosa.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade de gênero.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade política.

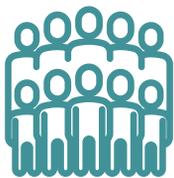
Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a integração, a colaboração.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza grupos sociais.

Imagem:



Legenda:

O machado, símbolo máximo da divindade e representação da força do Orixá Xangô, representado em duas faces em virtude de sua inclinação guerreira à justiça. Neste projeto, retrata as religiões de matriz africana.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente

Ministro Luís Roberto Barroso

Vice-Presidente

Ministro Edson Fachin

Ministros

Ministro Alexandre de Moraes

Ministro Mauro Campbell Marques

Ministro Benedito Gonçalves

Ministro Sérgio Banhos

Ministro Carlos Bastide Horbach

Procurador-Geral Eleitoral

Augusto Aras

Coordenador-Geral do GT-SNE II

Ministro Luiz Edson Fachin

Coordenação Executiva do GT-SNE II

Juiz Auxiliar Nicolau Konkel Junior

Polianna Pereira dos Santos

Elaine Carneiro Batista Staerke de Rezende

Gabriel Menezes Figueiredo

Eron Júnior Vieira Pessoa

Diego Messina Felisbino

Frederico Alvim

Diogo Cruvinel

Vinícius Quintino de Oliveira

Renísia Cristina Garcia Filice

Lorena Silva Santos

Flávia da Costa Viana

Coordenadores dos Eixos Temáticos

João Andrade Neto (Eixo I)

Carlos Bastide Horbach (Eixo II)

Alexandre Basílio Coura (Eixo III)

Denise Goulart Schlickmann (Eixo IV)

Roberta Maia Gresta (Eixo V)

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (Eixo VI)

Lara Marina Ferreira (Eixo VII)

Jaime Barreiros Neto (Eixo VIII)

Grupo Revisor

Adriano Oliveira dos Santos

Aparecida Luzia Alzira Zuin

Diogo Rais

Fernando Gaspar Neisser

Ivaír Augusto Alves dos Santos

Luciana Panke

Reinaldo dos Santos

Sátira Pereira Machado

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1. Apresentação | 13 |
| Autoria: Elaine Carneiro Batista Staerke de Rezende | |
| 2. A função social da língua natural indígena: de sujeitos eleitores a atores sociais no processo eleitoral..... | 19 |
| Autoria: Aparecida Luzia Alzira Zuin, Luciana Panke e Marcelo Xavier da Silva | |
| 3. Por que os institutos de pesquisas são criticados? | 53 |
| Autoria: Adriano Oliveira | |
| 4. Suas definições foram atualizadas! A transformação da pergunta sobre o impacto digital nas eleições para: como as eleições impactam a internet? | 73 |
| Autoria: Diogo Rais e Alinne Lopes | |
| 5. Democracia, eleições e propaganda eleitoral: apontamentos para promoção de diversidade e acessibilidade na legislação eleitoral brasileira | 87 |
| Autoria: Reinaldo dos Santos, Mariana Dezinho, Angelita da Cruz Espínola e Rogério de Andrade | |
| 6. Conclusões gerais SNE II – Eixo III: propaganda eleitoral | 117 |
| Autoria: Alexandre Basílio Coura | |
| 7. Relatório intermediário SNE-Eixo III propaganda eleitoral: propaganda eleitoral de rua e na imprensa escrita | 133 |
| Autoria: Relator: Prof. Dr. Fernando Neisser | |
| 8. Relatório intermediário SNE-Eixo III propaganda eleitoral..... | 145 |
| Autoria: Prof. ^a Dra. Sátira Pereira Machado | |



Apresentação



APRESENTAÇÃO

Elaine Carneiro Batista Staerke de Rezende¹

O Eixo Temático III do Grupo de Trabalho Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE) foi incumbido de examinar a legislação de regência da propaganda eleitoral e dos temas que lhe são correlatos e de propor a respectiva sistematização. Os estudos realizados, na primeira fase do projeto, evidenciaram a existência de conflitos normativos, excessos e falhas, em relação aos quais foram contextualizados e diagnosticados os problemas e apresentadas propostas de solução.

No intuito de promover o aprofundamento dos estudos e debates, os resultados preliminares, materializados no Relatório Final do Eixo III relativo à Fase I do SNE, foram compartilhados com a comunidade acadêmica e científica, com o objetivo de colher propostas, críticas, sugestões e revisões, tudo de modo a proporcionar melhor compreensão, organização e aplicação da legislação eleitoral vigente.

Nesse sentido, foram convidados professoras doutoras e professores doutores com pesquisas relacionadas aos temas analisados no âmbito do Eixo III, os quais integraram o Grupo Revisor, composto por *experts* com formação em Direito e nas diversas áreas das ciências humanas relacionadas aos temas, o que evidencia a interdisciplinaridade dos estudos realizados.

O presente volume reúne os resultados do profícuo trabalho realizado pelo Eixo Temático III na Fase II do GT-SNE e é composto por quatro artigos e dois relatórios elaborados por professoras e professores integrantes do Grupo Revisor, pelas conclusões gerais do Professor Alexandre Basílio Coura, coordenador do Eixo III, e por anexo consistente em *Painel Colaborativo para Análise dos Dispositivos Legais*.

O primeiro artigo tem por título *A Função Social da Língua Natural Indígena: de sujeitos eleitores a atores sociais no processo eleitoral* e é de autoria das Professoras Aparecida Luzia Alzira Zuin e Luciana Panke e do Professor Marcelo Xavier da Silva. Os autores abordam conceitos e princípios de forma transversal, propondo que as normas de regência da propaganda eleitoral se tornem mais acessíveis a todas as camadas da população, tanto no recebimento das informações pelo eleitorado como na exposição das propostas das candidaturas. Nesse sentido, apresentam elementos com o objetivo de estimular o debate acerca da necessidade de se visibilizar e de democratizar todas as candidaturas, notadamente as dos grupos minoritários nos cargos públicos de poder, a partir das linguagens adotadas na propaganda eleitoral e de sua respectiva publicização. Imbuídos de tal propósito, apresentam sugestões voltadas à inclusão das línguas naturais indígenas como forma de democratização nas campanhas eleitorais, a fim de que ocorra a efetivação do direito fundamental à diferença e à acessibilidade na seara eleitoral.

¹ Assessora-Chefe da Assessoria Consultiva no Tribunal Superior Eleitoral.

O artigo seguinte, intitulado *Por que os Institutos de Pesquisas são Criticados?*, é de autoria do Professor Adriano Oliveira e tem como objeto de estudo as pesquisas eleitorais. O autor busca demonstrar que o formato costumeiramente utilizado pelos institutos de pesquisa implica baixa capacidade preditiva para apresentar resultado semelhante ao das urnas, gerando, conseqüentemente, a descredibilização das pesquisas eleitorais e a desconfiança da opinião pública. Nesse contexto, apresenta argumentos para formas mais precisas de realização das pesquisas eleitorais e de sua divulgação pela imprensa, de modo a explicitarem não apenas parte da realidade, e sim o universo real, bem como refletirem um percentual da intenção de voto mais próximo do que é revelado pelas urnas. O autor ressalta ainda o dinamismo da sociedade, a transitoriedade da opinião pública e da opinião dos eleitores diante das diversas influências que recebem até o dia da eleição, tecendo críticas à demasiada exigência dos variados veículos de comunicação sobre os institutos de pesquisas, o que, segundo afirma, contribui para a descredibilização destas instituições.

O terceiro artigo, de autoria do Professor Diogo Rais e da advogada Alinne Lopes, tem como título *Suas Definições Foram Atualizadas! A transformação da pergunta sobre o impacto digital nas eleições para: como as eleições impactam a internet? A partir da experiência acumulada nos últimos 10 anos, os autores apresentam diversos elementos acerca da relação cada vez mais próxima entre eleições e tecnologia, instigando a reflexão não somente sobre como o amplo uso da internet impacta o processo eleitoral, mas também sobre como as eleições impactam o ecossistema digital. Acrescem às suas análises as influências exercidas nesse contexto pela realidade trazida com a pandemia da Covid-19 e sinalizam que, pela magnitude das mudanças ocorridas nos últimos anos, o maior impacto talvez tenha se dado no âmbito da propaganda eleitoral. Tecem considerações a respeito de iniciativas em torno da temática, notadamente no que diz respeito aos disparos em massa, ao impulsionamento de conteúdo e à problemática da desinformação, ressaltando os esforços da Justiça Eleitoral nessa seara com vista a garantir a integridade e a equidade das eleições. Arrematam com sugestões de aprimoramento às normas de regência, como forma de contribuir para maior transparência e segurança jurídica do processo democrático.*

O artigo intitulado *Democracia, Eleições e Propaganda Eleitoral: apontamentos para promoção de diversidade e acessibilidade na legislação eleitoral brasileira* é de autoria do Professor Reinaldo dos Santos, das Professoras Mariana Dezinho e Angelita da Cruz Espínola e do Professor Rogério de Andrade. Os autores ressaltam as desigualdades econômicas, sociais, políticas, eleitorais e comunicacionais que incidem sobre segmentos da sociedade brasileira compostos por pessoas negras, indígenas e comunidades tradicionais, tratando ainda das barreiras comunicacionais enfrentadas pelas pessoas com deficiência no contexto de propaganda eleitoral. Nesse contexto, sustentam a importância do debate e da propaganda para as eleições e para a democracia, destacam as desigualdades no acesso e na acessibilidade à propaganda eleitoral e apresentam propostas de alteração da legislação com a finalidade de contribuir para um arcabouço normativo mais atualizado, aplicável e inclusivo, pautado pelo respeito à diversidade, pela acessibilidade e diminuição das desigualdades nas eleições, prestigiando, desse modo, o fortalecimento da cidadania e da democracia.

No relatório intermediário sobre o tema *Propaganda Eleitoral de Rua e na Imprensa Escrita*, o Professor Fernando Neisser apresenta sugestões de alteração da legislação eleitoral nessa seara, sustentando a necessidade de ser modificada a lógica atualmente vigente, de cunho restritivo, fruto das sucessivas restrições ao exercício da propaganda eleitoral positivadas sob o argumento da necessidade de redução dos custos das campanhas eleitorais. Afirma que, ao serem tolhidos os meios de propaganda e reduzido o seu tempo de realização, o nível de informação disponível ao eleitorado ficou sobremaneira prejudicado. Assevera que, com o advento dos tetos para arrecadação de recursos e realização de despesas e com a decisão do Supremo Tribunal Federal pela vedação das doações empresariais, a finalidade consistente na redução dos custos das campanhas encontra-se atingida, e por uma via menos intrusiva na liberdade constitucional de manifestação política. Nesse contexto, sustenta a necessidade de reconhecer-se o processo de inconstitucionalização dessas normas restritivas e de retomar um amplo espaço de diálogo no período eleitoral, para além das redes sociais e da internet, a fim de garantir o amplo acesso da população aos atos de propaganda eleitoral.

A Professora Sátira Machado, autora do relatório intermediário do tema *Propaganda no Rádio e na TV e Horário Eleitoral e Partidário*, apresenta reflexões a respeito de diversos dispositivos da Lei nº 9.504/1997 que tratam da propaganda eleitoral. Aponta, dentre os problemas identificados, que, não obstante as alterações implementadas na Lei das Eleições ao longo do tempo, ela parece não se coadunar com legislações pátrias referentes ao uso da internet, bem como não incorpora muitas das recentes reflexões relacionadas ao combate ao racismo estrutural no Brasil, na perspectiva de uma legislação antirracista e antissexista. Entende a autora que o impacto da cultura digital e de legislações relacionadas à diversidade brasileira ainda necessitam ser contemplados na Lei nº 9.504/1997 ao longo dos próximos anos, a exemplo da disciplina relativa aos serviços de *streaming* e dos conceitos de rádio e de televisão na atualidade – *webrádio* e *webtelevisão* –, bem como do uso da linguagem inclusiva de gênero e antirracista.

Esses artigos e relatórios são resultados do trabalho acadêmico de suas autoras e seus autores e refletem, como tal, sua liberdade autoral, não traduzindo posição da Justiça Eleitoral.



A função social da língua natural indígena: de sujeitos eleitores a atores sociais no processo eleitoral



A FUNÇÃO SOCIAL DA LÍNGUA NATURAL INDÍGENA: DE SUJEITOS ELEITORES A ATORES SOCIAIS NO PROCESSO ELEITORAL

Aparecida Luzia Alzira Zuin¹

Luciana Panke²

Marcelo Xavier da Silva³

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar uma síntese dos estudos realizados durante a revisão do Eixo III: Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, Tema 1 – Conceitos e Princípios (tema transversal). O problema que protagonizou os nossos estudos, ao longo dos trabalhos, foi como a Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) pode conduzir à estruturação das normas para que a propaganda eleitoral seja visibilizada e, portanto, mais acessível a todas as camadas da população. Dentre as questões, este capítulo enfatiza que o papel das línguas naturais dos povos nativos seja estimulado na propaganda eleitoral a fim de que ocorra a efetivação dos direitos à diferença, seja pelos(as) candidatos(as) indígenas ao pleito, seja por eleitores(as) indígenas. Assim, são trazidas partes do relatório entregues ao Eixo III e apresentados os principais conceitos e proposituras de alterações e sugestões de atualização da linguagem da propaganda eleitoral – um quadro conceitual sobre a propaganda eleitoral e o direito às visibilidades para todas as candidaturas. A abordagem metodológica empregada na pesquisa é qualitativa, descritiva e exploratória, com os procedimentos bibliográfico e documental.

Palavras-chave: propaganda eleitoral; comunicação política; língua natural; indígenas; normas eleitorais.

¹ Docente dos Programas de Pós-Graduação Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça (DHJUS), do Mestrado Acadêmico em Educação (PPGE) e do curso de Direito da Universidade Federal de Rondônia (Unir). Atualmente é coordenadora do Mestrado em Educação (PPGE) e da Linha 2: Políticas Públicas e Desenvolvimento da Justiça (DHJUS). Doutora e mestra em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Possui pós-doutorado em Estudos Culturais (Programa Avançado de Cultura Contemporânea (PACC/UFRJ)), com estágio na Università del Salento (Lecce-Itália) em Filosofia do Direito e em Direito, linha de Políticas Públicas Urbanas (Uerj). *E-mail:* profalazuin@unir.br.

² Bolsista Produtividade CNPq. Docente da Universidade Federal do Paraná (UFPR) na graduação (Publicidade e Propaganda) e no Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em Letras pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e graduação em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Pós-doutora na linha de Comunicação Política – Universidad Autónoma Metropolitana – sede Cuajimalpa (UAM-México). Líder fundadora do Grupo de Pesquisa Comunicação Eleitoral. Redes: @profalucianapanke, *e-mail:* lupanke@gmail.com.

³ Docente do Departamento de Ciências Jurídicas (DCJ) da Universidade Federal de Rondônia (Unir). Ministra as disciplinas Direito Administrativo e Direito Eleitoral. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça (DHJUS). *E-mail:* marcelo.xavier@unir.br.

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é trazer para o debate da propaganda eleitoral a necessidade de visibilizar e democratizar todas as candidaturas, a partir das linguagens adotadas e da sua respectiva publicização. É fato que o sistema eleitoral precisa repensar o alcance de toda população às informações de quem se candidata, de forma que, efetivamente, se possa efetivar uma democracia representativa. Isso abarca todos os grupos minoritários nos cargos públicos de poder, desde a participação de mulheres, pessoas trans, negras, povos originários, pessoas com deficiência. A forma de consumo de mídias, de construção das mensagens de propaganda eleitoral e as regras de financiamento eleitoral são cruciais para que estes grupos possam publicizar suas propostas, gerando candidaturas viáveis e novas opções ao eleitorado.

Para esse debate tão relevante, propomos este artigo que se constitui dividido nas seguintes partes: primeiramente nos detemos nos conceitos gerais de propaganda eleitoral, depois relacionamos a conceituação com teorias da linguagem, para, por fim, propor as sugestões de inclusão das línguas naturais indígenas como forma de democratização nas campanhas eleitorais.

Com a particularidade do conceito de língua natural, na perspectiva da Semiótica Discursiva (francesa ou greimasiana), consideramos importante, também, o que venha a ser a Semiótica, para justificar o emprego desta ciência neste estudo. A palavra semiótica origina-se do grego – *semeion* – que significa signo, ou seja, tudo aquilo que significa algo, podendo ser desde uma palavra a um gesto, imagem, som, cor, cheiro, sabor, uma pintura etc., que, por sua vez, possua significado para determinada cultura.

A Semiótica aqui considerada, com a qual se estabelece uma relação com o campo da comunicação e para análise da propaganda eleitoral, é a da escola francesa, também conhecida como discursiva ou greimasiana, que se ocupa dos mecanismos de produção dos efeitos de sentido dos textos e, mais recentemente, das práticas e das situações humanas. Reiteramos que, segundo Greimas e Courtés (2008), a Semiótica é uma teoria da significação, em que sua principal preocupação é explicar as condições da apreensão e da produção do sentido das coisas. Por isso mesmo, é a ciência que estuda os vários tipos de linguagem, logo confere à linguagem o estabelecimento da comunicação entre as pessoas.

Segundo Barros (2011, p. 7), a Semiótica tem por objeto o texto⁴, ou melhor, procura descrever e explicar o que o texto “diz” e como ele faz para “dizer o que diz”. Tomando o texto como objeto de significação, preocupa-se em estudar os mecanismos que o engendram, que o constituem como um todo significativo. Para a apreensão do sentido, examina-se, em primeiro lugar, o seu plano de conteúdo, concebido sob a forma de um percurso global que simula a “geração” do sentido. De modo mais explicativo, na Teoria Semiótica Discursiva desenvolvida por Greimas, o percurso gerativo de sentido se apresenta em três níveis: fundamental, narrativo

⁴ O conceito de texto empregado nesse trabalho não é usado no seu sentido *scritto sensu*, porque para a Teoria Semiótica é possível realizar a leitura *semiótica* de *textos* diversos: político, jurídico, arquitetônico, literários, históricos, religiosos, midiáticos, filmes, música, economia, revistas, propaganda etc.

e discursivo. Interessa-se, assim, a Teoria Semiótica de Greimas e de seus colaboradores pela significação, ou seja, “[termo que pode ser parafraseado] quer como ‘produção de sentido’, quer como ‘sentido produzido’ [...] a significação inscreve-se como ‘sentido articulado’ na dicotomia sentido/significação” (GREIMAS; COURTÉS, 2008, p. 459).

Desse modo, a Semiótica volta sua atenção para os constituintes (expressão/conteúdo) e para a significação apreensível pela união e relação estabelecida entre cada um desses dois planos. Define-se, em suma, como uma teoria da relação dos termos constitutivos do signo, e não do signo entendido como unidade atômica (MENDES, 2018, p. 19). Por certo, não é fácil resumir o objeto da Semiótica, porém assinalamos que, ao priorizar o estudo dos mecanismos intradiscursivos de constituição do sentido, ela não ignora que o texto é também um objeto histórico e cultural.

Nessa direção, esta área do conhecimento tem se apresentado como um instrumento teórico, ou ainda, como uma disciplina sistemática de método operacional de análise, servindo para a conceituação que se propôs no presente trabalho de conceituar língua natural indígena. Logo, a principal contribuição da Semiótica Discursiva é de natureza metodológica (ZUIN, 2015), pois, como ferramenta analítica para os estudos da língua, linguagem e cultura, a análise semiótica do discurso é bastante inovadora e pertinente para os estudos. Foi o que ocorreu, seguindo a orientação realizada durante o período de proposições de atualização da legislação eleitoral, no caso, além de definir o que é língua natural, apresentou a língua indígena como conceito sociosemiótico, e como ela se caracteriza na natureza humana indígena; afinal, embora transcendendo os indivíduos que a utilizam, apresenta-se como organização estrutural imanente, cumprindo a função social na luta dos povos indígenas para sua manutenção viva. Almejou-se, também, discorrer sobre os modos como os indígenas, por meio das suas línguas naturais (materna, com função social própria da natureza humana deste grupo específico), que se distinguem da língua portuguesa (porque constituída de elementos semióticos distintos daquela) – de sujeitos eleitores – passem a conferir seu papel como atores sociais no processo eleitoral.

Por esse motivo, propor à Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) a orientação para que as línguas naturais dos povos nativos sejam estimuladas na propaganda eleitoral quando um(a) candidato(a) indígena estiver concorrendo ao pleito e quando a propaganda eleitoral, nos demais casos, for dirigida às comunidades indígenas. A defesa desse modelo expressaria melhor o vínculo político e democrático, tendo em vista que são atores sociais do processo eleitoral, mas, pertencentes a um grupo vulnerável.

Além do mais, sendo a propaganda eleitoral um direito do(a) eleitor(a), e não apenas do(a) candidato(a), esta deve considerar as tradições e a organização social daqueles(as) eleitores(as) inseridos(as) em grupos vulneráveis cuja diferença é reconhecida e protegida constitucionalmente. Assim, chama a atenção para que a condição de sujeito-eleitor também seja a confirmação do sufrágio que é um direito público subjetivo, ou seja, um direito próprio da condição de cidadão(ã), que inclui tanto o poder de escolha dos seus representantes quanto a possibilidade de concorrer aos cargos públicos eletivos. Mais, em um regime democrático

representativo, por meio do qual o povo elege seus representantes, dando-lhes poderes para que atuem em seu nome, o sujeito-eleitor merece ser visto para além do voto.

Justifica-se a propositura, considerando que, enquanto os indígenas constituem-se como grupos vulneráveis, o processo eleitoral, nesse contexto, não se confunde com processo judicial eleitoral, significa o período que se inicia com a convenção e se encerra com a diplomação dos(as) eleitos(as), incluindo nele a campanha eleitoral, caracterizada pela propaganda eleitoral em suas mais diversas formas, que é, conseqüentemente, um ato democrático de direito.

A abordagem metodológica que envolve a pesquisa é qualitativa e, como está em desenvolvimento, a primeira fase consistiu nos procedimentos técnicos bibliográficos e documental, a segunda, na aplicação de questionário semiestruturado enviado às lideranças e associações de povos indígenas do Estado de Rondônia, via *online*, cujos objetivos foram subsidiar os estudos e possibilitar a participação ativa dos atores sociais envolvidos em defesa da propositura encaminhada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para subsidiar a SNE com vistas ao direito à diferença.

2. A propaganda eleitoral: do conceito à inclusão social

Dentre as contribuições que este grupo entregou para o relatório da SNE, Eixo III: Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, foi a conceituação de propaganda eleitoral e sugestões de uso da linguagem mais acessível para a inclusão social. Para o trabalho, a equipe, composta por estes autores, empreendeu estudos bibliográficos e documentais, em específico o Relatório do Eixo, e consultas no sítio eletrônico do TSE e bibliografia especializada na área de Comunicação Política e Eleitoral.

Para fins de padronização e de facilitar a consulta sobre o conceito de propaganda eleitoral, em um primeiro momento apresentou a proposta de atualização do texto da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, art. 36, nos seguintes termos:

Proposta: A propaganda eleitoral é definida como a manifestação direta ou indireta, voltada à população em geral com o intuito de propagar, por qualquer meio de divulgação publicitária permitida na Lei Eleitoral – o partido político, – a sigla da legenda, – o nome da candidatura de determinado candidato/a, para convencer, influenciar e captar o voto de eleitores. (SILVA; ZUIN, 2021).

Seguindo a dinâmica metodológica, a justificativa para a alteração também deveria vir acompanhada de breve justificativa. Para a proposta acima, apontamos que é fundamental um conceito padrão nas normas eleitorais a fim de esclarecer aos profissionais o que significa propaganda eleitoral, propaganda partidária e propaganda política, não raramente encontrada como sinônimos nos Códigos Eleitorais. Panke (2020) pontua que a comunicação eleitoral está contemplada pelo período estabelecido por lei, conforme a seguir:

A Comunicação Eleitoral pressupõe a presença de Instituições, de atores políticos e a comunicação não é apenas um instrumento, mas está intrínseca ao próprio sistema. Compreender o conceito requer uma visão macro dos processos político-sociais entendendo que estudar Comunicação Eleitoral contempla conceber o fazer político durante o período eleitoral em suas variadas facetas nas áreas de publicidade e propaganda eleitoral, cobertura jornalística, relações institucionais, interpessoais, negociação e diplomacia. (PANKE, 2020, p. 178).

No caso de propaganda partidária, o conceito se difere, pois, além da intencionalidade comunicacional ser outra, a institucional também é. Aqui, o objetivo é divulgar a plataforma das legendas, propostas e ações que estão sendo realizadas. Por fim, a propaganda política conceituada por Domenach (2001) é realizada por um conjunto de leis que atuam continuamente, de forma dissimulada, para criar percepções na população a respeito de determinadas causas, grupos ou pessoas. Ao explicar as estratégias da “propaganda política”, listava, entre elas, a orquestração de conteúdo entre os meios de divulgação, a escolha de um inimigo único, a repetição de palavras de ordem e a simplificação. Portanto, conceitualmente, quando se fala em eleições, aconselhamos o uso do termo *propaganda eleitoral* para determinar a difusão dos conteúdos de divulgação de candidaturas e de propaganda partidária quando se refere ao contato das agremiações com a população.

Correlacionado ao tema, sobre o Código Eleitoral (CE/1965), (Lei nº 4.737/1965), temos a seguinte redação:

Antes: Propaganda eleitoral é definida como a manifestação direta ou indireta que, por qualquer meio de divulgação, seja destinada a conquistar votos.

Proposta 1: A propaganda eleitoral é definida como a manifestação direta ou indireta, voltada à população em geral com o intuito de propagar, por qualquer meio de divulgação publicitária permitida na Lei Eleitoral: - *o partido político*, - *a sigla da legenda*, - *o nome da candidatura de determinado candidato/a, para convencer, influenciar e captar o voto de eleitores*. (SILVA; ZUIN, 2021). (grifos nossos).

Proposta 2: A propaganda eleitoral é definida como a manifestação direta de determinado candidato/a, nos meios de comunicação durante o período eleitoral e determinados na Lei Eleitoral, para convencer, influenciar e captar o voto de eleitores, *constando, obrigatoriamente, o partido político, a sigla, o número de votação da candidatura e a coligação correspondente, se for o caso*. (PANKE, 2021). (grifos nossos).

A equipe de estudos deliberou que não seria excluída nenhuma contribuição, pois a ideia era suscitar o debate sobre o tema. Seguindo o método, elaboramos o seguinte texto para atualização da Lei nº 9.504/1997, propaganda eleitoral negativa, com a justificativa da necessidade de diferenciar conceitos e melhorar a redação para fins de explicitar os efeitos de sentido da propaganda eleitoral.

Proposta: Propaganda eleitoral negativa é a manifestação direta ou indireta do candidato ou pré-candidato que, por qualquer meio de divulgação, ultrapasse a liberdade de manifestação e de expressão não condizente com as socialmente aceitáveis nos debates democráticos. Tem a intencionalidade de produzir no eleitorado

a rejeição ou repúdio a um/a candidato/a ou partido político, ferindo sua honra objetiva, e, por consequência, tem a tendência de reduzir sua votação, alterando o resultado nas urnas. (PANKE; SILVA; ZUIN, 2021).

Sobre a Lei nº 9.504/1997, propaganda eleitoral antecipada, por meio de estudos em documentos do TSE⁵, propusemos:

Propaganda eleitoral antecipada pode ser implícita ou explícita, divulgada antes do prazo legal estabelecido pela lei; faça uso de gastos diretos para sua produção ou veiculação por qualquer meio de divulgação publicitária permitida na Lei Eleitoral, pagos pelo/a candidato/a ou por terceiros, e objetivo, de forma direta ou indireta, induzir, influenciar, captar o voto do eleitor. Pode se caracterizar por fazer referência ao processo eleitoral, exaltar suas próprias qualidades ou pedir votos. Essas três características não precisam ocorrer simultaneamente. Dessa forma, uma divulgação antecipada que apenas exalte as qualidades do pretense candidato ou pré-candidato, mas que não peça votos, ainda assim será irregular. Com base nesse motivo, ainda que o pedido de votos não seja essencial, para caracterizar a propaganda eleitoral antecipada, não precisa haver pedido de votos para que a propaganda seja considerada ilegal. (PANKE; SILVA; ZUIN, 2021).

Com a justificativa em defesa de correções de termos, inserções de informações para não gerar ambiguidades de interpretação e conceitos atualizados de acordo com o glossário TSE, na proposta para alteração da Lei nº 9.504/1997 que versa sobre gastos diretos, a equipe trouxe a redação:

Considera-se gasto direto em propaganda eleitoral todas as despesas realizadas pelos candidatos e pelos partidos políticos para cobrir os custos diretos para a produção ou veiculação, por qualquer meio de divulgação publicitária permitida na Lei Eleitoral, excluídos valores de deslocamento pessoal do/a candidato/a para a realização campanha eleitoral, bem como o tempo do próprio candidato/a despendido em manifestações pessoais disponíveis na internet; redes sociais; e seus custos envolvidos com infraestrutura básica de tecnologia, a exemplo do link de acesso.

Sem prejuízo das sanções pecuniárias específicas, os atos de propaganda eleitoral ou propaganda eleitoral antecipada, bem como aqueles que configurem mera promoção pessoal do candidato ou pretense candidato, mas que importem abuso do poder econômico, abuso do poder político ou uso indevido das mídias, independentemente do momento de sua realização ou de sua verificação, poderão ser examinados na forma e para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (PANKE; SILVA; ZUIN, 2021).

Todo o empenho também esteve relacionado à dinamização do termo *propaganda eleitoral*, padronização do uso, formatação do texto para melhor visualização dos impedimentos, elaborados em seções; com revisões ortográficas e supressão de palavras repetidas. Com esta justificativa, conferimos a proposta de alteração da Lei nº 9.504/1997, sobre propaganda eleitoral:

⁵ Fonte de consulta para elaboração da proposta: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-1-ano-4/propaganda-eleitoral-antecipada>. Acesso em: 29 dez. 2021.

A propaganda eleitoral com realização de gastos diretos e pedido de voto somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição, devendo cessar 48 horas antes do pleito. É vedada, *desde quarenta e oito horas antes*, até *vinte e quatro horas depois* da eleição, qualquer propaganda eleitoral por meio de rádio, televisão, *internet*, *redes sociais*, comícios ou reuniões públicas, exceto:

Até as vinte e duas horas do dia que antecede a eleição, serão permitidos distribuição de material gráfico, caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transite pela cidade divulgando *jingles* ou mensagens de candidatos.

A realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas são permitidas no horário compreendido entre as 8 (oito) e as 24 (vinte e quatro) horas, com exceção do comício de encerramento da campanha, que poderá ser prorrogado por mais 2 (duas) horas.

As vedações temporais não se aplicam à propaganda eleitoral veiculada gratuitamente na *internet*, no sítio eleitoral, *blog*, sítio interativo ou social, ou outros meios eletrônicos de comunicação do candidato, ou no sítio do partido ou coligação, nas formas previstas no art. 57-B da Lei nº 9.504/1997.

Art. 240: Entre as exceções à vedação da propaganda eleitoral antes de 16 de agosto do ano da eleição, encontram-se as manifestações políticas de usuários nas mídias sociais ocorridas anteriormente à data prevista no *caput*, sem gastos diretos, ainda que nelas constem mensagens de apoio ou crítica ao partido político ou a candidato, próprias do debate político e democrático, salvo quando houver ofensa à honra de terceiros ou divulgação de fatos sabidamente inverídicos.

Art. 242: Na propaganda eleitoral na internet, para candidatura majoritária ou proporcional, deve-se ter por inequívoco o partido ao qual faz parte o candidato, seja pela legenda, pelas cores do partido, pelo número ou nome da agremiação.

Parágrafo único: Na ausência da informação, será determinado prazo de 24 horas para que o partido ou o candidato a regularize, caso contrário, será determinada a exclusão da publicação da propaganda eleitoral. (grifos nossos).

Justamente pelo tema que ficou destinado à equipe – Conceitos e Princípios (transversal), Silva (2021) destacou a necessidade de conceituar o termo *calçada*. Nos termos do art. 98 do Código Civil, bens públicos são aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, *id est*, União, estados, Distrito Federal e municípios, além dos respectivos entes integrantes da administração indireta, logo não servem à mobilidade e acessibilidade de pedestres. O conceito de calçada também é proposto pelo Direito da Cidade – reservar é diferente de destinar. Nestes termos, apresentamos a sugestão para o art. 332 do Código Eleitoral. Código de Trânsito Brasileiro, art. 253, com a alteração do conceito de calçada.

Calçada: As calçadas urbanas figuram como bens públicos municipais, normalmente segregadas e em nível diferente, não destinadas à circulação de veículos, reservada destinadas ao trânsito à mobilidade e/ou acessibilidade de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins. (SILVA; ZUIN, 2021). (Com os grifos sugerindo as alterações). (grifos nossos).

Para Greimas, o ato de comunicar é visto como uma manipulação, não num sentido pejorativo, pois trata-se apenas de um fazer-fazer e um fazer-criar, tal qual o objetivo da

propaganda eleitoral que ora está sendo considerado como prática comunicativa educadora e inclusiva. Então, dentre as proposituras, a preocupação com o arcabouço conceitual de partidária tratou a inclusão social das minorias e da atualização de alguns termos.

Proposta ao Art. 36. [...] Constituição Federal

A *propaganda partidária* ser realizada a qualquer tempo com a finalidade de:

I - difundir os programas partidários;

II - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;

III - divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários;

IV - promover e difundir a participação política das mulheres, negros, indígenas, pessoas com deficiência, comunidade LGBT, na política.

[...]

Fica vedada, nas manifestações de política partidária:

I - a participação de pessoa filiada ao partido que não o responsável pelo programa;

II - a divulgação de propaganda de candidatos aos cargos eletivos e à defesa de interesses pessoais ou de outros partidos;

III - a utilização de imagens ou fotografia de pessoas vivas em *outdoor* em que houver propaganda partidária durante os seis meses antes do pleito.

§ [...] A propaganda partidária não servirá aos propósitos da propaganda eleitoral, sob pena de incorrer em propaganda eleitoral antecipada e ocorrerá, exclusivamente, às expensas do partido político beneficiado, na forma do art. 44, *caput*, inciso II, da Lei nº 9.096/1995. (PANKE; SILVA; ZUIN, 2021). (grifos nossos).

Sugerimos a inclusão do inciso IV, uma vez que possibilitaria a explicitação de ações afirmativas para grupos políticos minoritários.

Acerca do CE/1965, Parte Quinta, Título II – Da Propaganda Partidária, Panke, Silva e Zuin (2021) sugeriram inserir a definição de propaganda partidária ou substituir por propaganda eleitoral. A equipe propôs a adição de conceito de propaganda eleitoral neste ponto, porque a propaganda eleitoral é definida como a manifestação direta de determinado(a) candidato(a) nos meios de comunicação durante o período eleitoral e determinada na Lei Eleitoral para convencer, influenciar e captar o voto de eleitores, constando, obrigatoriamente, o partido político, a sigla, o número de votação da candidatura e a coligação correspondente, se for o caso. Com relação ao art. 240, temos: a propaganda eleitoral de candidatos a cargos eletivos somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição, e, por razões conceituais, passar a adotar propaganda eleitoral a fim de definir o período de exposição da comunicação das candidaturas com seu público.

Durante os exercícios de revisão, observamos a necessidade de realizar uma atualização linguístico-conceitual de alguns dos termos que atualmente constam na legislação eleitoral. As preocupações com os conceitos remodelados deveriam servir ao favorecimento do acesso

às informações, considerando as regionalidades, a liberdade de expressão e, por outro lado, cumprir sua função social, como a de zelar pela democracia e conclamar os cidadãos e cidadãs para a efetiva participação política. Na análise sistemática do art. 37, § 8º, c.c. o art. 27, ambos da Lei nº 9.504/1997 a proposta é:

A veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares deve ser espontânea e gratuita, sendo vedado qualquer tipo de pagamento em troca de espaço, para esta finalidade. Qualquer *cidadão ou cidadã* poderá *contribuir ou* realizar gastos *diretos com campanha eleitoral*, para cobrir os custos diretos *para a produção ou veiculação, por qualquer meio de divulgação publicitária permitida na Lei Eleitoral, em apoio ao candidato ou partido político* de sua preferência, até a quantia equivalente a R\$1.064,00 (um mil e sessenta e quatro reais), não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados, vedado o recebimento de qualquer vantagem, bem como o impulsionamento de propagandas eleitorais nas redes sociais. (PANKE; SILVA; ZUIN, 2021). (grifos nossos).

O emprego de cidadão ou cidadã neste contexto é mais apropriado que eleitor(a), tendo em vista que pode ser ampliado para além deste. Análise de caso: são eleitores(as) aqueles(as) brasileiros(as) que se alistarem, junto ao cartório eleitoral, na forma da lei (CE/1965, art. 4º). O alistamento é obrigatório para os(as) maiores de 18 anos e facultativo para os(as) analfabetos(as), para os(as) maiores de 70 anos e para os(as) maiores de 16 anos e menores de 18 anos.

Sobre a questão do termo “analfabetos(as)” existe atualmente um movimento em defesa de rever o uso quando se trata de textos ou legislações que pretendem promover a inclusão social. De acordo com Zuin (2021), não há mais que se tratar de analfabetos(as), pois o termo é pejorativo e, por sua vez, não cumpre nenhuma função social, pelo contrário é excludente e, por si só, o conceito é inadequado.

Quando da proposta da SNE, a equipe não sugeriu a alteração sobre o uso do termo *analfabetos(as)*, mas deliberou que, em outro momento, traria a questão para o debate por ser pertinente no contexto em que vivemos, principalmente em defesa da dignidade da pessoa humana. A base para esse argumento segue neste artigo para fins de conhecimento e, quem sabe, futuramente, a substituição do termo *analfabeto(a)* para o uso do termo *letrismo a-funcional* nas normas eleitorais.

Sobre letrismo a-funcional temos no Brasil os estudos de Nilse da Silva (2004), dentre eles o trabalho intitulado “Da inadequação do termo ‘analfabetismo’ e da necessidade de novos conceitos para a compreensão do aprendizado da leitura e da escrita em língua portuguesa”. Neste texto, a autora apresenta novos conceitos acerca da aquisição da leitura e da escrita materna.

Partimos do conceito de “letrismo a-funcional” desenvolvido pelo professor Jean Biarnès, professor e pesquisador da Université Paris-Nord, e decorrentes deste, tratamos dos conceitos de “letrismo funcional”, “analfabetismo de resistência” e “alfabetização de opressão”. Fundamentando nossa exposição, mostramos o preconceito existente nos termos “analfabeto” (destinado às pessoas que

encontram-se em situação de pouca ou nenhuma escolarização em sua própria língua materna). Finalmente, pretendemos contribuir para a compreensão do aprendizado da língua materna, do ensino das primeiras letras e ainda, oferecer conceitos que possam contribuir com pesquisa nesta área do saber. (BIARNÈS, 1996, *apud* DA SILVA, 2004, p. 157-161).

Destacamos, também, a necessidade de revisão integral das leis e Códigos Eleitorais de 1932 e de 1965, modo que se contemple a presença de candidatas e candidatos nos pleitos. Não basta ter leis afirmativas para participação feminina na política se, nos códigos de linguagem repetem-se apenas expressões no masculino, como “candidatos”, “eleitores”, e assim por diante. Uma revisão com inclusão de (a) no final, como por exemplo, candidato(a), eleitor(a), poderia ser o início da visibilidade feminina e da naturalização da presença das mulheres nos espaços públicos de poder decisório. Assim como esperamos que Câmara de Vereadores(as), Câmara de Deputados(as) em breve se modifiquem oficialmente os nomes para Câmara Municipal, Câmara Estadual e Câmara Federal, respectivamente, para incluir metade da população nos nomes das casas legislativas.

A fim de simplificar a linguagem eleitoral para linguagem acessível, trabalhamos a seguinte redação:

Lei nº 9.504/1997 “Art. 39. [...]”

É permitida, no dia das eleições, a manifestação individual e silenciosa da preferência do eleitor por partido político, coligação ou candidato, revelada exclusivamente *pele uso de bandeiras de até 0,5m², broches, dísticos etiquetas, rótulos e adesivos.* (PANKE; SILVA; ZUIN, 2021). (grifos nossos).

Nessa direção, ainda identificamos a questão regional e sobre o tema recaiu a análise da Lei nº 9.504/1997 “Art. 39. [...]”. Aqui propusemos: Até as vinte e duas horas do dia que antecede a eleição, serão permitidos distribuição de material gráfico, caminhada, carreatas, passeatas; carro, “*bicicleta, motocicleta e pequeno ou mini trio elétrico com som*”, que transite pela cidade divulgando *jingles* ou mensagens de candidatos (grifos nossos), porque, em algumas regiões do país, esses meios de locomoção – bicicleta e motocicleta – são utilizados na veiculação da propaganda eleitoral.

Sugerimos ainda para o debate a inserção do direito à diferença e à ação afirmativa no art. 242 do CE/1965. Proposta: a propaganda eleitoral, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária, eventual coligação, e será realizada nos idiomas oficiais (língua portuguesa e libras).

Art. 242. A propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional (*libras e línguas indígenas*), não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, *artificialmente*, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais. A propaganda eleitoral, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária, eventual coligação, e será realizada nos idiomas oficiais

(língua portuguesa e libras), respeitando a diversidade nas regiões indígenas com permissão de propaganda em línguas nos povos originários. A propaganda eleitoral deverá primar por uma comunicação clara com os públicos em todos os canais permitidos em Lei, de modo a não usar a tecnologia para manipular informações. (PANKE; SILVA; ZUIN, 2021). (grifos nossos).

Por definição, propaganda é persuasiva (Sant’Anna (2002), Malanga (1976), Domenach (2005), Predebon (2004), Carvalho (2004), Kaid (2004), Gomes (2001), Panke (2011) Albuquerque (2004)) desde as origens da Retórica, vide *Retórica das Paixões* de Aristóteles, por exemplo. Para a equipe dos trabalhos, o referido artigo está em sua origem conceitualmente equivocado na redação, pois a propaganda cria os estados mentais. A questão é mais ética e também conceitual (o que quer dizer “artificial”), uma vez que os conteúdos veiculados midiaticamente são produzidos por tecnologias artificiais e, mesmo que fossem a mera transmissão de um discurso com uma candidata ou candidato expondo propostas, ainda assim poderiam incitar estados de ânimo.

Ainda sobre a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e do Código Eleitoral (art. 242), citamos: “Na propaganda eleitoral para candidatura majoritária, a coligação usará, obrigatoriamente, sob a sua denominação: - a sigla; o nome; o número da legenda do partido político, de todos os partidos políticos que a integram”.

Na propaganda eleitoral para candidatura proporcional, cada partido político e candidato usarão apenas o número da sua legenda.

A propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e poderá ser feita em *língua nacional ou língua natural indígena*, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais. (PANKE; SILVA; ZUIN, 2021). (grifos nossos).

Sem prejuízo do processo e das penas cominadas, a Justiça Eleitoral adotará medidas para fazer cessar a propaganda eleitoral realizada com infração do disposto neste artigo, determinando a correção ou a remoção do conteúdo, nessa ordem, quando veiculada pela internet. Sabe-se que a propaganda eleitoral encontra fundamento no direito à liberdade de expressão. Além disso, seu objetivo é o de transmitir ao eleitorado em geral as mensagens e propostas políticas dos(as) candidatos(as), proporcionando ao(à) eleitor(a) informações úteis para este(a) formar a sua opinião, assegurada, sempre, a liberdade de sufrágio.

Sob tal aspecto, pode-se dizer que, para além do pedido explícito de votos, a propaganda eleitoral constitui mecanismo que permite o acesso aos planos de governo, propostas dos candidatos, dentre outras informações que se destinam a convencer o eleitorado de que o(a) candidato(a) é mais apto(a) ao cargo eletivo em disputa. Sendo mecanismo de acessibilidade, a legislação determina o uso da Linguagem Brasileira de Sinais (Libras) e de legendas na propaganda eleitoral gratuita na televisão (Lei nº 9.504/1997, art. 44, § 1º).

É necessário, porém, avançar na promoção dessas ações afirmativas e assegurar a acessibilidade à propaganda eleitoral em relação a outros grupos igualmente minoritários: aqueles que, por razões culturais devidamente protegidas constitucionalmente (Constituição Federal/1988, art. 231), não dominam ou possuem um reduzido domínio da língua pátria – os(as) eleitores(as) e candidatos(as) indígenas. Trata-se, portanto, de assegurar o direito à diferença dos povos indígenas, que consiste no reconhecimento e na proteção de suas identidades culturais. Assim, a partir de agora, destinamos o capítulo para o enfoque apontado no título do texto.

3. A língua natural e as línguas naturais indígenas

Para a Semiótica Discursiva, a língua natural é uma macrossemiótica, cuja especificidade, embora parecendo evidente, não se deixa facilmente definir, ou seja, nos termos do linguístico Ferdinand de Saussure (1857-1913), língua ou língua natural é um “tipo de macrossemiótica”. Vale destacar que, dentre os propósitos dos seus estudos, estava a diferenciação dos termos língua e linguagem. A pergunta que o orientava era:

Mas o que é a língua? Para nós, ela não se confunde com a linguagem; é somente uma parte determinada, essencial dela, indubitavelmente. É, ao mesmo tempo, um produto social da faculdade de linguagem e um conjunto de convenções necessárias, adotadas pelo corpo social para permitir o exercício dessa faculdade nos indivíduos. (SAUSSURE, 2004, p. 17).

A partir da definição apresentada acima sobre língua, observa-se que Saussure difere língua e linguagem, mas não as colocam em relação dicotômica.

Quando se trata de denominar língua natural em uma perspectiva macrossemiótica, também é preciso o reconhecimento dos dois vastos conjuntos significantes, conforme dita a Semiótica Discursiva (francesa ou greimasiana). Estes dois conjuntos são recobertos por “aquilo que chamamos de: a) mundo natural e b) de línguas naturais – que constituem o domínio das semióticas naturais” (GREIMAS; COURTÈS, 2008, p. 299).

O mundo natural é entendido como um conjunto de qualidades sensíveis que se apresenta ao ser humano, é dotado de certa organização e por vezes é designado como o mundo do senso comum. Mas é preciso compreender que o mundo natural tem relações com as estruturas que lhes são conferidas, como a relação profunda do universo observada na ordem física, biológica, química, etc.; este mundo corresponde, para melhor significação, à estrutura de superfície. Sobre outra estrutura, o mundo natural se apresenta pela estrutura discursiva, porque aqui envolve a relação sujeito e objeto: “é o enunciado construído pelo sujeito humano e decifrável por ele” (GREIMAS; COURTÈS, 2008, p. 324).

Qualificada de natural, pressupõe-se que as línguas naturais se opõem às linguagens artificiais, na medida em que é dotada de característica da natureza humana, embora possa transcender os indivíduos que as empregam. O uso de línguas naturais é expressado para sublinhar o paralelismo do mundo natural com as línguas naturais. Tratar do natural

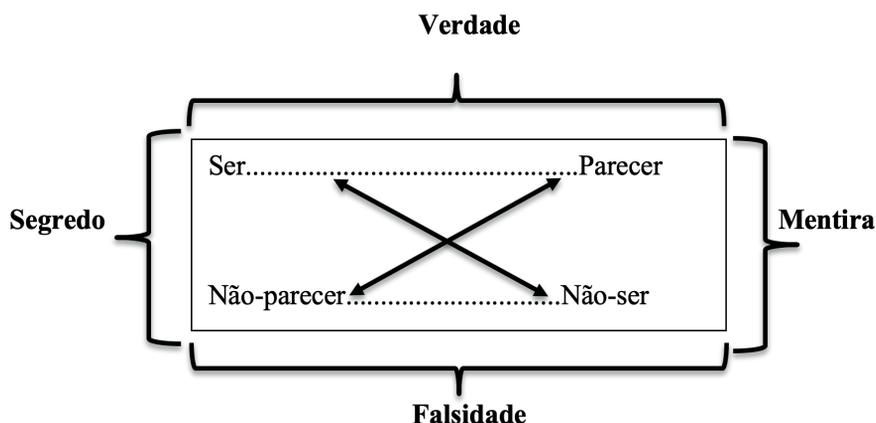
significa que a língua é apresentada como uma organização estrutural imanente. A imanência, justificável pela especificidade de seu objeto, foi afirmada por Saussure, depois retomada por Louis Hjelmslev, sob a forma do princípio da imanência.

Bevidas (2008) explica bem como se deu a continuidade do pensamento de Saussure por Louis Hjelmslev (1899-1965), contribuindo para a proposta que levantamos para fundamentação durante os estudos pertinentes do Eixo Temático III: Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, principalmente com referência ao propósito de conceituação de língua natural por meio do pensamento greimasiano.

É fato que o conceito de imanência ocupa lugar privilegiado na teoria semiótica de linhagem greimasiana. Lançado mais incisivamente por Hjelmslev, o grande lingüista dinamarquês propôs como imanente uma « lingüística-lingüística », que elaborasse internamente seus conceitos, evitando aplicar-lhe razões e argumentos vindos do exterior, das outras disciplinas (sociologia, fisiologia, psicologia, filosofia), atitude que considerava transcendente. A partir desse primeiro impulso, o conceito ganhou sobremaneira em extensão, sobretudo com Greimas: (a) imanente é a macro-semiótica do universo frente ao mundo real e bruto das ontologias; (b) imanentes são as estruturas do discurso – no percurso gerativo – em oposição à manifestação (textual); (c) imanência se contrapõe à aparência, nos esquemas do quadrado semiótico da veridicção; (d) a imanência (do sujeito) opõe-se à transcendência (do destinador) no interior do percurso narrativo. (BEIVIDAS, 2008, p. 3).

Sobre este princípio, a imanência pressupõe a manifestação lógica de tudo que é manifestado, conseqüentemente é essencial para a linguística, ou seja, a forma semiótica imanente e, por extensão, para a abordagem sobre a linguagem da propaganda eleitoral investida de valores da língua natural indígena, em particular. A manifestação é, antes de tudo, a formação do nível dos signos. No quadro das modalidades veridictórias, apresentadas por Greimas e Courtès (2008, p. 300), “o esquema da manifestação é o do parecer em contraditoriedade ao não/parecer, por oposição (e complementaridade) ao esquema de imanência – ser/não ser” (Figura 1).

Figura 1 – Modalidades (veridictórias)



Fonte: Greimas e Courtès, 2008, p. 532.

Por que estas modalidades veridictórias para o caso em estudo? Na Teoria da Comunicação clássica, a preocupação pela transmissão correta das mensagens em relação à mensagem emitida propõe resumir o problema da verdade das mensagens transmitidas. Mas, no que tange à imanência, de caráter de qualquer linguagem, a Semiótica preocupou-se não apenas com o problema da verdade mas também com o “dizer-verdadeiro”, da veridicção.

Vejam os casos: a mensagem que é transmitida por meio da propaganda eleitoral (objeto da análise) na língua portuguesa, dirigida a um grupo linguístico que não tem a língua portuguesa como materna, confirmaria o dizer-verdadeiro da mensagem recebida? Resposta: se a língua tem existência semiótica, ela cumpre a função semiótica (social) que é definida como pressuposição recíproca (ou de solidariedade) na criação de sentido. O ato da linguagem é previsto aí, e consiste, por uma parte essencial, no estabelecimento da função semiótica (GREIMAS; COURTÈS, 2008). Não significa que a mensagem transmitida pela língua portuguesa seja falsa ou verdadeira, secreta ou mentirosa. O pressuposto é que, visando ao saber-fazer articulado com a competência do(a) enunciador(a), a propaganda eleitoral pode ser um discurso cognitivo. Como discurso persuasivo, próprio da sua natureza orgânica de ser, tais como os discursos da pedagogia, da publicidade, da política, da medicina, no jogo de simultaneidade dos sujeitos envolvidos no ato da linguagem (eleitor/a, candidato/a), explorando os referenciais próprios da língua materna, explora-se o saber-verdadeiro como projeto e objeto de valor visado (GREIMAS; COURTÈS, 2008, p. 67). A integração do problema da verdade com a veridicção tem a ver com as marcas da veridicção das línguas naturais indígenas, isto é, graças àquilo que está disposto no enunciado dos seus discursos, tidos como dizeres verdadeiros pelas comunidades que os manifestam. Ainda, as línguas naturais indígenas não ostentam como verdadeiras ou falsas e/ou em contrariedade com a língua portuguesa (não se nega esta), mas, na imanência do ser, a língua materna indígena cumpre a função social, porque valoriza as práticas orais, de acordo com a política linguística da SNE.

Atribuir valor à transmissão da propaganda eleitoral, em línguas naturais indígenas, não oculta a língua portuguesa, porém, defendida pela SNE, estas línguas engendram o bom funcionamento que deve estar previsto no contrato entendido como tácito entre os usuários das línguas naturais dos povos indígenas.

O bom funcionamento desse contrato, que tem a ver com o modo veridictório (dizer-verdadeiro possível), apresenta-se como uma manifestação dos povos indígenas, a partir da qual, como dito acima, é atribuído ao estatuto do nível da imanência – serem conferidas sobre o seu “ser” línguas cumpridoras da função social, e não no seu “não-ser” línguas a serviço da propaganda eleitoral.

É aqui que aparecem diversas atitudes epistêmicas coletivas, culturalmente relativizadas, concernentes à interpretação veridictória dos discursos-signos. É assim que certas sociedades exploram, por exemplo, a materialidade do significante para assinalar o caráter anagógico e verdadeiro do significado.

[...] Face ao relativismo cultural que engendra diversos sistemas de conotações veridictórias, delinea-se uma reformulação da problemática da “verdade”: em decorrência de não ser mais considerado como a representação de uma verdade que lhe seria exterior, o discurso não pode mais contentar-se com a simples inscrição das marcas da veridicção. A “verdade”, para ser dita e assumida, tem de deslocar-se em direção às instâncias do enunciador e do enunciatário. Não mais se imagina que o enunciador produza discursos verdadeiros, mas discursos que produzem um efeito de sentido “verdade”: desse ponto de vista, *a produção da verdade corresponde ao exercício de um fazer cognitivo particular, de um fazer parecer verdadeiro que se pode chamar, sem nenhuma nuance pejorativa, de fazer persuasivo*”. (GREIMAS; COURTÈS, 2008, p. 531) (grifos nossos).

Resumindo, o exercício do(a) enunciador(a), no processo persuasivo, tem a finalidade de conseguir a adesão do(a) enunciatário(a), o que está condicionado pelo fazer interpretativo que este exerce. De outra parte, para o fazer-interpretativo é necessário passar pela estrutura e regras contextuais da língua, que podem ser organizadas diferentemente de outra.

Apreende-se, então, que, em condições como essas, a propaganda eleitoral serve para convocar e persuadir a fim de alcançar a adesão do(a) enunciatário(a) (eleitor/a) ao(à) candidato(a) de quem propaga o discurso (enunciador/a). Sendo assim, umas das formas do fazer cognitivo – que é o fazer persuasivo – está relacionada à instância da enunciação e, por conseguinte, à convocação por parte do enunciador, de todo tipo de modalidades, com vistas a fazer com que o(a) enunciatário(a) (eleitor/a) aceite o contrato enunciativo proposto pelo(a) enunciador(a), tornando, por isso mesmo, a comunicação eficaz.

Nessa perspectiva, em se tratando das línguas naturais indígenas, o programa narrativo-discurso se torna mais complexo, porque a manifestação visa levar o(a) enunciatário(a) (eleitor/a indígena) a atribuir ao “processo semiótico ou a qualquer um dos seus segmentos – que só pode ser por ele recebido como manifestação – o estatuto da imanência” (GREIMAS; COURTÈS, 2008, p. 368) da língua natural indígena.

Por exemplo, quando a propaganda eleitoral, para além da persuasão do fazer-fazer votar no(a) candidato(a), inscreve programas na ordem da dimensão cognitiva saber-fazer, tende a aproximar os sujeitos envolvidos no processo enunciativo (processo eleitoral), porque é no interior do percurso gerativo de sentido que se constroem os programas modais mais ou menos complexos das línguas naturais indígenas.

Daí a propositura, segundo a qual a propaganda eleitoral é definida como a manifestação direta ou indireta, voltada à população em geral com o intuito de propagar, por qualquer meio de divulgação publicitária permitida na Lei Eleitoral, o partido político, a sigla da legenda, o nome da candidatura de determinado(a) candidato(a), para convencer, influenciar e captar o voto de eleitores(as). Sem, contudo, deixar de apoiar, no fazer persuasivo, a modalidade do poder, porque configura, no ato da propaganda eleitoral, a comunicação entre os sujeitos envolvidos.

O(a) enunciário(a), na dimensão pragmática, proporá então ao eleitorado objetos positivos (valores culturais) ou negativos (ameaças); em outros casos, persuadirá o(a) destinatário(a) graças ao seu saber, pois, na dimensão cognitiva, fará com que o eleitorado saiba o que pensa de sua competência modal sob forma de juízos positivos ou negativos. Esta competência modal só é possível pela língua. Língua e competência (Ferdinand de Saussure) são consideradas dotadas de uma existência virtual, opondo-se (e sendo logicamente anteriores) uma à fala, outra à performance, concebidas como atualização de potencialidades prévias (GREIMAS; COURTÈS, 2008, p. 76). Contudo, esta discussão sobre a competência modal, veridicção, visa, sobretudo, à humanização da comunicação, problema que é concomitante com a inserção das línguas naturais indígenas no fazer-fazer propaganda eleitoral.

Desse modo, ao assumir a língua do “eu”, e não a língua do “outro”, na campanha eleitoral, a propaganda passa ser, ela própria, o objeto cognitivo, sem que o saber da língua portuguesa diminua. Tal particularidade explica-se pelo “fato de que o sujeito da enunciação (o/a indígena) é um ator sincrético, porque vai acionar várias linguagens de manifestação. Afinal, segundo Greimas e Courtès (2008, p. 467), “a comunicação verbal não é somente de tipo linguístico, inclui igualmente elementos paralinguísticos sociolinguísticos” (gestos, ornamentos, pinturas na pele etc.).

4. As línguas naturais indígenas

Para Lucy Seki (1999, p. 3), até uns tempos atrás, a expressão “linguística indígena” não seria apropriada no contexto brasileiro, não só em decorrência da situação incipiente da Linguística no país, mas porque as línguas indígenas praticamente não tinham lugar nesta ciência. Se, por um lado, pouco ou nada se dedicou aos estudos linguísticos das línguas naturais indígenas no Brasil, por outro, por muito tempo, também não foi evidenciado nenhum movimento jurídico que pudesse reverter esse desinteresse.

Demorou tempos até que a Linguística brasileira começasse a transitar nos estudos das línguas naturais indígenas, embora se tenha conhecimento de que, no território brasileiro, à parte das distinções de regionalismos, sotaques e/ou dialetos da língua portuguesa, as línguas indígenas permanecem vivas. Na contramão do processo de inclusão social, as línguas naturais indígenas são poucas trazidas para a academia; mais ainda se tem a dizer para a área jurídica, mormente conhecida como o lugar da linguagem elitista e erudita, por vezes palco do latim clássico, em um país ainda com pessoas em situação de letrismo a-funcional.⁶ Com isso, o possível resultado é o desaparecimento das línguas indígenas, caso este modelo excludente linguístico permaneça na sociedade brasileira.

⁶ Cf. apresentação do termo na seção anterior, de acordo com Silva (2004) e Biarnès (1999, p. 104), em substituição ao termo *analfabeto*.

Esses riscos, segundo aponta Santana (2020, p. 2),

[...] não se restringem apenas ao seu desaparecimento. Por serem línguas ágrafas, ou seja, de tradição apenas oral, e não escrita, quando essas línguas morrem também se vai toda uma tradição histórica secular contada oralmente, de geração a geração, de clã para clã. Estima-se que, antes da chegada dos portugueses no Brasil, havia entre 600 e mil línguas sendo faladas pelos nativos indígenas. Hoje, existem um total de 154 línguas indígenas faladas no Brasil.

Outros autores apontam que atualmente mais de 160 línguas e dialetos são falados pelos povos indígenas no Brasil. Elas integram o acervo de quase sete mil línguas faladas no mundo contemporâneo (SIL International, 2009). Antes da chegada dos portugueses, só no Brasil esse número devia ser próximo de mil. Para Lucchesi (2009, p. 42):

Quando se pensa a realidade linguística do Brasil em seu conjunto, não se pode deixar de ter em linha de conta, com a proeminência que lhe deve ser conferida, o grande abismo que separa uma minoria, que desfruta de bens e serviços do universo da cidadania, da grande maioria, que pouco ou nenhum acesso tem aos bens de consumo, aos serviços sociais e aos direitos sociais básicos – uma situação que coloca o Brasil no rol das nações que elevaram ao paroxismo o exercício da desigualdade e da exploração social.

Sobre o panorama histórico sociolinguístico do Brasil, Lucchesi (2009) explica os modos como os primeiros povoadores portugueses contataram os povos nativos, no início do século XVI, quando chegaram aqui. Para o autor, os povos que habitavam a costa e, por falarem línguas muito aparentadas do tronco tupi, eram capazes de se comunicarem utilizando uma espécie de *koiné*, decalcada da língua tupinambá (p. 42).

Essa língua franca, que viria a ser denominada língua geral da costa brasileira – ou simplesmente língua geral – foi o instrumento de comunicação adotado pelos portugueses para integrar a força de trabalho indígena inicialmente na extração do pau-brasil e posteriormente no cultivo da cana-de-açúcar, do tabaco e do algodão.

Em documento publicado pelo Museu do Índio/Funai, “Os índios falam línguas ou dialetos”, é importante conferirmos a discussão sobre o que é língua natural.

Muitas vezes ouvimos dizer que os índios falam 'dialetos' ou 'gírias', algo diferente das 'línguas' que nós falamos. Mas devemos ter cuidado com esses rótulos, pois refletem ideias falsas tanto sobre as formas de expressão dos índios quanto sobre as nossas. Isso é porque pensamos que 'dialetos' e 'gírias' são formas de expressão menores, mais pobres ou simplesmente 'erradas', e corremos o risco de associar essas ideias a qualquer grupo de pessoas que fala diferente de nós. Mas o estudo das línguas nos mostra que não é bem assim. ((FUNAI; PRODOCLIN; MUSEU DO ÍNDIO, s/d).

Contextualizando a referência acima, não é ao acaso que, no texto da Constituição Federal (CF/1988), afirma que o Estado deve “proteger as manifestações das culturas populares, inclusive indígenas” (art. 215) e garantir “o respeito a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem” (art. 210). Ainda reconhece aos indígenas a sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições (art. 231).

A questão colocada como relevante é, segundo o relatório publicado no *site* do Museu do Índio/Funai – Projeto de Documentação de Línguas Indígenas, que:

Primeiro, podemos afirmar, sem dúvida, que os índios falam “línguas”, tão ricas e completas quanto a nossa. Usando as suas línguas, podem falar de qualquer assunto e expressar noções das mais simples às mais abstratas-exatamente como nós fazemos usando português, inglês, chinês ou outra língua mais conhecida. Além disso, as línguas indígenas têm história e os seus falantes são detentores de tradições e literaturas orais extensas, com estilos e formas variados. Podemos pensar que apenas textos escritos podem ser chamados de “literatura”, mas de fato, as literaturas orais das sociedades indígenas refletem as suas experiências acumuladas, sua história, seus costumes, valores e conhecimentos. Enfim, a literatura de um povo-escrita ou oral-expressa igualmente a sua cultura e exprime a sua identidade.

No que tange ao dispositivo constitucional, é extremamente necessário contextualizá-lo para defendê-lo, seja para a aplicação, seja quanto à eficácia, isto porque, no que diz respeito à história, Lucchesi menciona que a utilização da língua serviu aos propósitos da escravidão dos povos indígenas (2009, p. 43).

Para uma maior eficácia na conversão do gentio, os jesuítas também adotaram a língua geral, chegando mesmo a codificá-la e dar-lhe feição escrita, empregando o modelo da gramática portuguesa de então. Desse modo, pode-se perceber que o termo língua geral recobre uma diversidade de situações linguísticas:

- (a) a koiné empregada na comunicação entre as tribos de línguas do tronco tupi da costa brasileira;
- (b) a sua versão como língua franca usada no intercurso dos colonizadores portugueses e indígenas;
- (c) a versão nativizada predominante nos núcleos populacionais mestiços que se estabeleceram no período inicial da colonização; e
- (d) a versão “gramaticalizada” pelos jesuítas sob o modelo do português e utilizada largamente na catequese, até de tribos de língua não tupi – chamados por estes de tapuias, que significa ‘bárbaro’, em tupi.

Verifica-se, portanto, a clara intenção do constituinte de promover a inclusão dos grupos indígenas por meio do reconhecimento e respeito de suas diferenças. Sobre a temática é importante a lição de Gomes da Silva (2015, p. 82-83):

[...] já se pode argumentar que a inclusão, considerada como o mecanismo social pelo qual os sistemas sociais tomam a pessoa humana em consideração, não pode

ser representada pela integração, pois que a Constituição, quando positiva o direito fundamental dos grupos indígenas à diferenciação, já está a incluir, como regra, a todos esses grupos, ou seja, a forma de inclusão dos grupos indígenas operada pela Constituição é por meio do reconhecimento e respeito de suas diferenças.

O trabalho das pesquisadoras é citado neste artigo, justamente porque vai ao encontro da propositura feita pelo grupo, destacadamente, no art. 36 da Lei nº 9.504/1997, nos seguintes termos:

Art. 36.

[...]

A propaganda partidária poderá ser realizada a qualquer tempo com a finalidade de:

I - difundir os programas partidários;

II - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;

III - divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários;

IV - promover e difundir a participação política das mulheres, negros, indígenas, deficientes físicos, comunidade LGBT, na política. (grifos nossos).

Contribuindo, nos estudos de Machado (2015), na seção “O uso das línguas indígenas e os conhecimentos macuxi e wapichana”, há um relato muito significativo para justificar o empreendimento do presente artigo e a defesa do uso da língua natural indígena na propaganda eleitoral, não por uma questão técnica, mas, sobretudo, pela questão necessária de reparação histórica com os povos nativos que se viram obrigados ao uso de outra língua que não a língua natural para se comunicarem em determinadas situações.

Quando acordo pela manhã, minha cabeça não se encontra mais repleta do som dos ritmos de minha língua, como estava antigamente. Sua língua está aqui agora, fazendo-me pensar de forma estranha, forçando meus pensamentos a um ritmo estranho. Começo a esquecer como era. Todo dia sinto a minha língua escapulindo. As palavras que eram minha vida estão me deixando aos poucos. Estão voltando ao lar onde nasceram. Não consigo mais contar nossas histórias direito. (MACHADO, 2015, p. 214-225).

Nessa direção, o uso das línguas indígenas merece atenção e precisa ser prestigiado, até porque, para serem lembradas, defendidas e usadas, precisam do seu reconhecimento como identidade de um povo; afinal, as línguas indígenas guardam nomes e conhecimentos que apenas quem fala e entende pode ter acesso, além disso somos responsáveis por proteger e entender os processos sociais e de memória e esquecimento desses bens culturais que, além dos povos indígenas, são patrimônio da humanidade (MACHADO, 2015, p. 222). E “a preservação das línguas é a parte dos direitos humanos e instrumento de autonomia política” (FRANCHETTO, 2005).

Araújo Júnior (2018, p. 198) afirma que a leitura da CF/1988 “deve estar atenta a uma forma de pensar que encare os institutos jurídicos em diálogo com as percepções e cosmovisões dos grupos indígenas”. No mesmo sentido, Machado (2015), ao ouvir e registrar as histórias orais

dos povos macuxi e wapichana, conferiu: “Um dos pontos-chave para o trabalho é a vontade da comunidade de falantes querer que sua língua permaneça. E foi daí que partiu nossa busca em realizar ações com os povos indígenas que possam contribuir nessa direção” (p. 219).

Em nossa pesquisa, quando nos debruçarmos sobre as formas de construção do discurso e da memória, ficamos atentos também às questões linguísticas, pois “nas línguas amazônicas se encontram fenômenos que não se encontram em línguas de outras partes do mundo, ou então que aqui sejam mais frequentes fenômenos que são raros noutros lugares” (Rodrigues apud Quixalós, 2000, p. 26). “Em alguns casos esses fenômenos exigem a revisão de pontos de teoria da linguagem antes propostos sem seu conhecimento” (ibid.). (MACHADO, 2015, p. 218).

É certo que, no âmbito do exercício dos direitos políticos, esse direito fundamental à diferença não pode ser deixado de lado. Sabe-se que a propaganda eleitoral não é apenas um direito de candidatos(as), mas, igualmente, um direito do(a) eleitor(a), de conhecer, amplamente, as propostas, além da vida pregressa dos(as) candidatos(as).

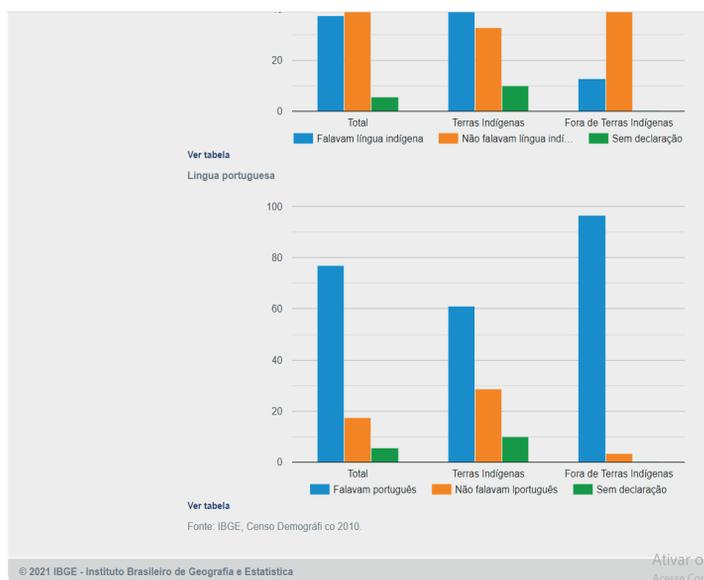
Esse debate é relevante para o contexto das propostas da SNE, com destaque à propositura do Eixo III – Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, principalmente se observado o censo revelador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

O Censo 2010 revelou que um total de 37,4% dos indígenas de 5 anos ou mais falavam no domicílio uma língua indígena. Observou-se também um percentual de 17,5% que não falava o português.

O percentual de indígenas que falava a língua indígena no domicílio aumenta para 57,3% quando consideramos somente aqueles que viviam dentro das Terras Indígenas, da mesma forma aumenta para 28,8% o percentual daqueles que não falavam o português. Essa característica confirma o importante papel desempenhado pelas Terras Indígenas no tocante às possibilidades de permanência das características socioculturais e estilos de vida dos indígenas.

Os resultados do Censo 2010 apontaram para 274 línguas indígenas faladas por indivíduos pertencentes a 305 etnias diferentes (IBGE, 2010). Essas declarações ultrapassaram as estimativas iniciais feitas pela Fundação Nacional do Índio (Funai). Entretanto, no que diz respeito aos números totais de língua e etnia, há ainda a necessidade de estudos linguísticos e antropológicos mais aprofundados, uma vez que algumas línguas declaradas podem ser variações de uma mesma língua, assim como algumas etnias também se constituem em subgrupos ou segmentos de uma mesma etnia (IBGE, 2010).

Figura 2 – Distribuição percentual das pessoas indígenas de cinco anos ou mais de idade, por tipo de língua falada no domicílio, segundo a localização do domicílio – Brasil (2010)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/estudos-especiais-3/o-brasil-indigena/lingua-falada>. Acesso em: 15 jun. 2021.

Ainda, o Censo (2010) contabilizou a população indígena com base nas pessoas que se declararam indígenas, no quesito cor ou raça, e nos residentes em terras indígenas que não se declararam, mas se consideraram indígenas (ZUIN; MIGUEL, 2017, p. 192).

Essa pesquisa revelou, de acordo com os mesmos autores “que, das 896 mil pessoas que se declaravam indígenas, 572 mil ou 63,8% viviam na área rural, e 517 mil, ou seja, 57,5%, moravam em Terras Indígenas oficialmente reconhecidas (IBGE, 2010)”.

Para Moore, Galucio e Gabas Júnior (2008), a questão da língua natural passou a ser um desafio muito grande, principalmente na Região Amazônica. Os pesquisadores citam que é preciso documentar para preservar as línguas amazônicas e, nesse contexto, confirma a nossa propositura ao Eixo III: Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, porque, justamente nesta direção, também deve ser analisado o desaparecimento de línguas indígenas.

A questão do desaparecimento de línguas indígenas vem chamando a atenção nos últimos anos, com notícias da situação precária em que se encontram muitos idiomas nativos, e sobre a necessidade de medidas urgentes para preservá-los e revitalizá-los. Sabe-se que a população indígena atual é bem inferior à que existia no passado. Apesar de a imigração europeia ter sido relativamente limitada nos dois primeiros séculos do período colonial, as línguas nativas foram sendo extintas. Estima-se que cerca de 75% delas se perderam nos últimos 500 anos. (MOORE; GALUCIO; GABAS JÚNIOR, 2008, p. 10).

Por essa razão, “a linguagem é muito mais que um instrumento de transmissão de informação ou de representação do mundo” (MENDES, 2018, p. 15). Para este autor, a linguagem impõe ao real suas categorias e estruturas e é só por meio delas que o mundo se nos dá a ver. O desaparecimento das línguas naturais indígenas seria uma grande perda para as comunidades nativas, visto que são os meios de transmissão da cultura e pensamento tradicionais e uma parte importante da identidade étnica. Nunca teremos acesso à essência última do mundo que chamamos de real, senão pela língua e pelas linguagens, porque somos sempre mediados, imersos, banhados e comunicados por elas. Como menciona Greimas (1976, p. 11), “o mundo humano se define essencialmente como o mundo da significação”, como a língua é significada para esses povos.

Segundo Moore, Galucio e Gabas Júnior (2008):

Apesar do decréscimo populacional e, conseqüentemente, da quantidade de línguas nativas, o Brasil ainda apresenta certa densidade no número de línguas faladas e também uma larga variedade genética – ou seja, há várias famílias lingüísticas representadas no país. Esses idiomas geralmente são classificados em dois grandes troncos lingüísticos (Macro-Jê e Tupi), quatro famílias lingüísticas de grande porte (Aruák, Karíb, Páno e Tukáno), seis famílias de médio porte (Arawá, Katukína, Makú, Nambikwára, Txapakúra e Yanomámi), três famílias menores (Bóra, Guaikurú e Múra) e sete línguas isoladas (Aikanã, Kanoê, Kwazá, Irântxe, Mynký, Trumai e Tikúna). Há ainda dois grupos indígenas no norte do Amapá, o Galibí-Marwóro e o Karipúna do Norte, que falam línguas crioulas, grandemente influenciadas pelo crioulo baseado no Francês da Guiana Francesa. (MOORE; GALUCIO; GABAS JÚNIOR, 2008, p. 11).

De acordo com o Projeto de Documentação de Línguas Indígenas do Museu do Índio, as línguas são o repositório de tradições e conhecimentos coletivos e individuais, bem como seu veículo nos processos de transmissão de uma geração para outra, logo é pela língua que se produz e apreende os efeitos de sentido da extraordinária diversidade cultural e lingüística existente no Brasil, como bem formula no documento em análise. Porém, esta diversidade lingüística “ainda existente no Brasil, especialmente na Amazônia, está ameaçada e sua documentação exige um esforço imediato e coletivo” (MUSEU DO ÍNDIO).

Hoje, se calcula que o número de línguas indígenas faladas no Brasil deve estar entre 150 e 180. Esta quantidade pode impressionar o grande público, mas é pouco em comparação com as estimativas de que teriam sido mais de 1200 línguas quando da chegada dos Europeus há 500 anos. Nos cinco séculos de conquista e colonização, cerca de 85% dessas línguas se perderam e com elas desapareceram inteiras configurações culturais e muitos saberes.

Mencionado no projeto, no contexto mundial e, em particular, no sul-americano, o Brasil continua sendo o país onde se encontra uma das maiores densidades lingüísticas – ou diversidade genética; é, também, o país onde se encontra a menor concentração demográfica por língua (MUSEU DO ÍNDIO). A língua tem relação dicotômica: a linguagem, entendida como qualquer sistema semiótico verbal ou não verbal, é o que possibilita o processo comunicativo e, antes disso, é o que permite a categorização da realidade e do pensamento. Trata-se da forma

mais primordial de mediação da relação do ser humano com as coisas do mundo, com o outro e consigo mesmo.

Para o debate sobre a língua natural indígena, a pergunta feita pelos estudiosos do Museu do Índio foi: “Mas, quantas são as línguas faladas por uma população que hoje se estima em 400.000 pessoas, distribuídas em cerca de duzentos grupos étnicos?”.

Sabemos que elas pertencem a quarenta e uma famílias, dois troncos linguísticos e que há uma dezena de línguas isoladas (Rodrigues 1993; Stenzel, 2006; Brackelaire e Azanha, 2006), além de duas "línguas crioulas".

O número de falantes pode chegar a vinte mil (Guarani, Tikuna, Terena, Macuxi e Kaingang), assim como os dedos de uma mão, ou mesmo a um único e último falante. A média fica em menos de 200 falantes por língua, mas mesmo entre as poucas línguas que contam ainda com muitos falantes, não há nenhuma que possa ser considerada "segura", ou seja, da qual é possível afirmar que provavelmente será, no final deste século, diariamente usada e transmitida de uma geração a outra.

Ao contrário, não são poucos os casos de línguas faladas ou lembradas por somente poucas pessoas, usualmente idosas, e que quase inevitavelmente vão desaparecer dentro de poucos anos. Fatalmente, são muitas vezes estas línguas as menos conhecidas e cujo registro e resgate são pedidos, frequentemente de modo dramático, pelos descendentes desses últimos falantes. (MUSEU DO ÍNDIO).

Ainda de acordo com o Censo IBGE (2010), cinco das mais de 150 línguas indígenas faladas no Brasil têm mais de 10 mil falantes. Conforme mencionado anteriormente, o censo leva em consideração pessoas com mais de 5 anos de idade que usam o idioma em seu próprio domicílio. As línguas mais usadas no Brasil são o tikuna (com 34 mil falantes), o guarani kaiowá (com 26,5 mil), o kaingang (22 mil), o xavante (13,3 mil) e o yanomami (12,7 mil).

Mais sete idiomas superam a marca de 5 mil falantes no Brasil: guajajara (9,5 mil), sateré-mawé (8,9 mil), terena (8,2 mil), nheengatu ou língua geral amazônica (7,2 mil), tukano (7,1 mil), kayapó (6,2 mil) e makuxi (5,8 mil). Se o guarani nhandeva (com 5,4 mil falantes) e o guarani mbya (5,3 mil) forem considerados línguas distintas do kaiowá, o número chega a nove. (ABDALA, 2014).

No levantamento de Abdala (2014), com fontes do IBGE (2010), o Brasil é um repositório de grande variedade de línguas. O país é berço de pelo menos dois grandes troncos linguísticos: o tupi e o macro-jê. Troncos são a unidade mais ampla da linguística, que reúnem famílias de idiomas com uma mesma origem. Importante deixar registradas neste trabalho outras fontes de acesso para ampliação dos estudos, como o *site ethnologue.com*, um banco de dados das línguas faladas no mundo, que cita 170 ainda faladas. Já o Laboratório de Línguas e Literaturas Indígenas da Universidade de Brasília (UnB) lista 199 (ABDALA, 2014).

No documento publicado pelo Museu do Índio e pela Funai⁷ em defesa da preservação da língua natural indígena, com o desaparecimento das línguas, a ciência perde fontes de evidências para o conhecimento da linguagem humana, bem como do passado antigo e recente do povoamento indígena. Com isso, o país e a humanidade fracassam em uma parte essencial do seu patrimônio intelectual, de sua identidade, de sua memória. Quem mais sofre prejuízo, em primeiro lugar, são as próprias comunidades indígenas, já que uma língua e suas variantes representam um elemento chave da identidade de um povo, veículo de tradições e conhecimentos milenares, razão de autoestima e de vontade de se perpetuar.

Por estas razões, fortalecer o uso da língua natural indígena no processo eleitoral significa reconhecer, na linha do que dispõe a CF/1988, o direito à diferença aos indígenas, estejam estes na condição de candidatos(as) ou de eleitores(as).

5. Propaganda eleitoral e o direito à diferença no uso das línguas naturais indígenas

Nesse cenário, cabe à Justiça Eleitoral interpretar o Direito Eleitoral a partir da necessária filtragem constitucional, conferindo efetividade aos arts. 210, 215 e 231 da CF/1988 para fomentar (função administração) e assegurar (função jurisdicional) que os indígenas, igualmente atores sociais do processo eleitoral, possam produzir e receber conteúdos de propaganda eleitoral nas suas línguas naturais, ainda porque essa liberdade comunicativa encontra abrigo na liberdade de expressão e de manifestação do pensamento, que também possui matriz constitucional (art. 5º, inc. IV e IX).

Este entendimento é reforçado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), cujo art. 2º, itens 1 e 2, letras *a* e *b*, dispõe o seguinte:

Art. 2º

1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

⁷ “Documentar uma língua significa registrar, de modo sistemático e amplo, exemplos de seu uso em contextos culturais apropriados, os mais variados, visando à constituição de um corpus digital anotado. Documentar significa criar acervos sustentáveis digitais que registram o uso da língua. As atividades de quem documenta uma língua são: coleta de materiais e sua anotação sistemática; arquivamento. Os métodos e procedimentos básicos são: gravações, digitalização, anotação (minimamente, transcrição e tradução) e arquivamento (preservação). Os resultados imediatos são: um corpus de ocorrências de fala, com anotações metalinguísticas sobre o evento, o contexto, os participantes, o conteúdo, etc. A documentação de uma língua produz, então, um corpus de dados primários, gravações em áudio e/ou vídeo de uma grande variedade de domínios e situações de uso. Documentação e descrição de uma língua são campos de atuação que se complementam e se alimentam, apesar de serem diferentes em termos de: atividades primárias; métodos e procedimentos; resultados imediatos. A Documentação contribui para vários campos do saber e da atuação de e em comunidades indígenas. Em 2007 foram firmados os primeiros Acordos para transferência de tecnologia entre FUNAI, Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e o Instituto Max Planck de Psicolinguística (MPI, Programa DOBES). A tecnologia para armazenar dados foi aperfeiçoada e está instalada, hoje, em servidores no Museu do Índio/FUNAI e no Museu Paraense Emílio Goeldi/MCT. Existem muitos programas nacionais e internacionais voltados para a documentação de línguas do mundo.” Fonte: Museu do Índio. Funai. Disponível em: <http://prododclin.museudoindio.gov.br/index.php/documentando-linguas>.

2. Essa ação deverá incluir medidas:

(a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;

(b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;

[...]

Frise-se que o TSE, no Processo Administrativo nº 23.274, reconheceu a inexigibilidade de fluência da língua pátria para que o(a) indígena possa alistar-se como eleitor(a). Ainda que o fundamento para tanto não tenha sido o asseguramento do direito à diferença, verifica-se que a resposta dada pela Corte Eleitoral à consulta vai ao encontro da norma do art. 231 da CF/1988. Cite-se:

CONSULTA. RECEBIDA COMO PROCESSO ADMINISTRATIVO. JUIZ ELEITORAL. TRE/AM. RECEPÇÃO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 5º, INCISO II, DO CÓDIGO ELEITORAL.

- Consoante o § 2º do artigo 14 da CF, a não alistabilidade como eleitores somente é imputada aos estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, aos conscritos, observada, naturalmente, a vedação que se impõe em face da incapacidade absoluta nos termos da lei civil.

- Sendo o voto obrigatório para os brasileiros maiores de 18 anos, ressalvada a facultatividade de que cuida o inciso II do § 1º do artigo 14 da CF, não há como entender recepcionado preceito de lei, mesmo de índole complementar à Carta Magna, que imponha restrição ao que a norma superior hierárquica não estabelece.

- *Vedado impor qualquer empecilho ao alistamento eleitoral que não esteja previsto na Lei Maior, por caracterizar restrição indevida a direito político, há que afirmar a inexigibilidade de fluência da língua pátria para que o indígena ainda sob tutela e o brasileiro possam alistar-se eleitores.*

- Declarada a não recepção do art. 5º, inciso II, do Código Eleitoral pela Constituição Federal de 1988.

(TSE, PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 23.274, Resolução de Relator Min. Fernando Gonçalves, *DJe* – Diário da justiça eletrônica, Data 20/8/2010, Página 115). (grifos nossos).

Portanto, se aos indígenas não é exigível o domínio da língua pátria para que possam alistar-se como eleitores(as), por consequência deve-se promover, tanto quanto possível, que a propaganda eleitoral seja também produzida em línguas naturais indígenas.

Destaque-se que a proposta não gera qualquer prejuízo ao eleitorado não indígena. Do contrário, vai apenas ampliar a efetividade do alcance da propaganda eleitoral, assegurando-se a opção do(a) indígena em permanecer fiel à sua tradição e língua, sem que, em razão desta opção, seja tolhido(a) do direito à propaganda eleitoral.

Cabe destacar que o CE/1965, no seu art. 242, dispõe que a propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, só poderá ser feita em língua nacional. Ainda, no seu art. 335, prevê como crime eleitoral fazer propaganda em língua estrangeira. Todavia, tais dispositivos não proíbem

o uso da língua natural indígena na propaganda, uma vez que as mais de 160 línguas e dialetos indígenas falados no Brasil são línguas nacionais. Por consequência, não são línguas estrangeiras.

Compulsando a legislação eleitoral, constata-se que é muito importante a promoção da inclusão da língua natural indígena como uma verdadeira política afirmativa a ser incentivada, aprimorada e promovida pela Justiça Eleitoral, quiçá com a devida inclusão dessa política, por via legislativa, no art. 93-A da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), o qual dispõe ações afirmativas promovidas pelo TSE:

Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, *destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política*, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro. (grifos nossos).

Com efeito, na Lei nº 9.504/1997, no CE/1965 e na Resolução-TSE nº 23.610/2019, que dispõem sobre a propaganda eleitoral, não há nenhuma menção aos termos “indígena” ou “comunidades tradicionais”, cenário que necessita ser repensado tendo em vista o necessário asseguramento da igualdade material pelo respeito à diferença na seara eleitoral.

Por fim, cabe destacar que uma norma expressa, seja em resolução do TSE ou de origem legislativa, deixando claro que a língua natural indígena deve ser incentivada e promovida na propaganda eleitoral, traz segurança jurídica ao processo eleitoral, pois afasta interpretações equivocadas – e muitas vezes preconceituosas – de que o uso da língua indígena objetiva a prática de ilícitos, como a captação ilícita de sufrágio (Lei nº 9.504/1997, art. 41-A) ou o crime de compra de votos (CE/1965, art. 299) junto a eleitores(as) de comunidades indígenas brasileiras.

6. Considerações finais

A propaganda eleitoral é fundamental para o desenvolvimento da democracia representativa. Para isso, é preciso que seja visibilizada, acessível tanto para a população em geral receber as informações quanto para as candidaturas exporem suas propostas. Compreender que publicizar quem se postula nas diversas plataformas (meios impressos, eletrônicos, digitais e presenciais) possibilita diálogo entre as partes e comprometimento de quem se propõe a representar seus grupos. Para que uma comunicação seja efetiva, os agentes comunicativos devem usar os mesmos códigos de linguagem entre eles, por isso nos dedicamos a explicar sobre discurso linguístico e inclusão da população indígena.

É sobre as bases da Semiótica Discursiva (greimasiana ou francesa), anteriormente apresentadas, que se torna possível subsumir, por assim dizer, que as línguas naturais, nesse caso indígenas, cumprem sua função social no paradigma da SNE, quando na ação de propor interação entre os membros de determinada população indígena, por meio das línguas naturais, com o uso da propaganda eleitoral, ao mesmo tempo que permite a comunicação

entre eles, também preserva as propriedades linguísticas imanentes que lhes são conferidas pelas definições próprias dos seus usuários. Consequentemente, daí os modos como os(as) indígenas, por meio das suas línguas naturais (materna, com função social própria da natureza humana deste grupo específico), que se distinguem da língua portuguesa (porque constituída de elementos semióticos distintos daquela), são elevados a atos comunicativos e, por relação, a elevação de sujeitos eleitores a atores sociais no processo eleitoral.

Assim, quando o(a) candidato(a) comunica algo na esfera da propaganda eleitoral, quer fazer com que o eleitorado faça algo ou creia em seu discurso. Comunicar, antes de qualquer coisa, é pressupor a quem se dirige intuir qual é o saber, os valores e as crenças do destinatário da comunicação, o que será comunicado, de que maneira, de que modo.

Além do mais, o uso da língua natural indígena promove pluralidade ao debate eleitoral, cujo fundamento encontra-se na CF/1998, art. 231, que reconhece aos(às) indígenas a sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Por isso, deve ser compreendido como o alicerce de uma política afirmativa eleitoral que, mais cedo ou mais tarde, deve ocupar espaço apropriado na agenda legislativa e do TSE nos moldes das ações afirmativas já promovidas na forma do art. 93-A da Lei nº 9.504/1997.

Defende-se que os indígenas, por terem a opção constitucional de permanecerem conforme a sua tradição, costumes e línguas, devem ser reconhecidos, para fins eleitorais, como grupo minoritário e, assim, receberem a atenção devida em política afirmativa que proporcione a este grupo o pleno acesso ao processo eleitoral, seja na condição de candidato(a), seja na condição de eleitor(a) indígena.

Frise-se que a proposta de se estimular o uso da língua natural indígena não gera qualquer prejuízo ao processo eleitoral. Do contrário, amplia a efetividade da propaganda eleitoral, que poderá alcançar grupos tradicionais que têm mais dificuldades de acesso ao debate político, inclusive porque, em muitas aldeias, o acesso aos meios de comunicação é limitado, cenário que compromete, inclusive, o combate a notícias falsas no âmbito da comunidade indígena.

Por isso, tem-se que a proposta apresentada reúne fortes elementos para ser compreendida como o alicerce de uma política afirmativa eleitoral que, mais cedo ou mais tarde, deve ocupar espaço apropriado na agenda legislativa e do TSE nos moldes das ações afirmativas já promovidas na forma do art. 93-A da Lei nº 9.504/1997.

Por sua vez, no âmbito das relações jurídico-eleitorais, a definição normativa sobre o uso da língua natural indígena na propaganda eleitoral, seja em resolução do TSE ou por meio de lei, elimina eventuais dúvidas a partidos, candidatos(as) e operadores(as) do Direito Eleitoral, promovendo-se segurança jurídica ao processo eleitoral.

Desse modo, defendemos e entendemos que o uso da língua natural indígena na propaganda eleitoral e, pelas mesmas justificativas, na pré-campanha constitui-se em importante política

afirmativa de reconhecimento do direito fundamental à diferença na seara da eleição, à acessibilidade, promovendo pluralidade entre os sujeitos eleitorais e atores sociais do processo eleitoral, bem ainda proporcionando segurança jurídica aos pleitos.

Referências

ABDALA, Vitor. Brasil tem cinco línguas indígenas com mais de 10 mil falantes: as mais usadas no país são o tikuna (com 34 mil falantes), o guarani. **Agência Brasil**, Brasília, 11 dez. 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2014-12/brasil-tem-cinco-linguas-indigenas-com-mais-de-10-mil-falantes>. Acesso em: 13 jun. 2021.

ALBUQUERQUE, A. Propaganda política e eleitoral. In: ALBINO, A.; RUBIM, C. **Comunicação política: conceitos e abordagens**. Salvador: Edufba, 2004. p. 451-482.

ARAÚJO JUNIOR, Julio José. **Direitos territoriais indígenas: uma interpretação intercultural**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

BARROS, Diana Luz Pessoa de. **Teoria semiótica do texto**. São Paulo: Ática, 2011.

BEIVIDAS, Waldir. Reflexões sobre o conceito de imanência em semiótica. **Cadernos de Semiótica Aplicada – CASA**, Araraquara, 2008, v. 6, n. 2, p. 1-13. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/casa/article/view/1198>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm#:~:text=L9504&text=Estabelece%20normas%20para%20as%20elei%C3%A7%C3%B5es.&text=Art.&text=%C2%A7%201%C2%BA%20Se%20nenhum%20candidato,a%20maioria%20dos%20votos%20v%C3%A1lidos. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Propaganda política e suas espécies**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n-4-ano-4/propaganda-politica-suas-especies>. Acesso em: 3 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.274, de 1 de junho de 2010**. Consulta. Recebida como processo administrativo. Juiz eleitoral. TRE/AM. Recepção. Constituição Federal. Artigo 5º, Inciso II, do Código Eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2010. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2010/resolucao-no-23-274-de-10-de-junho-de-2010>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 22 out. 2021.

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

DOMENACH, Jean Marie. **A propaganda política**. *La Propagande Politique*. 2001. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao_leitura/filosofia/texto_pdf/apropagandapolitica.pdf. Acesso em: 13 dez. 2021.

FRANCHETTO, B. Línguas “em perigo” e línguas como patrimônio imaterial: duas ideias em discussão. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, DF, n. 32, 2005, p. 182-205.

FUNAI; PRODOCLIN; MUSEU DO ÍNDIO. **Etnias: a importância das línguas indígenas**. Disponível em: <http://prodoclin.museudoindio.gov.br/index.php/etnias/24-linguas-indigenas-no-brasil>. Acesso em: 12 dez. 2021.

GOMES, N. D. **Formas persuasivas de comunicação política: Propaganda política e publicidade eleitoral**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001.

GREIMAS, Algirdas Julien; COURTÈS, Joseph. **Dicionário de semiótica**. São Paulo: Contexto, 2008.

IBGE. **Estudos especiais: o Brasil indígena: língua falada**. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/estudos-especiais-3/o-brasil-indigena/lingua-falada>. Acesso em: 10 jun. 2021.

KAID, Lynda Lee. **Handbook of political communication research**. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2004.

LUCCHESI, D. História do contato entre línguas no Brasil. In: LUCCHESI, D.; BAXTER, A.; RIBEIRO, I. (org.). **O português afro-brasileiro**. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 41-73.

MACHADO, Amanda. Narrativas orais e línguas indígenas em Roraima: educação e preservação da memória e do patrimônio histórico. In: PORTUGAL, A. R.; HURTADO, L. R. (org.). **Representações culturais da América indígena**: desafios contemporâneos. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 215-225. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/yp857/pdf/portugal-9788579836299.pdf>. Acesso em: 21 out. 2021.

MALANGA, Eugênio. **Publicidade**: uma introdução. São Paulo: Atlas, 1976.

MENDES, C. M. Semiótica discursiva e comunicação: questões sobre linguagem, texto e interação. **Estudos Semióticos**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 16-31, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/esse/article/view/149044>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MENEZES, Stella Ferreira; SILVA, Márcia Aparecida. Língua e linguagem para Saussure: um percurso de elaboração dos conceitos no 1º, 2º e 3º curso. **PERcursos Linguísticos**, Vitória, v. 8, n. 20, p. 64-74, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/percursos/article/view/21530>. Acesso em: 15 jun. 2021.

MOORE, Denny; GALUCIO, Ana Vilacy; GABAS JÚNIOR, Nilson. **O desafio de documentar e preservar as línguas amazônicas**. Versão de 12 nov. 2008. Disponível em: http://etnolinguistica.wdfiles.com/local--files/media%3Aset2008/moore_2008_desafio.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

MOREIRA, Rodrigo. Propaganda eleitoral antecipada. **Revista Eletrônica da EJE**, Brasília, DF, ano 4, n. 1, p. 22-25, dez. 2013/jan. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1398>. Acesso em: 22 out. 2021.

MUSEU DO ÍNDIO (Rio de Janeiro, RJ). **O que é documentação linguística?** Disponível em: <http://prodoclin.museudoindio.gov.br/index.php/o-que-e-documentacao-linguistica>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

PANKE, Luciana. Discurso e propaganda eleitoral: conceitos e técnicas. In: **XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, Recife. Anais... São Paulo: Intercom, 2011.

PANKE, Luciana. Verbete comunicação eleitoral. In: SOUZA, Cláudio André; ALVIM, Frederico; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (org). **Dicionário das eleições**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 178.

PANKE, Luciana, SILVA, Marcelo Xavier da.; ZUIN, Aparecida Luzia Alzira. **Sistematização das Normas Eleitorais**. Tema 1. Conceitos e princípios (transversal). Relatório Técnico. GT SNE Fase 2. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 2021; 15 p.

PREDEBON, José (coord.). **Curso de propaganda: do anúncio à comunicação integrada**. São Paulo: Atlas, 2004.

SANT'ANNA, Armando. **Propaganda: teoria, técnica e prática**. 2a ed. São Paulo: Pioneira, 2002.

SANTANA, Caio. Um Brasil de 154 línguas: livro “Línguas indígenas: tradição, universais e diversidade” apresenta as quase duas centenas de idiomas falados no Brasil por tribos indígenas. **Jornal da USP**, São Paulo, 10 jan. 2020. Disponível em: Acesso em: 20 abr. 2021.

SAUSSURE, F. **Curso de linguística geral**. São Paulo: Cultrix, 2004.

SEKI, Lucy. A lingüística indígena no Brasil. **D.E.L.T.A.**, Vol. 15, Nº Especial, 1999, p. 257-290. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/delta/article/view/40374/27092>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SILVA, Nilse da. Da inadequação do termo “analfabetismo” e da necessidade de novos conceitos para a compreensão do aprendizado da leitura e da escrita em língua portuguesa. **Revista Milleniun**, [s. l.], n. 29, p. 157-161, jun. 2004. Disponível em: <https://repositorio.ipv.pt/handle/10400.19/590>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SILVA, Paulo Thadeu Gomes da. **Os direitos dos índios: fundamentalidade, paradoxos e colonialidades internas**. São Paulo: Editora Café com Lei, 2015.

SILVA, Marcelo Xavier da.; ZUIN, Aparecida Luzia Alzira. **Sistematização das Normas Eleitorais**. Tema 1. Conceitos e princípios (transversal). Relatório Técnico. GT SNE Fase 2. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 2021, 15 p.

WAGNER, S. Minorites etnolinguistiques, analphabetisme et alphabetisation: les francophones minoritaires du Canada, LIRE, L.I.R.E. les actes du Colloque. Cultures et subcultures orales, cultures et subcultures de l'écrit dans le pays de la francophonie. Décembre, 1990. In: SILVA, Nilse da. **Da inadequação do termo “analfabetismo” e da necessidade de novos conceitos para a compreensão do aprendizado da leitura e da escrita em língua portuguesa**. Spectrum. Disponível em: <https://repositorio.ipv.pt/handle/10400.19/590>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira. **Semiótica e política: a educação como mediação**. Curitiba: Appris Editora, 2015.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira; MIGUEL, Vinicius Valentin Raduan. **A Amazônia e os povos indígenas**: conflitos socioambientais e culturais. 1. ed. Curitiba: Appris, 2017.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira; SILVA, Marcelo Xavier da.; PANKE, Luciana. **Sistematização das Normas Eleitorais**. Tema 1. Conceitos e princípios (transversal). Relatório Técnico. GT SNE Fase 2. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 2021, 15 p.



Por que os institutos de pesquisas são criticados?



POR QUE OS INSTITUTOS DE PESQUISAS SÃO CRITICADOS?

Adriano Oliveira¹

Resumo: Este artigo tem o objetivo de mostrar como a divulgação exclusiva pelos veículos de comunicação da intenção de voto tradicional descredibiliza os institutos de pesquisas. Mostra-se, teoricamente e empiricamente, que os votantes são líquidos, ou seja, estão a caminhar pela trajetória e sofrem influências diversas. Quando os veículos de comunicação divulgam apenas a intenção de voto tradicional, eles não apresentam o percentual de eleitores que ainda não definiram a sua escolha. Estes, por sua vez, podem se movimentar até o dia da eleição e contrariar a previsibilidade da intenção de voto. Nesse caso, o percentual da pesquisa não é semelhante ao da urna eleitoral, por isso os institutos de pesquisas sofrem críticas e descredibilização. Este artigo apresenta alternativa à intenção de voto com o objetivo de assegurar a credibilidade das empresas de pesquisas.

Palavras-chave: pesquisa eleitoral; intenção de voto; eleitor líquido; eleitores indefinidos.

1. Introdução

A cada eleição, pesquisas são divulgadas pelos veículos de comunicação, o que possibilita questionamentos quanto aos acertos dos institutos de pesquisas e os coloca sob suspeita perante a opinião pública. É comum que jornalistas mostrem, após o término do pleito eleitoral, qual empresa de pesquisa se aproximou mais do resultado da eleição (RESULTADOS..., 2020).

A divulgação de pesquisas faz parte da dinâmica da eleição. Empresas jornalísticas oxigenam a dinâmica ao divulgarem as pesquisas eleitorais (FIRMINO, 2020). A popularidade do gestor – presidente da República, governador e prefeito – e a intenção de voto são as variáveis mais divulgadas pelos veículos de comunicação.

A intensa divulgação de pesquisas eleitorais é prática comum em vários países. Nas duas últimas eleições presidenciais americanas, o consenso foi de que as pesquisas erraram (PESQUISAS..., 2020). No Brasil, tal assertiva é verificada costumeiramente, independentemente de qual tipo de eleição (PESQUISAS..., 2020).

Os veículos de comunicação e os institutos de pesquisa lidam com a desconfiança da opinião pública. É corriqueiro encontrar críticas aos resultados das pesquisas nas redes sociais logo após algum levantamento, e não só críticas, mas também acusações de que a pesquisa é manipulada em virtude de que o “jornal Y apoia o candidato X”.

¹ Doutor em Ciência Política. Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Quais as razões de os institutos de pesquisas serem tão criticados? A hipótese deste artigo é que a divulgação exclusiva da variável intenção de voto tradicional proporciona a descredibilização das pesquisas eleitorais.² Evidenciarei que a intenção de voto tradicional sugere o resultado da eleição. Entretanto, ela tem baixa capacidade preditiva para apresentar resultado semelhante ao da urna eleitoral.

Os objetivos do presente trabalho são mostrar, por meio de argumentos e dados estatísticos, a reduzida capacidade preditiva da intenção de voto tradicional e testar a hipótese sugerida. Dessa forma, responderei, também, à seguinte indagação: por que a intenção de voto tradicional tem dificuldade de mostrar resultado semelhante ao da urna eleitoral? A resposta encontrada mostrará as razões que justificam a hipótese deste artigo: a intenção de voto descredibiliza as pesquisas eleitorais.

A relação causal que apresentarei aqui é: a fragilidade da intenção de voto em prever numericamente o real resultado da eleição proporciona a descredibilização das pesquisas eleitorais. Essa relação será mostrada pela estatística descritiva e pelos argumentos e questionamentos sobre o comportamento do eleitor.

Na primeira parte, destaco parcela da literatura que trata da pesquisa eleitoral e do comportamento do eleitor. Em seguida, trago os recentes erros das pesquisas no Brasil com o objetivo de ilustrar nosso argumento. Na terceira parte, evidencio as razões da fragilidade da intenção de voto. Os equívocos da imprensa na divulgação das pesquisas serão mostrados na parte final do artigo.

2. Questões teóricas relevantes

As pesquisas eleitorais, quando divulgadas, representam informação para a opinião pública. Oliveira, Romão e Gadelha (2011) revelou que 48% dos eleitores recifenses consideravam que os resultados influenciam a escolha do eleitor. Destaco que 7,8% afirmaram que as pesquisas incentivam o eleitor a votar no candidato que está à frente nos *surveys* (OLIVEIRA; ROMÃO; GADELHA, 2011).

Os veículos de comunicação divulgam, geralmente, a intenção de voto tradicional dos competidores e o percentual de aprovação e rejeição do gestor, seja presidente da República, governador ou prefeito. Após a abertura das urnas, os resultados das pesquisas são comparados. Gramacho (2013) apresenta a precisão das pesquisas eleitorais nas eleições para presidente da República e governador na disputa eleitoral de 2010.

Gramacho (IDEM) revela que os resultados das pesquisas que mais diferem do resultado oficial são: (1) as realizadas no primeiro turno; (2) as que são realizadas com muita antecedência

² A intenção de voto tradicional é a costumeiramente apresentada pelos institutos de pesquisa da seguinte forma: “Em 2022, ocorrerá eleição para presidente da República. Se a eleição fosse hoje, você votaria em quem?” (Estimulada).

ao dia da eleição; (3) os levantamentos para governo do estado; (4) as pesquisas com candidatos pouco competitivos; e (5) as disputas com o primeiro colocado em larga vantagem. O autor destaca que a conjuntura em que a eleição é disputada é fundamental para a precisão dos levantamentos.

Deve-se entender por conjuntura o ambiente em que a eleição é disputada. Variáveis econômicas e sociais podem influenciar a escolha do eleitor que está imerso na conjuntura, assim como as estratégias dos candidatos que são apresentadas com mais intensidade no período oficial da eleição. O resultado da pesquisa, em particular da intenção de voto tradicional, não pode ser interpretado desprovido da análise da conjuntura (OLIVEIRA; ROMÃO; GADELHA, 2012).

Almeida (2009) e Oliveira, Romão e Gadelha (2012) apontam como se fazem pesquisas eleitorais e seus erros comuns. A definição da amostra, do intervalo de confiança e a coleta de dados são três etapas fundamentais para a execução da pesquisa. Erros podem ser cometidos nessas três etapas, inclusive no trabalho de campo, isto é, na coleta de dados. É nessa etapa que pesquisador e pesquisado ficam frente a frente quando, nesse caso, a pesquisa é presencial.³

Vaz (2017) concede extraordinária contribuição para a compreensão do trabalho de campo dos pesquisadores. Por ter atuado na função de pesquisador por longo tempo, o autor mostra as ameaças à coleta de dados, dentre as quais: (1) a abordagem do inquirido; (2) a possibilidade de o entrevistado se sentir discriminado, assim como o entrevistador; e (3) a segurança do pesquisador em razão da presença dele em áreas com insegurança pública.

A confiança dos eleitores para com as pesquisas eleitorais é destacada por Oliveira, Romão e Gadelha (2011). Declararam confiar em institutos de pesquisas 53% dos eleitores de Recife. Kamradt (2017) indaga se é possível confiar nas pesquisas eleitorais e, de maneira semelhante a Gramacho (2013), questiona a confiabilidade delas por meio da comparação dos resultados dos *surveys* e do pleito oficial. A sua conclusão principal é de que as pesquisas precisam melhorar a coleta de dados.

Independentemente da qualidade da coleta de dados, existe algo fundamental para julgarmos e interpretarmos os resultados das pesquisas eleitorais: o comportamento do eleitor. São diversas obras que revelam os incentivos que motivam o votante a fazer a sua escolha (ACHEN; BARTELS, 2016; ESPIRITO SANTO, 2011; OLIVEIRA, 2014; PIMENTEL JÚNIOR, 2010; SAMPAIO, 2014). Entretanto, não é objetivo deste artigo fazer revisão bibliográfica. Quero destacar, contudo, que as causas dos movimentos dos eleitores não são decifradas pela intenção de voto tradicional.

A intenção de voto é variável secundária na compreensão da dinâmica eleitoral. Ela, solitariamente, não revela os incentivos que motivam o eleitor a escolher o competidor, além

³Há três tipos de pesquisas eleitorais quantitativas: (1) presencial; (2) telefônica; (3) por e-mail. Não abordarei neste artigo as vantagens ou desvantagens de cada uma.

de não decifrar por completo o impacto da conjuntura no votante. Os eleitores estão a percorrer uma trajetória e estão recebendo influência de pessoas diversas, como vizinhos, parentes, redes sociais e veículos de comunicação tradicional – rádio e TV. No percurso, os eleitores podem mudar a sua opinião sobre algo e a preferência por dado candidato. Outra possibilidade é que o votante venha a reforçar a opção por algum competidor (OLIVEIRA, 2019).

Bourdieu (1973) colocou em dúvida a existência da opinião pública em razão das diversas influências que o indivíduo recebe. O eleitor, por exemplo, não teria opinião própria. Associo a tese do sociólogo francês à de Bauman (2001), que discorre sobre a modernidade líquida, a qual é efêmera e está em constante mudança. Bauman (2001) sugere que a opinião pública também é líquida, ou seja, as pessoas têm opiniões transitórias.

As transformações socioeconômicas possibilitam mudança nas crenças e escolhas do eleitor. Desemprego, imigração, aquecimento global, pandemia, populismo, ataques à democracia são variáveis que atuam na conjuntura e reforçam a tese da efemeridade da opinião pública (EATWELL; GOODWIN, 2020; GUILLUY, 2020; PRZEWORSKI, 2020), além das demandas locais, isto é, os desejos dos indivíduos numa eleição municipal (OLIVEIRA; GADELHA; COSTA, 2017). A sociedade é dinâmica em virtude da diversidade de pautas que podem influenciar o posicionamento do votante.

Atualmente, as redes sociais levam a notícia de maneira rápida e fácil, seja ela *fake news* ou verdadeira. As pessoas podem, inicialmente, prestar atenção nela e, em seguida, julgá-la ou, claro, desprezá-la. O importante a destacar é que a notícia está próxima e com acesso imediato. Assim ocorrendo, os eleitores constroem, reforçam ou mudam a sua opinião sobre temas e atores (CASTELLS, 2018; EMPOLI, 2019).

Essa parte inicial revelou os limites da intenção de voto em compreender a realidade em virtude do dinamismo da sociedade e, claro, da opinião pública. Evidenciaremos, a seguir, os equívocos da intenção de voto na última eleição municipal de 2020. Os dados que serão apresentados são explicados pelas razões que mostramos nesta seção.

3. A falência de intenção de voto: um olhar empírico

Na última eleição municipal, o *site* Poder360 realizou levantamento sobre erros e acertos de três institutos de pesquisas na eleição, mas não foi o único veículo de comunicação a fazer isso. Pesquisa no Google revela a quantidade de veículos de comunicação que procederam de maneira semelhante. O objetivo deles era comparar o resultado apresentado pela pesquisa e o encontrado na urna eleitoral, visando, simplesmente, expor os erros dos institutos de pesquisas quanto à capacidade de acerto em relação ao da urna eleitoral.

Toda pesquisa quantitativa tem margem de erro. Considerando-a, o percentual de um candidato pode variar dentro da margem de erro. Por exemplo: Antônio tem 38% de intenção de votos à véspera da eleição, e o resultado oficial e final da eleição revelou que ele obteve 41%.

Como a margem de erro da pesquisa é de 4%, para mais ou para menos, o referido candidato poderia ter entre 37% e 45% de intenções de voto. Portanto, a pesquisa que revelou Antônio com 38% não errou. O erro ocorreria se Antônio tivesse obtido porcentual fora da margem de erro.

A tradição na divulgação das pesquisas eleitorais em vários países, dentre os quais Estados Unidos e Brasil, recomenda a semelhança do resultado entre o ofertado pela pesquisa eleitoral e o trazido pela urna, o qual é oficial. Quando os resultados estão fora da margem de erro, os institutos de pesquisas cometeram equívocos. Quando estão dentro da margem, eles ganham confiança, credibilidade. Por isso, a conferência dos órgãos de imprensa sobre as pesquisas ocorre sempre após a eleição.

Para ilustrar o meu raciocínio, apresento o levantamento feito pelo site Poder360. A intenção é mostrar, exclusivamente, a forma como os veículos de comunicação lidam com os institutos de pesquisas e como são exigentes. De acordo com o Poder360, o Ibope fez 26 pesquisas às vésperas do segundo turno da eleição municipal, dos quais 15 resultados estavam fora da margem de erro – Tabela 1. Portanto, em 26 das pesquisas realizadas pelo Ibope, 57,6% apresentaram “erro” (RESULTADOS ..., 2020).

Tabela 1 – Pesquisas do Ibope na eleição municipal de 2020

| Cidade | Candidatos | Pesquisa | TSE | Diferença | Margem de erro | Dentro da margem | Fora da margem | Abstenção |
|--------------|---------------------------------------|----------|-------|-----------|----------------|------------------|----------------|-----------|
| Aracaju/SE | Edvaldo (PTD)/Del. Danielle (CID) | 62/38 | 58/42 | 4 | 4 | x | | 27,84% |
| Belém/PA | Edmilson (PSOL)/Eguchi (PATRIOTA) | 58/42 | 52/48 | 6 | 4 | | x | 20,74% |
| Boa Vista/RR | Arthur Henrique (MDB)/Ottaci (SD) | 79/21 | 85/15 | 6 | 4 | | x | 31,47% |
| Campinas/SP | Dario Saad (PR)/Rafa Zimbaldi (PL) | 55/45 | 57/43 | 2 | 4 | x | | 35,25% |
| Campos/RJ | W. Garotinho (PSD)/Caio Vianna (PDT) | 57/43 | 52/48 | 5 | 3 | | x | 30,37% |
| Cariacica/ES | Eucleio (DEM)/Celia Tavares (PT) | 51/49 | 59/41 | 8 | 5 | | x | 29,93% |
| Caucaia/CE | Naumi Amorim (PSD)/Vitor Valim (PROS) | 62/38 | 49/51 | 13 | 3 | | x | 18,62% |
| Cuiabá/MT | Abílio (PODE)/Pinheiro (MDB) | 50/50 | 49/51 | 1 | 3 | x | | 24,82% |
| Fortaleza/CE | Sarto (PDT)/Cap. Wagner (PROS) | 61/39 | 52/48 | 9 | 4 | | x | 22,81% |
| Goiânia/GO | Maguito Vilela (MDB)/Vanderlan (PSD) | 59/41 | 53/47 | 6 | 4 | | x | 36,76% |
| Guarulhos/SP | Guti (PSD)/Elói Pietá (PT) | 56/44 | 58/42 | 2 | 3 | x | | 23,70% |

| Cidade | Candidatos | Pesquisa | TSE | Diferença | Margem de erro | Dentro da margem | Fora da margem | Abstenção |
|--------------------------|---|----------|-------|-----------|----------------|------------------|----------------|-----------|
| João Pessoa/PB | Cícero Lucena (PP)/Nilvan Ferreira (MDB) | 58/42 | 53/47 | 5 | 4 | | x | 23,34% |
| Maceió/AL | JHC (PSB)/Alfredo Gaspar (MDB) | 57/43 | 59/41 | 2 | 4 | x | | 27,92% |
| Manaus/AM | David Almeida (AVANTE)/Amazonino (PODE) | 52/48 | 51/49 | 1 | 4 | x | | 22,44% |
| Porto Alegre/RS | Manuela (PCdoB)/Sebastião Melo (MDB) | 51/49 | 45/55 | 6 | 3 | | x | 32,75% |
| Porto Velho/RO | Hildon Chaves (PSDB)/Cristiane Lopes (PP) | 60/40 | 54/46 | 6 | 4 | | x | 34,20% |
| Recife/PE | Marília Arraes (PT)/João Campos (PSB) | 50/50 | 44/56 | 6 | 3 | | x | 21,26% |
| Ribeirão Preto/SP | Duarte Nogueira (PSDB)/Suely Vilela (PSB) | 61/39 | 63/37 | 2 | 4 | x | | 35,61% |
| Rio Branco/AC | Tião Bocalom (PP)/Socorro Neri (PSB) | 65/35 | 63/37 | 2 | 4 | x | | 32,12% |
| Rio de Janeiro/RJ | Eduardo Paes (DEM)/Crivella (REPUBLICANOS) | 68/32 | 64/36 | 4 | 3 | | x | 35,53% |
| São Luís/MA | Eduardo Braide (PODE)/Duarte (REPUBLICANOS) | 54/46 | 56/44 | 2 | 3 | x | | 25,69% |
| São Paulo/SP | Covas (PSDB)/Boulos (PSOL) | 57/43 | 59/41 | 2 | 3 | x | | 30,81% |
| Serra/ES | Sérgio Vidigal (PDT)/Fábio (REDE) | 62/38 | 55/45 | 7 | 5 | | x | 31,90% |
| Teresina/PI | Dr. Pessoa (MDB)/Montezuma (PSDB) | 68/32 | 62/38 | 6 | 4 | | x | 25% |
| Vila Velha/ES | Borgo (PODE)/Max Filho (PSDB) | 71/29 | 69/31 | 2 | 5 | x | | 28,76% |
| Vitória/ES | Del Pazolini (REPUBLICANOS)/João Coser (PT) | 50/50 | 59/42 | 9 | 4 | | x | 26,70% |

Fonte: RESULTADOS da pesquisa do IBOPE não se confirmaram em 15 de 26 cidades. Poder360, Brasília, 1 dez. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/resultados-das-pesquisas-do-ibope-nao-se-confirmaram-em-15-de-26-cidades/>. Acesso em: 12 maio 2021.

A então diretora do Ibope, Márcia Cavallari, desculpou-se pelas imprecisões ocorridas nas disputas eleitorais em Porto Alegre – Cf. Tabela 1 – e indagou: “Será que precisamos entender melhor os perfis dos eleitores que se abstiveram? Será que a nossa amostragem foi pequena para representar a cidade como um todo?” (HADDAD, 2020). Cavallari fez dois questionamentos relevantes.

A abstenção é variável que tem o poder de comprometer a semelhança entre o resultado da pesquisa e o oficial, pois a pesquisa pode ter entrevistado parcela de eleitores que não foram votar, ou o contrário. Atento aos questionamentos de Márcia Cavallari, constato que a

abstenção eleitoral na eleição do segundo turno no ano de 2012 foi de 19,12%. Em 2016, 21,55%. Na última disputa, 2020, 29,43%. Comparando as três eleições municipais recentes, a de 2020 teve maior abstenção. Lembro que, em 2020, o Brasil convivia com a pandemia da Covid-19, que pode ter afetado o comparecimento dos eleitores nos locais de votação.

Ao olhar atentamente para a Tabela 1, constato que, em sete cidades, a abstenção foi menor do que a nacional, 29,43%. Entretanto, os resultados da pesquisa estavam fora da margem de erro. Em oito cidades, a abstenção estava acima da nacional, e as pesquisas estavam também fora da margem de erro. Tais evidências iniciais sugerem a necessidade de considerar a abstenção eleitoral como variável que interfere no resultado da pesquisa, em particular, o da intenção de voto tradicional. Entretanto, essa assertiva deve ser encarada como hipótese.

O Poder360 revelou, também, os resultados das pesquisas realizadas no segundo turno da eleição municipal de 2020 pelos institutos Datafolha e Paraná Pesquisas (RESULTADOS, 2020). O Datafolha realizou quatro pesquisas no segundo turno, todas estavam fora da margem de erro. O Paraná Pesquisas realizou 11, e seis estavam fora da margem de erro.

Os dados apresentados tiveram o exclusivo intuito de revelar como variados veículos de comunicação cobram dos institutos de pesquisas em relação à similaridade entre intenção de voto tradicional e o resultado oficial da eleição (BENEVIDES, 2020). Tal cobrança descredibiliza os institutos de pesquisas. Por outro lado, as empresas que realizam pesquisa eleitoral são também responsáveis por essa descredibilização, pois insistem em usar a intenção de voto tradicional como principal variável para a predição eleitoral.

4. O equívoco da intenção de voto

A Tabela 1 mostra que é possível que os resultados das pesquisas eleitorais sejam semelhantes aos da urna eleitoral, considerando, claro, os percentuais dentro da margem de erro. Entretanto, como as tabelas revelaram, as pesquisas também apresentam percentuais dos candidatos bem diferentes dos resultados oficiais. Considero que sejam absolutamente normais as diferenças entre o percentual do competidor revelado pela pesquisa e o observado na urna eleitoral.

Tenho a hipótese, a qual foi apresentada na primeira parte deste artigo, de que a complexidade da dinâmica social impossibilita tanta exigência aos institutos de pesquisas, pois os eleitores estão a percorrer uma trajetória, e nela recebem influências diversas, as quais podem mudar ou reforçar as suas escolhas. Os votantes estão imersos em ambiente social que os tornam vulneráveis a influências variadas, tornando sua opinião mutável, líquida.

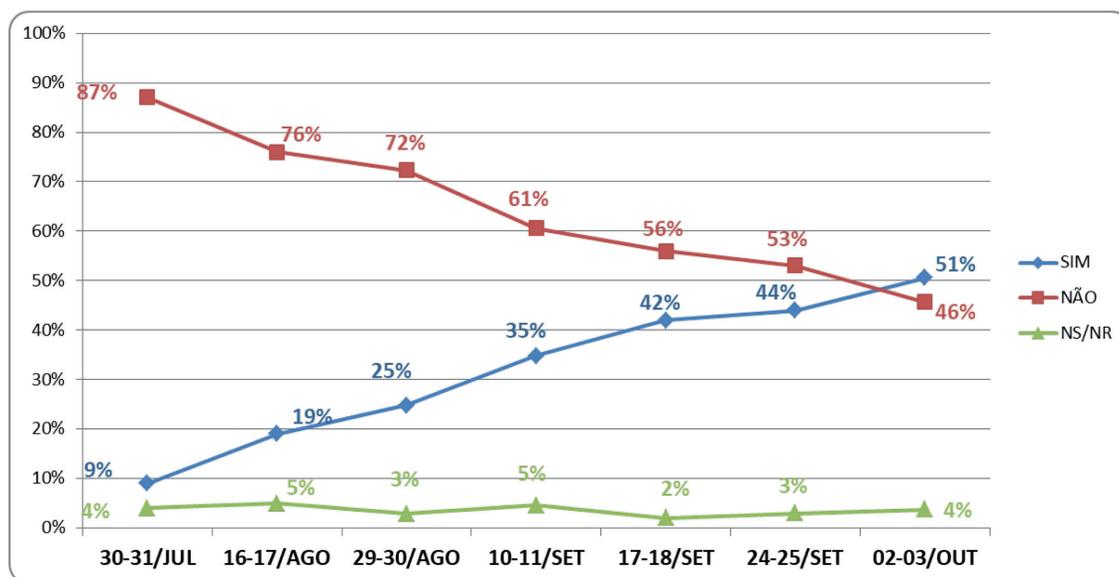
As pesquisas eleitorais não devem ter como principal indicador para a predição eleitoral a variável intenção de voto tradicional, já que antes dela existe outra fundamental. É imprescindível indagar ao eleitor se ele já tem candidato a presidente da República no próximo ano, por exemplo, e, se sim, quem é. A utilização dessas duas perguntas como ponto inicial da

pesquisa esclarece a intenção de voto tradicional e revela a sua fraqueza em possibilitar a predição eleitoral.

Ao indagar, inicialmente, se o votante já definiu em quem votar, estar-se-á construindo dois universos: o universo eleitoral dos que já têm candidato e o universo dos que não têm. Nesse caso, o que importa para a predição eleitoral é o percentual dos candidatos entre os eleitores que declaram já ter candidato – intenção de voto real. A intenção de voto tradicional, ao contrário, junta os dois universos. Essa é, portanto, sua fraqueza e, claro, uma das razões para o percentual da intenção de voto ser diferente do que é revelado pela urna eleitoral.

Observemos o Gráfico 1. Em 31 de julho de 2018, 87% dos eleitores afirmavam que não tinham candidato ao governo de Pernambuco, e 9% afirmaram que sim. Com a aproximação do dia da eleição, o percentual dos que não tinham candidato foi diminuindo. Às vésperas do pleito eleitoral, 3 de outubro de 2018, 46% afirmaram que não tinham candidato. Percebe-se que, bem perto do dia da eleição, quase metade dos pesquisados afirmava que não tinha candidato. Portanto, esses votantes poderiam optar por qualquer competidor.

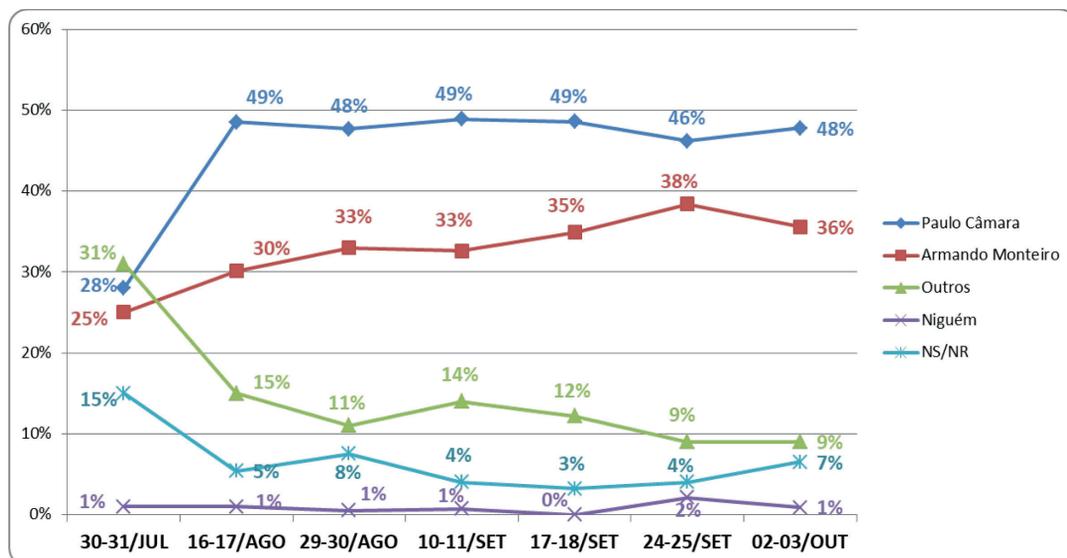
Gráfico 1 – Este ano, ocorrerá eleição para governador de Pernambuco, você já escolheu o seu candidato a governador?



Fonte: Cenário Inteligência, 3/10/2018.

O Gráfico 2 revela a intenção de voto real e mostra que, desde o início, o candidato Paulo Câmara, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), estava à frente do seu principal opositor, Armando Monteiro, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Com a proximidade da eleição, ele consolidou a dianteira. Na última pesquisa, faltando dois dias para o dia da eleição, o candidato do PSB obteve 48% e o do PTB, 36%. Quem era, portanto, o favorito a vencer a disputa?

Gráfico 2 – Se sim, quem é? (Intenção de voto real)

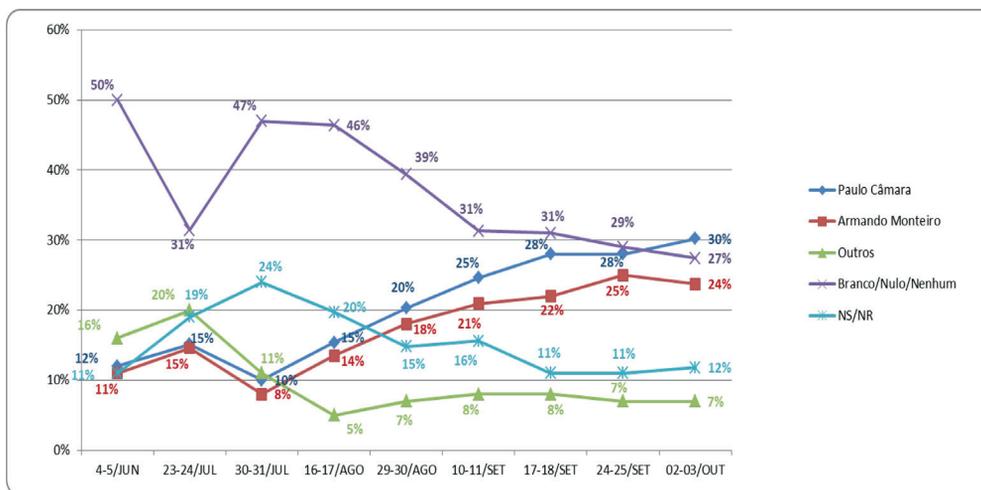


Fonte: Cenário Inteligência, 3/10/2018.

O raciocínio é simples: se Paulo Câmara (PSB) liderava desde o início entre os votantes que declararam já ter definido o candidato (intenção de voto real), ele era favorito a vencer a disputa eleitoral, mesmo diante do fato de que 46% declaravam, bem perto do dia da eleição, que não tinham candidato. Entretanto, é factível considerar, também, que parcela dos eleitores que não tinha definido a escolha optasse, no dia da eleição, pelo competidor Armando Monteiro (PTB).

A variável intenção de voto tradicional revela que o candidato Paulo Câmara conquistou votantes paulatinamente – Gráfico 3 –, assim como o seu principal oponente. Porém, Câmara teve crescimento contínuo. Monteiro, nas duas últimas pesquisas, estava estável. Na última, há dois dias do pleito eleitoral, a intenção de votos do candidato do PSB era de 30% e a de Armando Monteiro, 24%. Os votos brancos e nulos, 27%, e os que afirmaram que não sabiam, 12%.

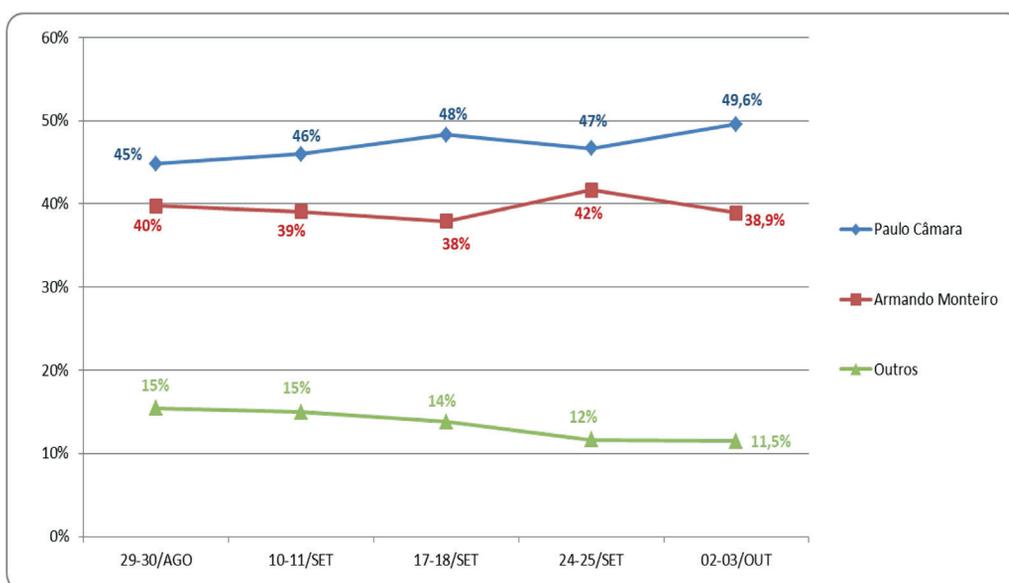
Gráfico 3 – Neste ano, ocorrerá eleição para governador de Pernambuco. Se a eleição fosse hoje, em qual destes candidatos você votaria? (Estimulada)



Fonte: Cenário Inteligência, 3/10/2018.

O Gráfico 4 mostra os votos válidos. Desde o início da trajetória eleitoral, Paulo Câmara sempre liderou. A pesquisa final revelou condições favoráveis para ele vencer a eleição no primeiro turno, apesar de duas variáveis sugerirem que a eleição estava parcialmente indefinida, quais sejam: (1) 46% declararam não ter candidato (Gráfico 1); e (2) 39% não fez escolha por nenhum candidato (porcentual de “brancos e nulos” mais “não sabe/não respondeu” – (Gráfico 3).

Gráfico 4 – Neste ano, ocorrerá eleição para governador de Pernambuco. Se a eleição fosse hoje, em qual destes candidatos você votaria? (Estimulada/Votos válidos)



Fonte: Cenário Inteligência, 3/10/2018.

O resultado oficial da eleição foi: Paulo Câmara (PSB) com 50,7% dos votos válidos e Armando Monteiro com 35,9%. Os votos válidos oficiais apresentados foram semelhantes aos apurados na última pesquisa. Nesse caso, os resultados oficiais e o apresentado pela pesquisa foram semelhantes.

O que pretendo destacar é que identificar o percentual de eleitores que não têm candidato é instrumento necessário para a predição eleitoral e também para alertar sobre possíveis mudanças de opinião dos votantes até o dia da eleição. Se o competidor X cresce constantemente no universo dos eleitores que têm candidato, é previsível, considerando também a tradicional intenção de voto, que ele vença a disputa. Por outro lado, descobrir qual percentual de eleitores não têm candidato sugere a possibilidade de mudança do resultado da eleição apontado pela intenção de voto tradicional.

Na recente eleição municipal, pesquisas revelaram a importância de identificar o percentual de eleitores que não têm candidato. Tal ato mostra, nitidamente, como é possível que votantes venham a mudar de opinião até o dia da eleição e, claro, revela a fragilidade da intenção de voto tradicional como preditor eleitoral. No final de outubro, 48% dos eleitores de Maceió afirmavam que tinham candidato, e 52% frisaram que ainda não haviam se decidido. Nesse caso, são 52% de eleitores que ainda irão construir a sua escolha.⁴

Na capital da Paraíba, João Pessoa, em pesquisa realizada no período de 24 a 27 de setembro, 89% declararam não ter candidato. Em Recife, pesquisa feita no período de 0 a 11 de novembro, às vésperas do pleito, mostrou que 39% dos votantes não tinham escolhido o seu candidato a prefeito. Veja, portanto, que indagar o eleitor sobre já ter ou não candidato é pergunta imprescindível para adquirir clareza sobre seus movimentos futuros até o dia da eleição.⁵

Em Recife, pesquisa do Ibope divulgada no dia 14 de novembro mostrou o candidato do PSB, João Campos, liderando com 34% das intenções de voto, seguido de Marília Arraes, do Partido dos Trabalhadores (PT), com 23%, e Mendonça Filho, do Democratas (DEM), com 15%. Quando as urnas foram apuradas, João Campos obteve 29,17% dos votos válidos, a candidata do PT, 27,95%, e Mendonça Filho, 25,11%. Esses resultados sugerem empate entre os três competidores, ao contrário da pesquisa divulgada.

Lembro que a pesquisa da Cenário Inteligência supracitada mostrou que 39% dos eleitores não sabiam em quem votar em 11 de novembro de 2020. Nesse caso, os votantes indefinidos, ou seja, 39%, nos dias finais da eleição, optaram por Marília Arraes e, principalmente, por Mendonça Filho. A eleição da capital pernambucana evidencia a dificuldade da variável intenção de voto tradicional de revelar resultado igual ao da urna eleitoral, pois, se existe alto percentual de eleitores que declaram que ainda não têm candidato, como a intenção de voto tradicional pode predizer o resultado da eleição?

⁴ Pesquisa realizada pela Cenário Inteligência, 28 de outubro de 2020.

⁵ Pesquisa realizada pela Cenário Inteligência.

A intenção de voto tradicional tem poder de sugerir o vitorioso. Para tal, basta olhar o desempenho do competidor em uma série de pesquisas. Nesse caso, se o candidato X lidera em cinco pesquisas seguidas, ele tende a vencer o pleito eleitoral. Entretanto, isso não significa que o resultado apontado pela intenção de voto será semelhante ao da urna ou que os eleitores que ainda não definiram a sua escolha optarão pelo competidor que lidera.

5. A imprensa e a divulgação de pesquisas

Se na última eleição de Recife os institutos de pesquisas tivessem divulgado, em parceria com os veículos de comunicação, a intenção de voto tradicional mais o percentual de eleitores que ainda não tinham candidato, o resultado apresentado pela urna representaria surpresa, ou melhor, equívocos das pesquisas? Não. Essa é a minha hipótese. Explico. As empresas de pesquisas e veículos de comunicação que publicizaram as pesquisas esclareceriam, antecipadamente, o percentual de eleitores indefinidos e a possível diferença entre a intenção de voto tradicional e o resultado da urna.

Em 14 de novembro de 2020, a manchete do Jornal do Commercio foi: “Ibope indica 2º turno entre João e Marília”. A manchete predizia corretamente o resultado final do primeiro turno da eleição. Entretanto, a diferença entre as intenções de voto dos candidatos e os resultados da urna, em particular o do candidato do DEM, Mendonça Filho, fez com que críticas à pesquisa viessem a existir. Como já mostrado na seção anterior, João Campos (PSB), Marília Arraes (PT) e Mendonça Filho disputaram de maneira acirrada a ida ao segundo turno.

No dia do turno final da disputa municipal da capital pernambucana, 29 de novembro de 2020, a manchete do Jornal do Commercio foi: “Decisão voto a voto no Recife”. Pesquisas dos institutos Datafolha e Ibope mostravam que João Campos (PSB) e Marília Arraes tinham 50% dos votos válidos. Portanto, estavam empatados. Já o resultado oficial foi: João Campos conquistou 56,27% dos votos e a candidata do PT, 43,73%. Ao comparar o resultado da pesquisa com o oficial, constato diferença.

A manchete do Jornal do Commercio, ao retratar a última pesquisa do primeiro turno para prefeito e Recife, estava correta, transmitiu a realidade. Porém, ela a retrataria adequadamente, considerando que o desempenho de Mendonça Filho contrariou a pesquisa divulgada, se o percentual de eleitores indefinidos fosse explicitado. No caso do segundo turno, a manchete não retratou a realidade, pois o candidato do PSB venceu com razoável vantagem sobre Marília Arraes (PT). Nesse caso também, seria relevante a informação sobre o percentual de eleitores indefinidos.

Quadro 1 – O que a imprensa divulgou

| Resultado da pesquisa ⁶ | Manchete do jornal ⁷ | Resultado oficial |
|--|--|---|
| João Campos (PSB), 34% das intenções de voto; Marília Arraes (PT), 23%; e Mendonça Filho (DEM), 15%. | <i>Ibope indica segundo turno entre João e Marília.</i> | João Campos (PSB), 29,17% dos votos válidos; Marília Arraes (PT), 27,95%; e Mendonça Filho (DEM), 25,11%. |
| João Campos (PSB), 50% dos votos válidos; Marília Arraes, 50% dos votos válidos. | <i>Decisão voto a voto em Recife.</i> | João Campos, 56,27%; e Marília Arraes, 43,73%. |

Fonte: Elaboração própria.

Em razão da eleição presidencial de 2022, os institutos Datafolha e Ipec divulgaram pesquisas eleitorais para presidente da República. Em maio de 2021, o Datafolha mostrou o ex-Presidente Lula com 41% de intenções de voto no primeiro turno e o Presidente da República, Jair Bolsonaro, com 23%. No Ipec, no final de junho de 2021, o potencial candidato do PT obtém 49% de intenções de voto e o mandatário da República, Jair Bolsonaro, 23%.

Os referidos institutos de pesquisas não divulgaram o percentual de eleitores que não têm candidato, mesmo diante do fato de que a eleição presidencial ocorrerá em outubro de 2022. Os diversos veículos de comunicação fizeram menção de que Lula liderava a corrida presidencial. Entretanto, se eles fizessem menção também ao percentual de eleitores sem candidato, as interpretações quanto ao resultado da pesquisa seriam semelhantes?

Em 12 de maio de 2021, a chamada do jornal Folha de São Paulo foi: “Datafolha: Lula lidera corrida eleitoral de 2022 e marca 55% contra 32% de Bolsonaro no 2º turno”. A manchete poderia ser outra: Datafolha: Lula lidera a corrida eleitoral de 2022, mas 60% afirmam que não têm candidato. Ambas as manchetes evidenciam que o pré-candidato do PT lidera. No entanto, a manchete sugerida torna nítido o real percentual de eleitores indefinidos e a real posição dos candidatos na conjuntura eleitoral. Isto é: Lula lidera a disputa eleitoral em um contexto que tem 60% dos eleitores que ainda não decidiram em quem votar. Essa informação é demasiadamente relevante para a construção da predição eleitoral.

Quadro 2 – O que a imprensa divulgou

| Resultado da pesquisa | Manchete do jornal | Manchete acrescida |
|--|---|--|
| Lula, 41% das intenções de voto; Jair Bolsonaro, 23%.⁸ | <i>Datafolha: Lula lidera corrida eleitoral de 2022.⁹</i> | <i>Datafolha: Lula lidera corrida eleitoral de 2022, mas 60% afirmam que ainda não tem candidato.</i> |

⁶ Pesquisa Ibope, 14 de novembro de 2020.

⁷ Jornal do Commercio, 14 de novembro de 2020.

⁸ Pesquisa Datafolha, 12 de maio de 2021.

⁹ Jornal Folha de S.Paulo, 12 de maio de 2021.

| Resultado da pesquisa | Manchete do jornal | Manchete acrescida |
|---|---|---|
| Lula, 49% das intenções de voto; Jair Bolsonaro, 23%.¹⁰ | <i>Lula lidera corrida presidencial.¹¹</i> | <i>Lula lidera corrida presidencial, mas 60% dos eleitores ainda não definiu escolha.</i> |

Fonte: Elaboração própria.

Os institutos de pesquisa e a imprensa não estão errados quanto à divulgação exclusiva da intenção de voto tradicional. Porém, como mostrei, apenas a publicização da intenção de voto tradicional explicita parte da realidade e não o todo dela. Como evidenciei na seção 3 deste artigo, existem dois universos: o universo parte do todo e o universo real. A intenção de voto tradicional dá conta apenas do primeiro universo, mas a posição dos competidores deve ser observada em ambos os universos. Nesse caso, existem duas intenções de voto: a tradicional e a real.

Quando a pesquisa utiliza apenas a intenção de voto tradicional, ela obscurece o universo real, qual seja: a intenção de votos do competidor no universo dos que afirmam que já têm candidato a algum cargo – intenção de voto real, e relega o percentual de eleitores indefinidos, os quais podem, ao fazerem as suas escolhas, promover a diferença entre o resultado oficial da eleição e o apontado pela pesquisa eleitoral.

6. Conclusão

A divulgação da intenção de voto tradicional contribui para a descredibilização dos institutos de pesquisas. Os dados apresentados neste artigo comprovam a hipótese apresentada e evidencia a razão da descredibilização. Quando os veículos de comunicação apresentam, solitariamente, a intenção de voto tradicional e, em particular, quando o dia da eleição está próximo, cria-se a expectativa de que o resultado da pesquisa será semelhante ao resultado oficial da eleição. Quando isso não ocorre, os veículos que publicizam a pesquisa cobram e criticam as empresas de pesquisa.

Existe relação perversa entre imprensa e institutos de pesquisas. A imprensa acredita que está antecipando o resultado da eleição quando torna pública a intenção de voto tradicional. As empresas que realizam a pesquisa também. Quando o resultado divulgado não corrobora com o da urna, a imprensa julga a pesquisa, cobrando semelhança entre os resultados e contribuindo para descredibilizar as pesquisas eleitorais entre os eleitores.

Este artigo encontrou solução para a relação perversa apresentada. Os institutos de pesquisa e os veículos de comunicação continuarão a divulgar a intenção de voto tradicional. Entretanto, tornarão público também o percentual de eleitores que ainda não têm candidato,

¹⁰ Pesquisa IPEC, 25 de junho de 2021.

¹¹ Jornal O Globo, 25 de junho de 2021.

além de informar o percentual dos competidores no universo dos votantes que já têm candidato. Esse dado, inclusive, representa a real intenção de voto.

Desprezar o percentual de eleitores que não têm candidato contribui para a ilusão eleitoral, pois não esclarece que o candidato X tem 48% de intenções de voto – contudo, existem 60% de votantes que ainda não escolheram o seu candidato – ou que o competidor Y tem 38% de intenções de voto no universo de 40% de eleitores que afirmam que já escolheram o seu candidato. Saber o percentual de votos de um candidato é informação secundária quando estamos diante da informação do quantitativo de eleitores que não têm candidato. Essa, por sua vez, é a informação principal.

As premissas de Bauman (2001) e Bourdieu (1973) de que a opinião pública é líquida e de que ela não existe orientam a conclusão deste trabalho. Se parcela dos votantes declara não ter definido o seu voto, isso significa – considerando, também, que os eleitores estão numa trajetória e recebem influências diversas até o dia da eleição – que a informação revelada pela intenção de voto tradicional representa o que o senso comum insiste em afirmar: “pesquisa eleitoral é o retrato do momento”.

O senso comum está coberto de razão, a intenção de voto tradicional é a fotografia da realidade, o diagnóstico instantâneo, por isso tem baixo poder de predição eleitoral quando olhado solitariamente e quando o dia da eleição está distante. Nesse caso, quanto mais longínqua a data do dia da votação, maior o respaldo da afirmação de que a intenção de voto tradicional representa o retrato do momento. Tal premissa deve considerar a seguinte hipótese: quanto mais distante o dia da eleição, maior o percentual de eleitores que não têm candidato.

Publicizar o percentual de eleitores sem candidato não encoberta a intenção de voto tradicional, pelo contrário: deixa claro o seu limite como preditor de voto. Além disso, serve como escudo protetor para a mídia e para as empresas de pesquisas quanto a possíveis críticas advindas pós-eleição. A realidade é simples de ser entendida: o eleitor é líquido. Portanto, ele pode mudar, a qualquer instante, a sua escolha. Por consequência, a intenção de voto, quando interpretada solitariamente, no caso, sem o auxílio de outras variáveis e da pesquisa qualitativa, é indicador secundário que atrai críticas e descredibiliza as pesquisas eleitorais.

Referências

ACHEN, Christopher H; BARTELS, Larry M. **Democracy for realists: why elections do not produce responsive government**. New Jersey: Princeton University Press, 2016.

ALMEIDA, Alberto. **Erros nas pesquisas eleitorais e de opinião**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BENEVIDES, Bruno. Pesquisas erraram mais em 2020 do que em 2016, mas devem acertar o vencedor. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 nov. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/11/pesquisas-erram-mais-em-2020-do-que-em-2016-mas-devem-acertar-o-vencedor.shtml>. Acesso em: 22 out. 2021.

BOURDIEU, Pierre. **A opinião pública não existe**. [s.l.]: 1973. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/50619/mod_resource/content/1/A_Opini%C3%A3o_P%C3%ABblica_N%C3%A3o_Existe_\(Pierre_Bourdieu\).pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/50619/mod_resource/content/1/A_Opini%C3%A3o_P%C3%ABblica_N%C3%A3o_Existe_(Pierre_Bourdieu).pdf). Acesso em: 22 out. 2021. *Online*.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Tradução Joana Angélica D`Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

EATWELL, Roger; GOODWIN, Matthew. **Nacional-populismo: A revolta contra a democracia liberal**. Rio de Janeiro: Record, 2020.

EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos**. São Paulo: Vestígio, 2019.

ESPÍRITO SANTO, Paula do. **Sociologia e política eleitoral: modelos e explicações de voto**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2011.

FIRMINO, Leonardo Magalhães. O oligopólio dos institutos de pesquisas, a mídia e a democracia. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Acervo Online, América Latina, Brasília, 7 dez. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-oligopolio-dos-institutos-de-pesquisa-a-midia-e-a-democracia/>. Acesso em: 21 out. 2021.

KAMRADT, João. É possível confiar nas pesquisas eleitorais? Análise das intenções de votos nas eleições para governadores no Brasil em 2014. **Revista Compolítica**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 157-188, 2017.

GRAMACHO, W. G. A margem das margens? precisão das pesquisas pré-eleitorais brasileiras em 2010. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 19, n. 1, p. 65-80, 2013.

GUILLEY, Christophe. **O fim da classe média: A fragmentação das elites e o esgotamento de um modelo que já não constrói sociedades**. Rio de Janeiro: Record, 2020.

HADDAD, Naief. Presidente do Ibope pede desculpas por imprecisão em Porto Alegre. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 nov. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/presidente-do-ibope-pede-desculpas-por-imprecisao-em-porto-alegre.shtml>. Acesso em: 22 out. 2021.

OLIVEIRA, Adriano; ROMÃO, Maurício; GADELHA, Carlos. As pesquisas das pesquisas: a opinião do eleitor sobre as pesquisas eleitorais. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 81-94, jul./dez. 2011.

OLIVEIRA, Adriano. As pesquisas das pesquisas: a opinião do eleitor sobre as pesquisas eleitorais. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 81-94, jul./dez. 2011.

OLIVEIRA, Adriano; ROMÃO, Maurício; GADELHA, Carlos. **Eleições e pesquisas eleitorais: Desvendando a caixa preta**. Curitiba: Juruá, 2012.

OLIVEIRA, Adriano. Da praxeologia do eleitor à Ciência eleitoral. *In*: OLIVEIRA, Adriano (org.). **Eleições não são para principiantes – Interpretando eventos eleitorais no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2014. p. 35-50.

OLIVEIRA, Adriano; GADELHA, Carlos; COSTA, Simara. O poder da prefeitura, relações íntimas e o voto retrospectivo: uma análise da dinâmica eleitoral municipal através do método. **Revista Observatório**, Palmas, v. 3, n. 5, p. 472-500, ago. 2017.

OLIVEIRA, Adriano. **Qual foi a influência da Lava Jato no comportamento do eleitor? Do lulismo ao bolsonarismo**. Curitiba: CRV, 2019.

PIMENTEL JÚNIOR, Jairo Tadeu Pires. Razão e emoção: o voto na eleição presidencial de 2006. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 16, n. 2, p. 516-541, nov. 2010.

RESULTADOS da pesquisa do IBOPE não se confirmaram em 15 de 26 cidades. **Poder360**, Brasília, 1º dez. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/resultados-das-pesquisas-do-ibope-nao-se-confirmaram-em-15-de-26-cidades/>. Acesso em: 21 out. 2021.

PESQUISAS erraram por mais de 10 pontos em 1 de cada 4 estados dos EUA. **Poder360**, Brasília, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/pesquisas-erraram-por-mais-de-10-pontos-em-1-de-cada-4-estados-dos-eua/>. Acesso em: 21 out. 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises na democracia**. Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

SAMPAIO, Thiago da Silva. **Popularidade presidencial: Análise dos fundamentos do suporte público da presidente Dilma Rousseff**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-9S3FDP/1/tese_thiago_sampaio__vers_o_final.pdf. Acesso em: 22 out. 2021.

VAZ, Dílson. **Pesquisas eleitorais por trás dos números**. [s.l.]: Amazon, 2017. *E-book*.

ZANINI, Fábio. Datafolha: Lula lidera corrida eleitoral de 2022 e marca 55% contra 32% de Bolsonaro no 2º turno. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 maio 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/datafolha-lula-lidera-corrida-eleitoral-de-2022-e-marca-55-contra-32-de-bolsonaro-no-2o-turno.shtml>. Acesso em: 22 out. 2021.



**Suas definições foram atualizadas!
A transformação da pergunta sobre
o impacto digital nas eleições para:
como as eleições impactam a internet?**



SUAS DEFINIÇÕES FORAM ATUALIZADAS! A TRANSFORMAÇÃO DA PERGUNTA SOBRE O IMPACTO DIGITAL NAS ELEIÇÕES PARA: COMO AS ELEIÇÕES IMPACTAM A INTERNET?

Diogo Rais¹

Alinne Lopes²

Resumo: A relação entre a internet e as eleições têm se mostrado um dos maiores desafios no Direito Eleitoral e na execução dos pleitos. Muitas facilidades foram criadas, mas com elas também foram ampliados os indesejáveis efeitos colaterais. Há anos a pergunta que tem sido feita é a busca de uma métrica para quantificar o impacto digital nas eleições, porém, acumulada a experiência nos últimos dez anos, talvez seja a hora de inverter esta pergunta, afinal, como as eleições impactam a internet? Na busca dessa resposta, traçamos o caminho que conduz o texto ora apresentado analisando as mudanças mais relevantes dentro da legislação eleitoral no que diz respeito às novas demandas criadas pelos avanços tecnológicos e os esforços da Justiça Eleitoral em suprir essas lacunas. Foi feita, ainda, um compilado dos temas de maior impacto para o ambiente digital, trazendo as sugestões enviadas ao Tribunal Superior Eleitoral pelo Laboratório de Direito e Democracia da Universidade Presbiteriana Mackenzie, concluindo que o meio digital deve ser encarado de forma diferente do ambiente analógico e que, para que a Justiça esteja pronta para lidar com a nova realidade, será necessário que entendam que nem toda ferramenta analógica é funcional nesse novo mundo, dinâmico e em constante mutação.

Palavras-chave: internet; eleições; Direito Eleitoral digital; propaganda eleitoral na internet; redes sociais.

1. Introdução

A evolução e disseminação exponencial da tecnologia encontrou, na pandemia da Covid-19, um enorme propulsor em razão da digitalização das atividades e das relações diante

¹ Diogo Rais é advogado e cofundador do Instituto Liberdade Digital. Colunista exclusivo, na área eleitoral, do jornal *Valor Econômico*, durante as eleições de 2016 e de 2020, e da *Folha de S.Paulo* para as eleições de 2018. Professor de Direito Eleitoral e Direito Digital da graduação e do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Membro da Academia de Direito Eleitoral e Político (Abradep). Coordenador dos livros *Direito Público Digital*; *Fake News: a conexão entre a desinformação e o Direito*; e *Direito Eleitoral Digital*, todos da editora Revista dos Tribunais. Foi um dos especialistas convidados pela relatoria especial de liberdade de expressão da Organização dos Estados Americanos (OEA) para colaborar com o guia de combate à desinformação. Pesquisa o tema da tecnologia e eleições desde 2010.

² Alinne Lopes é advogada e pós-graduanda em Direito Digital na Fundação da Escola Superior do Ministério Público (FMP). Bacharela em Direito pela UPM. Diretora de Comunicação e Pesquisadora no Instituto Liberdade Digital. Colunista no *Valor Econômico*, na Arena Eleitoral, durante as eleições de 2020. Trabalha também com temáticas que afetam grupos minoritários, com publicações pela organização não governamental Safety First For Girls, trazendo a experiência brasileira da comunidade LGBTQIA+, onde também fez parte do corpo executivo na função de *volunteer manager*.

das necessidades causadas por esse mal. O que já era rápido foi acelerado, e esse conjunto se incorporou a nossa vida em sociedade, levando os dilemas sobre a relação da internet com as eleições para outra ótica.

O que parecia ser visto como mal necessário que exigia controle ao máximo passou a ser um dos principais aliados no enfrentamento dos desafios das eleições de 2020. Com isso, a curva de aprendizagem sobre essa relação, sua normatização e sua aplicação também se alterou. Mas o que isso significa no cenário eleitoral brasileiro?

Em busca dessa resposta, este texto parte das pesquisas e experiências desenvolvidas e compartilhadas no âmbito do Grupo Revisor do Eixo III – Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, que foi incumbido de promover o desenvolvimento e aprofundamento dos estudos e debates a partir dos relatórios finais elaborados pelo GT-SNE.

O Grupo de Pesquisa Laboratório de Direito Digital e Democracia, vinculado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, representado por Diogo Rais, participou das atividades e buscou colaborar com as discussões e, como um dos frutos deste trabalho, em coautoria com Alinne Lopes, membra do grupo, elaboraram este artigo compartilhando um pouco da experiência tão gratificante.

2. O impacto da tecnologia no processo eleitoral

Viver em um mundo conectado significa entender as ramificações e necessidades que surgem com o desenvolvimento de novas tecnologias e a inserção do mundo digital em todos os aspectos da vida cotidiana. Estamos mais perto uns dos outros hoje do que jamais estivemos, e as facilidades do dia a dia estão representadas por um pequeno aparelho que carregamos nos bolsos e que contém um mundo de possibilidades e responsabilidades: o celular.

A todo momento estamos nos comunicando, trocando informações e compartilhando ideias com um número imensurável de destinatários. Com uma tecnologia em constante atualização e que vive em casas, carros, ambientes de trabalho e perpassa pelas ruas, o movimento de digitalização da vida também chega aos ambientes políticos e impacta a forma como vivenciamos e organizamos o sistema democrático.

Essa movimentação pela digitalização da vida política, porém, não é inédita. A urna eletrônica, por exemplo, começou a ser integrada no processo eleitoral a partir de 1996 (RAIS *et al.*, 2018) e simboliza, talvez, uma das maiores contribuições da tecnologia para a Justiça Eleitoral, modernizando a contabilização dos votos e assegurando uma nova camada de segurança e auditabilidade para as eleições (BRASIL, 2021).

Curiosamente, a primeira idealização de um aparelho que pudesse auxiliar na votação de forma automatizada ocorreu 64 anos antes quando, no primeiro Código Eleitoral brasileiro, em

1932, foi feita menção a uma “máquina de votar”³ (RAIS *et al.*, 2018). Mesmo separadas por um considerável período, o sucesso na concepção da urna eletrônica não foi o primeiro passo da Justiça Eleitoral para o novo século.

Em 1986, enquanto o Brasil se preparava para a Constituinte de 1988, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) iniciava seu processo de informatização sob a presidência do Ministro José Néri da Silveira. De acordo com a Lei nº 7.444/1985, o processo criaria “o cadastro eletrônico em um sistema de banco de dados por computador e a adoção de um número único, nacional, no registro do título de eleitor” (BRASIL, 2016).

A adoção desse cadastro significou, além de mais segurança para o processo eleitoral, um passo na direção da tecnologia e inovação em um período no qual os esforços de modernização ainda eram tímidos. Em 2016, conforme posicionamento do Ministro Dias Toffoli, à época na presidência do TSE, “estava, pois, deflagrado, definitiva e irreversivelmente, o ingresso controlado e administrado da Justiça Eleitoral na era da informática. A continuidade deste trabalho gerou a urna eletrônica, a votação eletrônica [...]” (BRASIL, 2016).

Para além das urnas eletrônicas, a introdução de aspectos tecnológicos no processo eleitoral contou com a modernização de outros temas, como a doação de fundos por meio de *sites* e a previsão de *crowdfunding*, após a reforma eleitoral de 2017, para o financiamento coletivo das campanhas (BRASIL, 2018), dentre outras melhorias realizadas nos últimos ciclos eleitorais para otimizar o processo, como a prestação de contas partidária (Sistema de Prestação de Contas Anual) e eleitoral (Sistema de Prestação de Contas Eleitorais) e o alistamento eleitoral com a popularização do e-Título (RAIS *et al.*, 2018, p. 162-164).

No entanto, pela magnitude das mudanças nos últimos anos, o maior impacto talvez tenha sido no âmbito da propaganda eleitoral. Mesmo com o histórico de uma das justiças mais à frente de seu tempo, ela não o foi até a popularização das redes sociais e o desenvolvimento de tecnologias capazes de não apenas impactar o processo, mas ativamente interferir no jogo político; assim o Direito Eleitoral começou a sofrer repaginadas significativas para se adequar aos novos problemas e oferecer soluções capazes de entender as novas demandas. De fato, pelo próprio caráter dinâmico e imprevisível da internet e do ecossistema digital como um todo, a Justiça Eleitoral passa a ter de lidar com questões nunca vistas e recebe a difícil tarefa de desbravar terras não exploradas.

³ Art. 57. Resguarda o sigilo do voto um dos processos mencionados abaixo: I - Consta o primeiro das seguintes providencias: 1) uso de sobrecartas oficiais, uniformes, opacas, numeradas de 1 a 9 em séries, pelo presidente, á medida que são entregues aos eleitores; 2) isolamento do eleitor em gabinete indevassavel, para o só efeito de introduzir a cedula de sua escolha na sobrecarta e, em seguida, fecha-la; 3) verificação da identidade da sobrecarta, a vista do número e rubricas; 4) emprego de uma suficientemente ampla para que se não acumulem as sobrecartas na ordem em que são recebidas. II - Consta o segundo das seguintes providencias: 1) registro obrigatorio dos candidatos, até 5 dias antes da eleição; 2) **uso das máquinas de votar**, regulado oportunamente pelo Tribunal Superior, de acôrdo com o regime dêste Código (BRASIL, 1932, grifo nosso).

De acordo com pesquisa realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), o número de brasileiros conectados à internet cresceu cerca de 7% entre 2019 e 2020, indo de 134 milhões para 152 milhões de pessoas acima de 10 anos com acesso à rede (LÉON, 2021). Para o coordenador da pesquisa, Fábio Storino, a pandemia acelerou o processo e foi responsável por um dos maiores aumentos anuais dessa porcentagem (VALENTE, 2020). De fato, a imprevisibilidade das circunstâncias que levaram o ano de 2020 a ser um impulsionador das atividades digitais e a adaptabilidade da internet em suprir essas lacunas são questões representativas da dificuldade em estabelecer parâmetros para o ecossistema digital.

Um estudo realizado pelo CupoNation revelou aumento de cerca de 40% no número de usuários brasileiros nas redes sociais em 2020. As necessidades da pandemia dobraram a projeção que era, inicialmente, de um aumento de apenas 20% (BATISTA, 2020). Ainda no mesmo estudo, é possível analisar outro crescimento exponencial: as novas mídias. O Instagram, por exemplo, contava, na última pesquisa, com 50% de usuários ativos no Brasil; representando aumento de 230% nos últimos dois anos (MÍDIAS..., [2020]).

Além de popular, a internet e suas aplicações também impactam a mentalidade dos usuários, influenciando tendências, expandindo o espaço de divulgação de ideias, alterando a lógica da comunicação, de “um para muitos” para “de muitos para muitos” e, ainda, criando o fenômeno do filtro bolha⁴ (FARIAS; CARDOSO, 2020).

Dados os impactos da tecnologia observados nos ciclos eleitorais anteriores, a Justiça Eleitoral passa a absorver a lógica da internet em suas resoluções, buscando compreender não apenas o aspecto objetivo dos problemas causados pela instituição de novos institutos, mas o aspecto subjetivo do que esses institutos podem significar para o processo democrático. A questão, assim, deixou de ser “como a internet pode impactar o processo eleitoral?” e passou a ser “como o processo eleitoral pode impactar a internet?”.

Um dos exemplos mais recentes desse fenômeno foi o crescimento exponencial dos disparos em massa em aplicativos de mensageria instantânea durante as eleições de 2018. Tratou-se de uma situação nova, tecnicamente complexa e com impacto nuclear sobre a integridade das eleições, que levou, enfim, a longos debates sobre o uso da tecnologia para desequilibrar ou defraudar eleitores e candidatos, culminando na proibição da conduta, pela primeira vez, estabelecida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na Resolução nº 23.610/2019 (JUSTIÇA..., 2020).

⁴Quando Eli Pariser (2015) cunhou o termo “bolha de filtro”, em 2011, ele estava falando sobre como a *web* personalizada – e em particular a função de busca do Google – demonstra estarmos menos propensos a sermos expostos a informações que nos desafiam ou ampliam nossa visão de mundo, e menos propensos a encontrar fatos que refutem informações falsas que outras pessoas compartilharam. O argumento de Pariser (2015), na época, era que as plataformas de mídia social deveriam garantir que “seus algoritmos priorizem visualizações e notícias contrárias que são importantes, não apenas as mais populares ou mais autovalidadas”. Mas, em menos de cinco anos, graças ao poder de algumas plataformas sociais, a bolha de filtros descrita por Pariser se tornou muito mais extrema (FARIAS; CARDOSO, 2020).

A situação é um caso interessante em que uma novidade no processo eleitoral possibilitado por desenvolvimentos tecnológicos criou uma lacuna na legislação, permitindo que uma conduta não prevista pudesse afetar significativamente o direcionamento de uma eleição. Assim, o TSE foi capaz de compreender a demanda inédita e editar, em 2019, a resolução sobre propaganda eleitoral válida para o ciclo eleitoral de 2020.

Art. 34. É vedada a realização de propaganda via telemarketing em qualquer horário, bem como por meio de disparo em massa de mensagens instantâneas sem anuência do destinatário (BRASIL, 2019).

Para comparar as evoluções tecnológicas e as adequações legislativas em âmbito eleitoral, é necessário mencionar, ainda, outro instituto que ressignificou a campanha eleitoral e o debate acerca da liberdade de expressão e da participação política: o impulsionamento de conteúdo. O impulsionamento de conteúdo eleitoral é permitido pelas regras estabelecidas pelo TSE desde as eleições de 2018 e permanece sendo a única forma paga permitida na internet para a realização de propaganda eleitoral, introduzido pela primeira vez no art. 24 da resolução de propaganda editada em 2017 para as eleições de 2018, conforme texto na íntegra:

Art. 24. É vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos políticos, coligações e candidatos e seus representantes (Lei nº 9.504/1997, art. 57-C, *caput*). (BRASIL, 2018a).

Acompanhando o clima de uma sociedade cada vez mais informatizada e tecnológica, a Justiça Eleitoral passa, então, a incorporar em seu processo democrático, uma forma igualmente inovadora de fazer propaganda, redefinindo os pilares da campanha e assumindo o desafio de definir os limites e regramentos do impulsionamento de conteúdo. Já em 2018, os valores movimentados pela propaganda paga na internet chegaram a superar a marca de R\$2 milhões entre os dias 16 e 30 de agosto (BRASIL, 2018). Em 2020, apenas um ciclo eleitoral depois, esse valor chegou a bater mais de R\$95 milhões, cerca de 3,3% do total dos gastos de campanha (VASCONCELLOS, 2020).

Muitos motivos podem ser usados para justificar os recursos gastos, dentre eles, a realidade sanitária pela qual o Brasil passou em 2020. O distanciamento social foi catalisador importante para que os candidatos preterissem a campanha corpo a corpo em favor da campanha digital, mas, em outra reviravolta que exemplifica a imprevisibilidade do jogo democrático, o real efeito do digital foi menor do que o esperado. A internet, conforme foi indicado pelo cenário único vivido em 2020, não existe para substituir o espaço físico e tradicional, ao menos não por enquanto, já que vivemos, agora, um espaço híbrido onde as duas realidades estão em constante transformação (RAIS *et al.*, 2020).

Outro fenômeno intrínseco ao processo e que impacta a forma como a internet se relaciona com o eleitoral é a desinformação. As chamadas *fake news*, podendo ser mais bem definidas como notícias fraudulentas e não como notícias falsas, devem tradicionalmente contar com três

elementos para que sejam objetos do Direito: falsidade, dolo e dano (RAIS, 2018). Nas eleições de 2018, a desinformação esteve em alta, principalmente no meio digital, e a Justiça Eleitoral tenta, até hoje, solucionar os problemas vindos dela.

O debate que se cria diante do difícil dever de conter a desinformação e impedir que ela direcione a democracia ainda não foi concluído, mas a pergunta mais comum é como regulamentar esse fenômeno, como prevenir e punir e em qual esfera da regulamentação pública devem se dar esses esforços. Desde as resoluções do TSE, o trabalho de conscientização do programa de combate à desinformação do Tribunal e os esforços conjuntos de parcerias entre a Justiça Eleitoral e as plataformas e os provedores de aplicação, até as discussões da CPI das Fake News e os diversos projetos que sugeriram formas de combate, punições e alternativas, culminando no polêmico Projeto de Lei nº 2.630/2020⁵, fica claro que as ideias vêm de muitas frentes diferentes.

Em 2021, as redes sociais foram amplamente usadas para divulgar projetos com potencial de impactar não apenas o processo eleitoral como um todo, mas também o ecossistema digital. O espaço público moveu-se ainda mais para dentro do espaço privado, dos dispositivos eletrônicos e dos lares brasileiros, utilizando as plataformas para debater temas que, tradicionalmente, não atraem tanto a atenção dos eleitores, como as reformas política e eleitoral e o voto impresso auditável.

A Justiça Eleitoral caminha hoje a passos largos para acompanhar os desenvolvimentos tecnológicos e o surgimento de novas demandas, impossíveis de prever e difíceis de regular, para garantir a integridade e equidade do processo democrático. O foco da questão mudou e não é mais uma conversa sobre como moldar a internet para suprir as necessidades eleitorais, mas como moldar a legislação eleitoral para suprir as necessidades de uma sociedade conectada, assegurando que o ecossistema digital funcione, não como um obstáculo para a democracia, mas como um alicerce, proporcionando debates mais aprofundados, socializando conhecimentos e ideias e permitindo que a vasta maioria da população tenha voz.

3. Resumo das sugestões encaminhadas pelo Laboratório de Direito Digital e Democracia da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) ao TSE

Em conformidade com a proposta de sugestão de alterações, as propostas encaminhadas para o TSE levaram em consideração os dispositivos da Resolução-TSE nº 23.610/2019 e, quando cabível, sua correspondência na Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições). Por meio da análise da legislação eleitoral, considerando, ainda, o ecossistema eleitoral e digital, o Laboratório de

⁵ Cria-se uma rede de transferência e armazenamento de dados em quantidade extremamente superior ao razoável, vulnerabilizando a privacidade e segurança das informações de toda a sociedade e, tudo isso, em nome da psseudossegurança. Pois, nos moldes aprovado pelo Senado, a proposta será incapaz de localizar o primeiro criador do conteúdo falso, algo como o paciente zero em uma epidemia, pois a produção e disseminação de conteúdo em serviços de mensageria instantânea possui inúmeras fontes, se assemelhando à figura de uma rede, com bilhões de nós, que não sabemos onde começa. Não se trata de uma pirâmide. Então, por isso, o PL aprovado pelo Senado não é capaz de cumprir o que promete: o que poderá fazer é construir uma rede de vulnerabilidades em privacidade e segurança (RAIS, 2020).

Democracia e Direito Digital da UPM, sob a liderança dos autores deste artigo, categorizou as mudanças sugeridas em: adição, supressão, modificação, substituição e outro.

O primeiro dispositivo levado para análise foi o art. 36 da Lei das Eleições, também especificado na Res.-TSE nº 23.610/2019, art. 2º, § 1º, que trata da propaganda interpartidária. A sugestão do Laboratório foi de que fosse modificado o artigo para incluir a previsão expressa da possibilidade de a propaganda, nesse caso, ser realizada em ambiente digital, garantindo que, mesmo em tempos de crise sanitária, como foi o caso das eleições de 2020, seja assegurada a propaganda interpartidária, observando a constante digitalização dos processos democráticos.

3.1 Data de início e fim da pré-campanha

Em seguida, foi discutida a inclusão de um § 6º no art. 2º, equivalente ao art. 36 da Lei das Eleições, que estabelecesse, de forma inequívoca, o começo e o fim da pré-campanha, apontando como marco temporal o dia 1º de janeiro do ano eleitoral, encerrando-se no dia em que começar a propaganda. A ideia por trás da sugestão foi concebida para assegurar segurança jurídica, visto que a legislação eleitoral silencia e não define, de forma concreta, o que é e quando se dá a pré-campanha.

3.2 Ajustes nas resoluções para sintonizá-las ainda mais com o marco civil da internet

Em consonância com o art. 22 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, Marco Civil da Internet⁶, foi sugerido, também, a inclusão de um artigo que previsse as exigências para o pedido de quebra de sigilo dos registros de acesso encaminhados ao juiz eleitoral. A necessidade dessa previsão vem da preocupação do legislador em manter a privacidade e a intimidade do usuário, não permitindo a violação inespecífica do conteúdo alheio. Para isso, seria necessária a indicação dos indícios do ilícito, a motivação fundada da utilidade do registro, o período a que se referem os registros solicitados e a URL do conteúdo ilícito.

No mesmo sentido da sugestão anterior, a recomendação foi pela inclusão de outro artigo com referência ao disposto no art. 19, § 1º, do Marco Civil da Internet. Dessa vez, no que se trata da remoção de conteúdo, seria essencial expressar a necessidade da URL específica na ordem judicial de remoção e, em sua ausência, a identificação inequívoca nos termos e limites técnicos do provedor de aplicação, de modo a evitar determinações genéricas e imprecisas.

Outro ponto que levantou controvérsias e incertezas nos ciclos eleitorais passados foi a perda do objeto da remoção de conteúdo findas as eleições. Nesse sentido, a sugestão é pela

⁶ Art. 22 do Marco Civil da Internet. A parte interessada poderá, com o propósito de formar conjunto probatório em processo judicial cível ou penal, em caráter incidental ou autônomo, requerer ao juiz que ordene ao responsável pela guarda o fornecimento de registros de conexão ou de registros de acesso a aplicações de internet.

Parágrafo único. Sem prejuízo dos demais requisitos legais, o requerimento deverá conter, sob pena de inadmissibilidade: I - fundados indícios da ocorrência do ilícito;

II - justificativa motivada da utilidade dos registros solicitados para fins de investigação ou instrução probatória; e

III - período ao qual se referem os registros (BRASIL, 2014).

inclusão de artigo que explicita que essas ordens judiciais proferidas pela Justiça Eleitoral deixariam de produzir efeitos e os conteúdos removidos poderiam ser reativados após o encerramento do pleito e, caso não haja segundo turno, após o primeiro turno. Importante ressaltar, porém, que a perda de objeto, nesses casos, se dá apenas em virtude da natureza eleitoral da demanda, ou seja, continua sendo possível que o interessado recorra à Justiça Comum para a remoção.

Foi sugerida a modificação do § 2º do art. 28 da Res.-TSE nº 23.610/2019, com equivalência no art. 57-B da Lei nº 9.504/1997, que trata da veiculação de conteúdo eleitoral por meio de cadastro de usuário com a finalidade de falsear identidade. A indicação é meramente de caráter esclarecedor e busca indicar a pena de multa nos termos da lei, sem maiores problematizações.

3.3 Impulsioneamento de conteúdo

Contemplou-se, ainda, a modificação do *caput* do art. 29 da referida resolução, equivalente ao 57-C da Lei das Eleições, para incluir a previsão dos *links* patrocinados no rol da permissão do impulsioneamento de conteúdo.

Ponto de conflito desde que o impulsioneamento de conteúdo foi permitido em 2018, a possibilidade de ser realizado durante o período de pré-campanha foi debatido incansavelmente, até sua possibilidade ser consolidada pelo TSE no Agravo nº 9-24/SP de Várzea Paulista. De acordo com a Corte, a lógica é de que o que é permitido na campanha deve ser, igualmente, permitido na pré-campanha. Em 2019, o TSE voltou a se manifestar sobre o tema quando o Ministro Barroso, no AI nº 060009124/AP (decisão monocrática de 28/2/2019), esclareceu que os gastos com esse impulsioneamento deveriam ser moderados. Porém, alguns julgados seguiram na direção contrária, proibindo o impulsioneamento de conteúdo na pré-campanha. Na tentativa de apaziguar as discussões acerca do tema, foi sugerida a inclusão de artigo específico que fosse claro sobre a permissão da conduta, destacando a limitação de que os gastos sejam moderados.

3.4 Cadastro eletrônico

No que diz respeito ao art. 31, § 1º, da Res.-TSE nº 23.610/2019 (art. 57-E da Lei nº 9.504/1997), deve ser feita a alteração do dispositivo para expandir a proibição da venda de cadastros eletrônicos e incluir, também, números de telefone e quaisquer outros identificadores que possam facilitar ou possibilitar o envio em massa de conteúdo, considerando a popularidade dos aplicativos de mensageria instantânea nas eleições de 2018.

3.5 Crime de contratação de pessoas para promover ofensas

Na sequência das análises, foi identificado outro ponto em que se julgou necessária alteração. No artigo 57-H da Lei nº 9.504/1997, foi sugerida a alteração do § 1º, que trata do crime de contratação de pessoa para ofender candidatos, partidos ou coligações na internet. Com o objetivo de expandir a previsão do dispositivo, recomendou-se que o texto tratasse da

contratação direta ou indireta de pessoa ou grupos de pessoas, físicas ou jurídicas. O objetivo da alteração é ampliar a responsabilização pela conduta. No mesmo artigo, recomendou-se, também, a retirada do termo “denegrir”, por se tratar de palavra de cunho racista (MÉNDEZ, 2016) amplamente discutido nos eixos transversais.

Complementando o artigo anterior, foi recomendada a inclusão de um parágrafo indicando que a contratação de sistema automatizado que realize a ofensa aos candidatos, partidos e coligações são equiparados à conduta do *caput* para fins das sanções previstas no artigo, prevendo o comportamento artificial na internet que teve relevante impacto nos ciclos eleitorais passados.

3.6 Direito de resposta

Finalmente, a última recomendação foi pela inclusão de artigo que estabeleça que o direito de resposta será exercido, e o rebote do interessado ficará disponível até o fim da campanha. Dada a natureza imprevisível e dinâmica das relações nas redes sociais, não é razoável garantir que a resposta tenha o mesmo alcance da publicação original. Assim, mantê-la até o fim do ciclo eleitoral é garantir que os eleitores terão acesso às informações a qualquer momento.

As sugestões aqui mencionadas contaram com a análise não somente da referida resolução e da Lei das Eleições em si, mas da amplitude do ecossistema eleitoral digital; e foram pensadas de modo a garantir maior transparência e segurança jurídica para o processo democrático, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral a análise da pertinência e acessibilidade das alterações aconselhadas.

4. Conclusão

Em um cenário que não é mais presencial, mas também não é exclusivamente digital, as eleições têm experimentado a transformação promovida pela tecnologia, criando novos espaços e desafios. Porém, passados esses mais de dez anos de experiência acumulada, talvez seja a hora de encontrar o ponto de virada em que as eleições impactam o ecossistema digital.

A mistura entre o espaço público e o privado, entre o escasso e o infinito, encontra, na internet, campo fértil para desafiar antigos paradigmas, em especial diante da moderação e disseminação de conteúdo.

Essa relação tão próxima entre eleições e tecnologia tem levado para o Judiciário, em especial a Justiça Eleitoral, para o Legislativo e para o Executivo a tentativa de normatizar ecossistema digital, equiparando as ferramentas analógicas às digitais, como se fosse possível partir da mesma premissa de controle aplicada aos canais de televisão ou rádio, por exemplo. O YouTube não é uma TV, como o Spotify não é um rádio ou o Twitter não é um bar. Os desafios são diferentes e o paradigma de atuação também tende a ser, mas será que realmente estamos disponíveis para atualizar nossas definições a respeito?

Referências

BATISTA, Vera. Número de usuários de redes sociais cresce quase 40% em 2020 e supera projeção. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, 1º out. 2020. Blog do Servidor. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/numero-de-usuarios-de-redes-sociais-cresce-quase-40-em-2020-e-supera-projecao/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 3385, 26 fev. 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 13 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**, Brasília, DF, 24 abr. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Gastos com impulsionamento de conteúdo alcançam R\$ 2 milhões**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 4 set. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/gastos-com-impulsionamento-de-conteudo-alcancam-r-2-milhoes>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Presidente do TSE destaca os 30 anos do recadastramento nacional de eleitores**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 7 abr. 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Abril/presidente-do-tse-destaca-os-30-anos-do-recadastramento-nacional-de-eleitores>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.551, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, n. 26, p. 248-273, 5 fev. 2018a. Republicado no DJE-TSE, nº 94, de 14.5.2018, p. 98-124. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-551-de-18-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**,

Brasília, DF, n. 249, p. 156-184, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Urna eletrônica 25 anos**: segurança do voto evoluiu no compasso da tecnologia. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 21 maio 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Maio/urna-eletronica-25-anos-seguranca-do-equipamento-evoluiu-no-compasso-da-tecnologia>. Acesso em: 20 ago. 2021.

FARIAS, Luiz Alberto de; CARDOSO, Ivelise; OLIVEIRA, Paulo Roberto Nassar de. Comunicação, opinião pública e os impactos da revolução digital na era da pós-verdade e fake news. **Organicom**, São Paulo, ano 17, n. 34, p. 71-81, set./dez. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8391>. Acesso em: 13 out. 2021.

JUSTIÇA Eleitoral proíbe disparo em massa nas eleições de 2020. *In*: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Seção do Espírito Santo. **Notícias**. Eleições 2020. Vitória: OAB-ES, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://www.oabes.org.br/noticias/justica-eleitoral-proibe-disparo-em-massa-nas-eleicoes-de-2020-561233.html>. Acesso em: 20 ago. 2021.

LEÓN, Lucas Pordeus. Brasil tem 152 milhões de pessoas com acesso à internet. **Agência Brasil**, [Brasília, DF], 23 ago. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-152-milhoes-de-pessoas-com-acesso-internet>. Acesso em: 20 ago. 2021.

MÉNDEZ, Chrystal. 18 expressões racistas que você usa sem saber. *In*: PORTAL Geledés. **Questão racial**: casos de racismo. São Paulo, 19 nov. 2016. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/18-expressoes-racistas-que-voce-usa-sem-saber/>. Acesso em: 2 set. 2021.

MÍDIAS sociais: número de usuários de redes sociais pelo mundo. *In*: CUPONATION. **Insights**. São Paulo, [2020?]. Disponível em: <https://www.cuponation.com.br/insights/redes-sociais-2020>. Acesso em: 20 ago. 2021.

RAIS, Diogo *et al.* **Direito eleitoral digital**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

RAIS, Diogo. "A melhor tradução para fake news não é notícia falsa, é notícia fraudulenta". [Entrevista concedida a] Pedro Canário. **Conjur**, São Paulo, 12 ago. 2018. Fronteiras do direito. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-12/entrevista-diogo-rais-professor-direito-eleitoral>. Acesso em: 27 ago. 2021.

RAIS, Diogo. O risco do PL das "fake news" virar o PL do "vazamento de dados". **Valor Econômico**, São Paulo, 2 jul. 2020. Política.

VALENTE, Jonas. Brasil tem 134 milhões de usuários de internet, aponta pesquisa. **Agência Brasil**, [Brasília, DF], 26 maio 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/>

noticia/2020-05/brasil-tem-134-milhoes-de-usuarios-de-internet-aponta-pesquisa. Acesso em: 20 ago. 2021.

VASCONCELLOS, Fábio. Candidatos gastam mais de R\$ 2,8 bilhões na campanha eleitoral de 2020. *In*: G1. **Eleições 2020**. [São Paulo], 18 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/12/18/candidatos-gastam-mais-de-r-28-bilhoes-na-campanha-eleitoral-de-2020.ghtml>. Acesso em: 27 ago. 2021.



Democracia, eleições e propaganda eleitoral: apontamentos para promoção de diversidade e acessibilidade na legislação eleitoral brasileira



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: |
| | Breve justificativa: | | Breve justificativa: |
| F2 | Autor: | G2 | 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: |
| | Breve justificativa: | | Breve justificativa: |
| F3 | Autor: | G3 | 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: |
| | Breve justificativa: | | Breve justificativa: |

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.

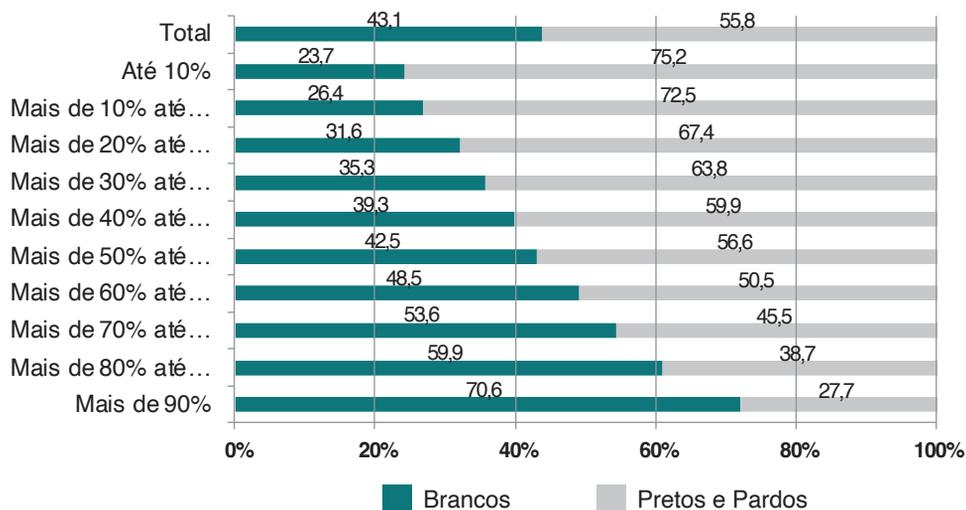
Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (RENDIMENTO..., 2019), a análise de concentração de renda, por meio da distribuição das pessoas por rendimento, mostrou que metade dos trabalhadores com menores ganhos receberam em média R\$850,00, mas, em contrapartida, as pessoas incluídas 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* (%)



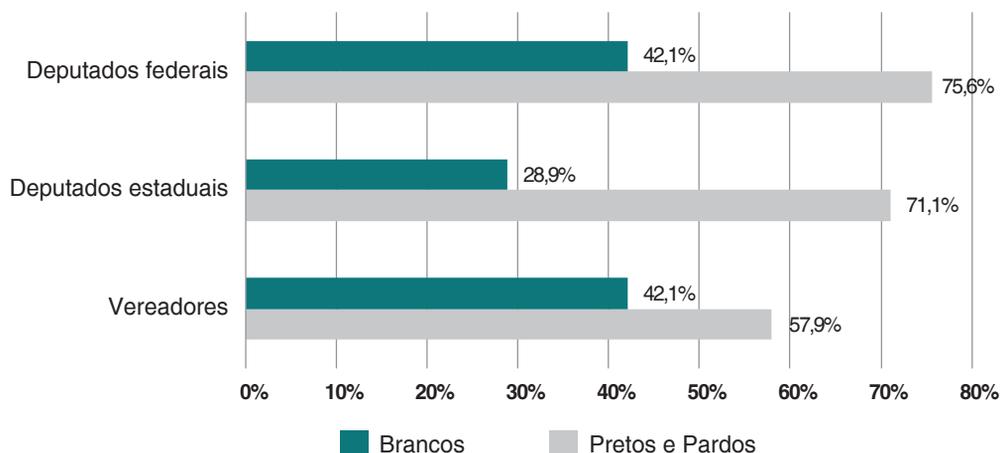
Fonte: IBGE (RENDIMENTO..., 2018).

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 trajés, 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/l13146.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.



Conclusões gerais SNE-II – Eixo III: propaganda eleitoral



CONCLUSÕES GERAIS SNE-II – EIXO III: PROPAGANDA ELEITORAL

Alexandre Basílio Coura¹

1. Introdução

O Código Eleitoral de 1935 (Lei nº 48, de 4 de maio), reconhecendo a importância das propagandas políticas, alertava em seu art. 165, item 8, que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e os Tribunais Regionais Eleitorais concederiam *habeas corpus* e mandado de segurança para fazer cessar qualquer coação ou violência, atual ou iminente, ao exercício do direito de voto e de propaganda política. Isso ocorria em razão de o legislador responsável pelo Código, Vicente Ráo², desde aquela época, ter em mente a propaganda ser um direito do eleitor, para muito além de um ato volitivo dos candidatos.

Oitenta e seis anos se passaram e ainda hoje essa discussão se faz necessária. Isso porque a propaganda política ainda ocupa a atenção e a maior parte dos esforços da Justiça Eleitoral no que diz respeito às campanhas eleitorais, além de ser o destino da quase totalidade dos recursos financeiros utilizados em campanha. Em que pese esses esforços, ela está longe de cumprir o seu mister: levar informações essenciais sobre o pleito a todos os cidadãos brasileiros.

Não se pode olvidar, parafraseando Alexis de Tocqueville, que, em uma democracia representativa, o poder econômico pode fazer crer que há apenas uma, ou duas, opções de voto, uma vez que a apresentação das candidaturas e das propostas ao pleito está condicionada à capacidade financeira da campanha para que sejam alcançados todos os eleitores. Se o eleitor não é capaz de receber informações adequadas, compreensíveis, verdadeiras e legítimas, resta impossível afirmar que sua participação tenha sido justa e efetiva na seleção dos representantes.

Em que pese os 90 anos da Justiça Eleitoral, a serem comemorados em fevereiro de 2022, a propaganda política continua carecendo de um alcance mais inclusivo, que possa realmente trazer para a chamada *feira da democracia* todos os brasileiros, em especial os sub-representados na política. Lamentavelmente, ainda estamos longe dessa realidade.

Tendo esses problemas em mente e reconhecendo as deficiências da legislação eleitoral, o TSE, capitaneado pelo Ministro Edson Fachin, deu início ao grande trabalho de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) com o objetivo de prover à Justiça Eleitoral resoluções para as Eleições 2020 que fossem menos dispersas e conflitantes, a exemplo da própria legislação sobre o tema, reconhecida por seus emplastros inseridos ao longo de anos de alterações, inclusive

¹ Alexandre Basílio Coura é relator do trabalho de Sistematização das Normas Eleitorais, versões I e II, é professor, palestrante, graduado em Direito e em Ciência Política, analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS) e membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep).

² RÁO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

com vários pontos de contradição. O trabalho foi um sucesso e as resoluções do TSE para 2020 trouxeram relativa tranquilidade para todos os operadores do Direito.

Com o objetivo de dar continuidade ao trabalho, criou-se a versão seguinte do trabalho de sistematização das normas eleitorais, denominado SNE-II, imbuído, contudo, de um objetivo muito mais audacioso, qual seja: levar ao Congresso Nacional sugestões de melhoria da legislação eleitoral para as próximas eleições.

O Grupo de Trabalho do Eixo III do SNE-II assumiu a responsabilidade de sistematizar os temas Propaganda Política, Poder de Polícia, Direito de Resposta e Pesquisas Eleitorais; e com muita motivação se dividiu em vários subgrupos, assim relacionados:

- I. Conceitos e Princípios;
- II. Pesquisas Eleitorais;
- III. Propaganda em Geral/Rua;
- IV. Propaganda na Imprensa;
- V. Propaganda no Rádio e na TV e Horário Eleitoral e Partidário;
- VI. Propaganda e Debate Eleitoral;
- VII. Direito de Resposta e Propaganda Eleitoral;
- VIII. Propaganda na Internet;
- IX. Acessibilidade em Propaganda Eleitoral;
- X. Diversidade em Propaganda Eleitoral.

Ressalte-se que a grandiosidade desse trabalho, abraçado por várias pesquisadoras e pesquisadores de todo o Brasil, foi marcada por não terem se limitado aos textos legais existentes, indo muito além. Com a divisão dos subtemas, os grupos se debruçaram sobre a leitura da legislação atual pertinente ao tema eleitoral, mas também consideraram várias legislações relacionadas, a exemplo da Lei Brasileira de Inclusão, do Estatuto do Idoso, da Lei de Telecomunicações, da Lei Geral de Proteção de Dados, bem como de decretos normativos e resoluções sobre cotas raciais e de gênero nas eleições, além da jurisprudência e da doutrina jurídica sobre a matéria, da literatura científica especializada e de dados de pesquisas acadêmicas sobre a temática.

Como produto deste trabalho, vários artigos foram produzidos, os quais versam sobre questões basilares da nossa democracia quanto à exclusão social de vários grupos que, à margem do processo eleitoral, não são alcançados da forma desejada pela comunicação política direcionada às eleições e ao exercício da cidadania. Junta-se a esta etapa a etapa anterior do

SNE, direcionada às eleições 2020, mas que continua atual quanto à necessidade de melhorias da legislação eleitoral positivada.

2. Conceitos e princípios

Da divisão do Eixo III do SNE-II têm como primeiro subtema a discussão transversal sobre conceitos e princípios basilares que afetam a matéria em estudo. Nesse sentido, vale considerar que esse eixo foi dirigido pelas Professoras Aparecida Luzia Alzira Zuin, Luciana Panke e pelo Professor Marcelo Xavier da Silva, os quais, em conjunto, elaboraram o artigo *A Função Social da Língua Natural Indígena: de Sujeitos Eleitores a Atores Sociais no Processo Eleitoral*.

Conforme resumem, o trabalho tem o objetivo de apresentar uma síntese dos estudos realizados durante a revisão do Eixo III: Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, Tema 1 – Conceitos e princípios (transversal). O problema que protagonizou nossos estudos ao longo dos trabalhos foi como o sistema de normas eleitorais pode conduzir à sistematização das normas para que a propaganda eleitoral seja visibilizada e, portanto, mais acessível a todas as camadas da população. Entre as questões, esse capítulo enfatiza o papel das línguas naturais dos povos nativos e que sejam elas estimuladas na propaganda eleitoral a fim de que ocorra a efetivação dos direitos à diferença, seja por: a) candidatos indígenas ao pleito; b) eleitores indígenas. Assim, apresentam-se os principais conceitos, proposições de alterações e sugestões de atualização da linguagem da propaganda eleitoral, um quadro conceitual sobre a propaganda eleitoral e o direito às visibilidades para todas as candidaturas. A abordagem metodológica empregada na pesquisa é qualitativa, descritiva e exploratória, com os devidos procedimentos bibliográfico e documental.

Ao longo do trabalho, os professores cuidaram de discorrer sobre aspectos essenciais para a garantia da plena participação de todos os excluídos do processo eleitoral, apresentando temas importantes como inclusão social, bem como sugestões de uso de linguagem mais acessível, inclusive por meio de língua nativa indígena, para cumprimento dos objetivos relacionados a essa inclusão.

Como conclusão, defenderam, conforme transcrevo textualmente:

A propaganda eleitoral é fundamental para o desenvolvimento da democracia representativa. Para isso, é preciso que seja visibilizada, acessível tanto para a população em geral receber as informações quanto para as candidaturas exporem suas propostas. Compreender que publicizar quem se postula nas diversas plataformas (meios impressos, eletrônicos, digitais e presenciais) possibilita diálogo entre as partes e comprometimento de quem se propõe a representar seus grupos. Para que uma comunicação seja efetiva, os agentes comunicativos devem usar os mesmos códigos de linguagem entre eles, por isso nos dedicamos a explicar sobre discurso linguístico e inclusão da população indígena.

É sobre as bases da semiótica discursiva (greimasiana ou francesa), anteriormente apresentadas, que se torna possível subsumir, por assim dizer, que as línguas naturais, nesse caso indígenas, cumprem sua função social no paradigma da SNE, quando na

ação de propor interação entre os membros de determinada população indígena, por meio das línguas naturais, com o uso da propaganda eleitoral, ao mesmo tempo que permite a comunicação entre eles, também preserva as propriedades linguísticas imanentes que lhes são conferidas pelas definições próprias dos seus usuários. Conseqüentemente, daí os modos como os(as) indígenas, por meio das suas línguas naturais (materna, com função social própria da natureza humana deste grupo específico), que se distinguem da língua portuguesa (porque constituída de elementos semióticos distintos daquela), são elevados a atos comunicativos e, por relação, a elevação de sujeitos eleitores a atores sociais no processo eleitoral.

Assim, quando o(a) candidato(a) comunica algo na esfera da propaganda eleitoral, quer fazer com que o eleitorado faça algo ou creia em seu discurso. Comunicar, antes de qualquer coisa, é pressupor a quem se dirige intuir qual é o saber, os valores e as crenças do destinatário da comunicação, o que será comunicado, de que maneira, de que modo.

Além do mais, o uso da língua natural indígena promove pluralidade ao debate eleitoral, cujo fundamento encontra-se na CF/1998, art. 231, que reconhece aos(às) indígenas a sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Por isso, deve ser compreendido como o alicerce de uma política afirmativa eleitoral que, mais cedo ou mais tarde, deve ocupar espaço apropriado na agenda legislativa e do TSE nos moldes das ações afirmativas já promovidas na forma do art. 93-A da Lei nº 9.504/1997.

Defende-se que os indígenas, por terem a opção constitucional de permanecerem conforme a sua tradição, costumes e línguas, devem ser reconhecidos, para fins eleitorais, como grupo minoritário e, assim, receberem a atenção devida em política afirmativa que proporcione a este grupo o pleno acesso ao processo eleitoral, seja na condição de candidato(a), seja na condição de eleitor(a) indígena.

Frise-se que a proposta de se estimular o uso da língua natural indígena não gera qualquer prejuízo ao processo eleitoral. Do contrário, amplia a efetividade da propaganda eleitoral, que poderá alcançar grupos tradicionais que têm mais dificuldades de acesso ao debate político, inclusive porque, em muitas aldeias, o acesso aos meios de comunicação é limitado, cenário que compromete, inclusive, o combate a notícias falsas no âmbito da comunidade indígena.

Por isso, tem-se que a proposta apresentada reúne fortes elementos para ser compreendida como o alicerce de uma política afirmativa eleitoral que, mais cedo ou mais tarde, deve ocupar espaço apropriado na agenda legislativa e do TSE nos moldes das ações afirmativas já promovidas na forma do art. 93-A da Lei nº 9.504/1997.

Por sua vez, no âmbito das relações jurídico-eleitorais, a definição normativa sobre o uso da língua natural indígena na propaganda eleitoral, seja em resolução do TSE ou por meio de lei, elimina eventuais dúvidas a partidos, candidatos(a) e operadores(a) do Direito Eleitoral, promovendo-se segurança jurídica ao processo eleitoral.

Desse modo, defendemos e entendemos que o uso da língua natural indígena na propaganda eleitoral e, pelas mesmas justificativas, na pré-campanha constitui-se em importante política afirmativa de reconhecimento do direito fundamental à diferença na seara da eleição, à acessibilidade, promovendo pluralidade entre os sujeitos eleitorais e atores sociais do processo eleitoral, bem ainda proporcionando segurança jurídica aos pleitos.

3. Pesquisas eleitorais

Sobre o segundo subtema, capitaneado pelo Professor Adriano Oliveira, o resultado do trabalho foi o artigo *Por Que os Institutos de Pesquisas São Criticados?* O professor resume seus objetivos defendendo a necessidade de mostrar como a divulgação exclusiva pelos veículos de comunicação da intenção de voto tradicional descredibiliza os institutos de pesquisas. Apresenta, teoricamente e empiricamente, que os votantes são líquidos, ou seja, estão a caminhar pela trajetória e sofrem influências diversas. Quando os veículos de comunicação divulgam apenas a intenção de voto tradicional, eles não apresentam o percentual de eleitores que ainda não definiram a sua escolha. Estes, por sua vez, podem se movimentar até o dia da eleição e contrariar a previsibilidade da intenção de voto. Nesse caso, o percentual da pesquisa não é semelhante ao da urna eleitoral. Com isso, os institutos de pesquisas sofrem críticas e descredibilização.

Ao longo do texto, o professor apresenta vários desafios relacionados ao ponto do Direito Eleitoral em que se reúne a matemática estatística, a ciência política, a legislação eleitoral, até mesmo a antropologia e a psicologia. Trata-se de tema verdadeiramente desafiador e que evoluiu muito pouco nos últimos anos, tendo como base apenas as resoluções do TSE para disciplinar as regras sobre as pesquisas previstas na Lei nº 9.504/1997.

Ao longo do trabalho, o professor aborda questões teóricas relevantes como a influência dos resultados das pesquisas sobre o comportamento dos eleitores; a falência dos dados sobre a intenção de voto como único valor observado nas pesquisas; bem como os equívocos dessa ótica. Ao longo do texto, o Doutor Adriano Oliveira apresenta vários resultados de pesquisas de eleições brasileiras, ao mesmo tempo em que desenvolve suas críticas.

Em suas considerações finais, defende que a divulgação da intenção de voto tradicional contribui para a descredibilização dos institutos de pesquisas. Argumenta também que os dados apresentados em seu artigo comprovam a hipótese apresentada e evidencia a razão da descredibilização. Quando os veículos de comunicação apresentam, solitariamente, a intenção de voto tradicional, e, em particular, quando o dia da eleição está próximo, cria-se a expectativa de que o resultado da pesquisa será semelhante ao resultado oficial da eleição. Quando isso não ocorre, os veículos que publicizam a pesquisa cobram e criticam as empresas de pesquisa. Defende ainda que existe uma relação perversa entre imprensa e institutos de pesquisas. A imprensa acredita que está antecipando o resultado da eleição quando torna pública a intenção de voto tradicional. As empresas que realizam a pesquisa também. Quando o resultado divulgado não corrobora com o da urna, a imprensa julga a pesquisa, cobra semelhança entre os resultados, contribuindo para descredibilizar as pesquisas eleitorais entre os eleitores.

Argumenta, por fim, que seu artigo encontrou solução para a relação perversa apresentada. Os institutos de pesquisa e os veículos de comunicação continuarão a divulgar a intenção de voto tradicional. Entretanto, tornarão público também o percentual de eleitores que ainda não

têm candidato. Além de informar o percentual dos competidores no universo dos votantes que já têm candidato. Este dado, inclusive, representa a real intenção de voto.

Segundo o autor, isso justifica:

[...] desprezar o percentual de eleitores que não têm candidato contribui para a ilusão eleitoral, pois não esclarece, por exemplo, que o candidato X tem 48% de intenções de voto, contudo existem 60% de votantes que ainda não escolheram o seu candidato; ou que o competidor Y tem 38% de intenções de voto no universo de 40% de eleitores que afirmam que já escolheram o seu candidato. Saber o percentual de votos de um candidato é informação secundária quando estamos diante da informação do quantitativo de eleitores que não têm candidato. Essa, por sua vez, é a informação principal.

As premissas de Bauman (2001) e Bourdieu (1973) de que a opinião pública é líquida e de que não existe orientam a conclusão deste trabalho. Se parcela dos votantes declara não ter definido o seu voto, isso significa – considerando, também, que os eleitores estão numa trajetória e recebem influências diversas até o dia da eleição – que a informação revelada pela intenção de voto tradicional representa o que o senso comum insiste em afirmar: “pesquisa eleitoral é o retrato do momento”.

O senso comum está coberto de razão, a intenção de voto tradicional é a fotografia da realidade, o diagnóstico instantâneo, por isso tem baixo poder de predição eleitoral quando olhado solitariamente e quando o dia da eleição está distante. Nesse caso, quanto mais longínqua a data do dia da votação, maior o respaldo da afirmação de que a intenção de voto tradicional representa o retrato do momento. Tal premissa deve considerar a seguinte hipótese: quanto mais distante o dia da eleição, maior o percentual de eleitores que não têm candidato.

Finaliza seu texto defendendo que:

Publicizar o percentual de eleitores sem candidato não encoberta a intenção de voto tradicional, pelo contrário: deixa claro o seu limite como preditor de voto. Além disso, serve como escudo protetor para a mídia e para as empresas de pesquisas quanto a possíveis críticas advindas pós-eleição. A realidade é simples de ser entendida: o eleitor é líquido. Portanto, ele pode mudar, a qualquer instante, a sua escolha. Por consequência, a intenção de voto, quando interpretada solitariamente, no caso, sem o auxílio de outras variáveis e da pesquisa qualitativa, é indicador secundário que atrai críticas e descredibiliza as pesquisas eleitorais.

4. Propaganda eleitoral de rua e na imprensa escrita

Os subtemas III e IV foram alvos de, ao menos, 18 destaques pelos professores pesquisadores, que deram várias sugestões de melhoria para a legislação eleitoral, conforme cito:

- a. Fim do duplo controle da propaganda eleitoral pelas regras de vedação específicas e pelas regras de teto de gastos de campanha. O grupo entende, à unanimidade, que as regras financeiras bastam para garantir adequado controle da campanha

eleitoral, prestigiando valores constitucionais essenciais, a exemplo da liberdade de manifestação e expressão e da liberdade da propaganda.

- b. Extinção de todas as formas de proibição de participação dos cidadãos, em seus bens particulares, de expressar apoio aos seus candidatos.
- c. Necessidade de revisão das regras específicas para a imprensa tradicional que se mantém olvidando dos novos meios de comunicação.

Além desses pontos, o Professor Doutor Fernando Neisser apresentou extenso relatório com vários problemas destacados, empregando ênfase naquilo que vem sendo proposto pela Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). Resumidamente, a linha adotada pelo pesquisador parte da premissa de que as sucessivas restrições ao exercício da propaganda eleitoral que foram implementadas desde o advento da Lei nº 11.300/2006 mostraram-se extremamente negativas para o nível de informação disponível aos eleitores durante o processo eleitoral. A partir dessas considerações, apresenta uma série de dispositivos atuais, seguidos de sugestão de melhora, revogação ou inovação legal.

O Doutor Fernando Neisser conclui que as reflexões nesse subtema, apesar das contribuições de apenas dois pesquisadores discordantes em alguns pontos fulcrais, espelham uma divisão acentuada da sociedade quanto ao modo de percepção da propaganda eleitoral, bem como de sua necessidade e utilidade. A atualização da legislação eleitoral deve passar, de um modo ou de outro, por uma opção expressa, clara e honesta do Congresso Nacional quanto à forma pela qual vê a propaganda eleitoral. Ou se trata de uma contingência, que deve ser tolerada na medida em que é imprescindível para as campanhas, mas que deve passar por forte regulação e restrição, inclusive quanto aos meios de divulgação, fortalecendo as modalidades feitas na internet; ou se está diante de um direito constitucional de primeira grandeza, não apenas dos candidatos, mas, sobretudo, dos eleitores, que precisam receber informação em quantidade e qualidade para bem decidir.

O pior cenário parece ser a sucessão de mudanças pontuais e deslocadas de um projeto ou de uma visão global do tema, que tornam a legislação eleitoral confusa e as decisões judiciais tomadas, tendo-a por base, imprevisíveis.

5. Propaganda no rádio e na TV e horário eleitoral e partidário

No que diz respeito a esse subtema, para os pesquisadores do Eixo III do SNE-II, um dos principais desafios a serem considerados na legislação eleitoral é sobre o impacto da cultura digital e de legislações relacionadas à diversidade brasileira, questões que precisam ser mais bem elaboradas na próxima reforma. Entre os aspectos mais significativos, receberam destaque os seguintes pontos:

- a. Repensar a obrigatoriedade de propaganda política gratuita obrigatória apenas para os meios que atuam sob concessão pública, de forma a alcançar, também, um público que está cada vez mais distante dos meios tradicionais de comunicação.

- b. Implementar tratamento mais isonômico entre os diversos meios de comunicação, adaptando a linguagem legislativa de forma a torná-la mais inclusiva.

Além das citadas considerações do grupo de estudo, a Professora Doutora Sátira Machado elaborou relevante relatório contendo uma série de observações essenciais para o cumprimento dos objetivos do trabalho. Como marco de seu trabalho, identificou como problema primordial a ser combativo o fato de a Lei nº 9.504/1997, apesar de suas alterações ao longo dos tempos, parecer não coadunar com legislações referentes ao uso da internet no país assim como não incorporar muitas das recentes reflexões relacionadas ao combate ao racismo estrutural no Brasil, na perspectiva de uma legislação antirracista e antissexista.

Em conclusão, a professora defendeu que o impacto da cultura digital e de legislações relacionadas à diversidade brasileira ainda necessita ser contemplado na Lei nº 9.504/1997 nos próximos anos.

6. Propaganda e debate eleitoral

Sobre o subtema VI, o grupo defendeu a necessidade de remoção da expressão “coligações” quando se referir a cargos legislativos, de forma a garantir a atualização do texto legal. De outro lado, outros membros do grupo sugeriram que houvesse regras também para os debates ocorridos na internet, de forma que pudessem ser minimamente disciplinados.

Em que pese não ter havido consenso, é importante atualizar a norma eleitoral sobre as regras de debates eleitorais na internet, ambiente no qual o tempo de exposição de ideias tem custo diverso dos meios de comunicação dependentes de concessões públicas. Assim, a rigor, não há óbice para que ocorram debates na internet com a presença de candidatos que tenham sido excluídos desse importante mecanismo de exposição de ideias por não haver representação partidária mínima.

7. Direito de resposta e propaganda eleitoral e propaganda na internet

Os subtemas VII e VIII são, sem dúvida, os temas mais ricos em detalhes e expressões alheias ao próprio Direito, sendo dignos, portanto, de receber especial atenção dos pesquisadores, contando com diversas sugestões importantes para tornar mais clara a legislação eleitoral pertinente. Além de sugerir mudanças no tempo da disponibilidade da resposta nos ambientes digitais (direito de resposta na internet), o grupo também criticou a ausência de regras claras sobre impulsionamento de propaganda na pré-campanha eleitoral. As principais sugestões, que poderão ser lidas na íntegra no relatório da equipe responsável são:

- a. possibilidade de realização de convenções digitais;
- b. disciplinamento da pré-campanha;

- c. exigência de indícios claros para quebra do sigilo de comunicações;
- d. regras sobre endereçamento do conteúdo digital;
- e. reavaliação da coisa julgada sobre remoção de publicações no período eleitoral;
- f. regra mais clara para aplicação de multas para perfis falsos;
- g. regras sobre compra de tráfego;
- h. regras para o impulsionamento na pré-campanha;
- i. regras para o disparo em massa de conteúdo;
- j. regras claras sobre transação onerosa ou gratuita de cadastros oriundos de pessoas físicas ou jurídicas.

Além dos pontos marcantes apresentados pelo grupo, o Professor Doutor Diogo Rais, acompanhado da Professora Alinne Lopes, elaboraram o artigo *Suas Definições Foram Atualizadas! A Transformação da Pergunta sobre o Impacto Digital nas Eleições para: Como as Eleições Impactam a Internet?*

O trabalho defendido pelos professores defende que a relação entre a internet e as eleições têm se demonstrado um dos maiores desafios no Direito Eleitoral e na execução das eleições. Muitas facilidades foram criadas, mas com elas também foram ampliados os indesejáveis efeitos colaterais.

Há anos busca-se uma métrica para quantificar o impacto digital das eleições, porém, com a experiência acumulada dos últimos dez anos, talvez seja a hora de invertermos o raciocínio e nos perguntarmos: como as eleições impactam a internet?

Na busca dessa resposta, os pesquisadores analisaram o impacto da tecnologia no processo eleitoral, resumiram as sugestões encaminhadas pelo Laboratório de Direito Digital e Democracia da Universidade Presbiteriana Mackenzie ao TSE, consideraram a data de início e fim da pré-campanha, defenderam ajustes necessários nas resoluções para sintonizá-las ainda mais com o marco civil da internet, analisaram os impulsionamentos de conteúdo, os cadastros eletrônicos, o crime de contratação de pessoas para promover ofensas, bem como o direito de resposta nos novos ambientes digitais.

Em conclusão, defenderam que, em um cenário que não é mais presencial, mas também não é exclusivamente digital, as eleições têm experimentado a transformação promovida pela tecnologia, criando novos espaços e novos desafios. Porém, passado esses mais de dez anos de experiência acumulada, talvez seja a hora de encontrar o ponto de virada em que as eleições impactam o ecossistema digital.

A mistura entre o espaço público e o privado, entre o escasso e o infinito, encontra na internet campo fértil para desafiar antigos paradigmas, em especial, diante da moderação e da disseminação de conteúdo.

Essa relação tão próxima entre eleições e tecnologia tem levado para o Judiciário, em especial a Justiça Eleitoral, para o Legislativo e para o Executivo a tentativa de normatizar o ecossistema digital equiparando as ferramentas analógicas às digitais, como se fosse possível partir da mesma premissa de controle aplicada aos canais de televisão ou rádio, por exemplo. O YouTube não é TV, como o Spotify não é rádio ou o Twitter não é bar. Os desafios são diferentes, e o paradigma de atuação também tende a ser, mas será que realmente estamos disponíveis para atualizar nossas definições nesse respeito?

8. Acessibilidade e diversidade em propaganda eleitoral

Os membros se debruçaram com afinco sobre questões transversais importantes e desafiadoras a todo o Eixo III.

Sendo assim, elenco resumidamente as importantes contribuições para tornar a legislação eleitoral mais equânime, livre de preconceitos linguísticos e adaptada à realidade brasileira:

- a. Obrigatoriedade de emissão de recursos para a campanha de representantes de grupos sub-representados.
- b. Controle da qualidade dos recursos direcionados aos grupos sub-representados com a previsão das devidas sanções para os desvios.
- c. Criação de capítulo específico para acessibilidade, incluídas regras claras sobre a qualidade mínima esperada dos recursos utilizados nas campanhas.
- d. Garantia da expressão da diversidade cultural brasileira nas propagandas, principalmente quando forem utilizados adereços próprios dessa diversidade.
- e. Criação de procedimentos que eliminem fraudes aplicadas à questão étnico-racial para cota de candidaturas e benefícios direcionados aos grupos sub-representados.

Além dos pontos elencados, capitaneados pelo Professor Reinaldo dos Santos, as Pesquisadoras Mariana Dezinho, Angelita Cruz e o Pesquisador Rogério Andrade apresentaram o artigo *Democracia, Eleições e Propaganda Eleitoral: Apontamentos para Promoção de Diversidade e Acessibilidade na Legislação Eleitoral Brasileira*.

A proposta do trabalho é refletir sobre as alterações (revisão, atualização, avanço) na legislação eleitoral brasileira, sobretudo na Lei nº 9.504/1997, especificamente, sobre diversidade étnico-racial e acessibilidade na propaganda eleitoral. Apresenta apontamentos resultantes de estudos, debates e propostas em torno de dois subtemas no tema Propaganda

Eleitoral, desenvolvidos pelo GT do Eixo III do SNE-II. Foram elaboradas 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.

Segundo o grupo responsável pelo subtema, os principais aspectos abordados foram: importância do debate e da propaganda para as eleições e a democracia; desigualdades no acesso e na acessibilidade à propaganda eleitoral; propostas de alteração da legislação sobre propaganda eleitoral com potencial de contribuir para a acessibilidade e diminuir desigualdades nas eleições e, conseqüentemente, na cidadania e na democracia.

Ao longo do texto, os professores responsáveis pelo ponto em questão apresentaram uma série de propostas, acompanhadas de suas justificativas. Entre elas, cito a de número um, a qual transcrevo:

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 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 para os cegos em relação ao braile, aos surdos quanto a Libras e até às comunidades com dialetos regionais e de 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.

Por fim, os pesquisadores apresentaram suas conclusões considerando 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, contribuirá para uma legislação eleitoral mais atualizada, aplicável e inclusiva, sobretudo para o acesso das pessoas negras e de mulheres, em menores condições de desigualdade, à propaganda e ao processo eleitoral e, conseqüentemente, para a cidadania dessas pessoas, para toda a sociedade e para a democracia no geral.

Advertiram ainda 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, contribuirá para uma legislação eleitoral mais atualizada, aplicável e inclusiva, sobretudo para o 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.

Finalmente, defenderam que muito mais do que propostas de alterações sistematizadas pelos autores, o conteúdo do trabalho apresentado 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.

9. Considerações finais

O grupo apresentou trabalho sólido e consistente, objetivando garantir o exercício substancial da cidadania por parte de todos, independentemente de classe, raça, gênero, origem ou língua (se português, indígena ou de sinais). Com isso, os pesquisadores identificaram vários pontos frágeis na legislação, os quais merecem atenção para cumprir o objetivo desejado pela legislação brasileira desde o nosso primeiro Código Eleitoral, defendido por Assis Brasil, o qual explanava um sistema que, não importando as pressões políticas, garantisse voz às minorias. Passados 90 anos, o Brasil ainda permite a existência de grupos políticos sub-representados.

É contra a oligarquia política estabelecida no país desde a Primeira República – quando os descendentes dos conquistadores da terra, homens brancos e de grande poder aquisitivo, assumiram os principais cargos políticos – que se objetiva lançar as principais críticas traçadas neste trabalho. Não estamos mais sob a égide do Alvará Régio de 12 de novembro de 1611³.

³ Disponível em: <http://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Alvar%C3%A1-de-12-de-novembro-de-1618.compressed.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2021.

É tempo de diversidade, é tempo de possibilitar a representação adequada de todos os grupos brasileiros e, para isso, o primeiro ponto é tornar as regras do processo democrático aptas a garantir inclusão e diversidade.

Relatório intermediário SNE-Eixo III propaganda eleitoral: propaganda eleitoral de rua e na imprensa escrita



RELATÓRIO INTERMEDIÁRIO SNE-EIXO III PROPAGANDA ELEITORAL: PROPAGANDA ELEITORAL DE RUA E NA IMPRENSA ESCRITA

Relator: Prof. Dr. Fernando Neisser¹

1. Material analisado

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 da 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.

2. Metodologia adotada

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*. 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 uma 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; e justificativa resumida para o destaque.

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,

¹ Graduado, mestre e doutor em Direito Penal pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco (USP). Coordenador Adjunto e membro fundador da Abradep e do Instituto Paulista de Direito Eleitoral (IPADE). Presidente da Comissão Permanente de Estudos em Direito Político e Eleitoral e diretor de Relações Institucionais do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP). Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP. Professor convidado em cursos de pós-graduação e extensão nas áreas de Direito Político e Eleitoral. Advogado no escritório Rubens Naves Santos Jr. Advogados. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: direito eleitoral, direito parlamentar, direito administrativo, improbidade administrativa e direito financeiro.

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 (Lei nº 9.504/1997) 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 o subtema da propaganda eleitoral de rua e na imprensa escrita, a metodologia foi seguida conforme previsto. Foram apresentados seis destaques pelo facilitador e doze pelo professor Reinaldo dos Santos.

3. Problemas identificados

Houve duas linhas claras e antagônicas nas propostas apresentadas. Enquanto aquelas sugeridas pelo professor Reinaldo dos Santos adotam uma linha mais restritiva, visando compatibilizar a liberdade de propaganda com a proteção ao meio ambiente, ampliando penas e limitando o exercício da propaganda praticamente ao ambiente virtual, aquelas trazidas por este facilitador caminham na linha do quanto está sendo proposto pela Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep) para o anteprojeto do Código Eleitoral.

Resumidamente, essa segunda linha, adotada pelo facilitador, parte da premissa de que as sucessivas restrições ao exercício da propaganda eleitoral que foram implementadas desde a publicação da Lei nº 11.300/2006 mostraram-se extremamente negativas para o nível de informação disponível aos eleitores durante o processo eleitoral.

Sob o argumento de que era preciso reduzir os custos das eleições a qualquer preço, paulatinamente, as minirreformas eleitorais tolheram meios disponíveis para propaganda e reduziram seu tempo de realização.

Com o advento posterior dos tetos para arrecadação de recursos e realização de despesas e da decisão do STF que vedou as doações empresariais, pondera-se que aquela finalidade

pretendida – redução dos custos das campanhas – foi atingida por uma via menos intrusiva na liberdade constitucional de manifestação política de candidatos e partidos políticos.

Daí reconhecer-se o processo de inconstitucionalização dessas normas restritivas e a necessidade de retomar amplo espaço de diálogo no período eleitoral, que não pode se limitar às redes sociais e à internet, especialmente em razão de sua pouca inserção em parte da população e dos planos de dados limitados com que muitas pessoas têm de navegar.

4. Sugestões/Indicações/Críticas

Os destaques recebidos são apresentados, no quadro a seguir, acompanhados de breve justificativa e da indicação de seu autor:

**TEMA: 3 – Propaganda em geral/rua (arts. 36 a 41) e outdoor (art. 42) –
FACILITADOR: Fernando Neisser**

| DESTAQUES DO FACILITADOR | | DESTAQUES GERAIS | |
|--------------------------|--|------------------|---|
| | Autor: Fernando Neisser | | Autor: Reinaldo dos Santos |
| | Natureza: <input type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input checked="" 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 |
| F1 | <p>Art. 37. É livre a realização de atos de propaganda eleitoral em bens particulares, em bens de uso comum e em áreas de acesso público, sendo vedada a afixação de propaganda eleitoral nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, sendo ainda vedados nesses bens de uso comum a pichação, inscrição a tinta, afixação de placas, estandartes e faixas.</p> <p>§ 1º Em bens particulares, independe da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral por meio da fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições.</p> <p>§ 2º É ainda permitida a veiculação de material de propaganda eleitoral em bens públicos e de uso comum mediante cavaletes de propaganda e bandeiras ao longo de vias públicas, desde que sejam móveis, não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículo, e possuam dimensão máxima de 4 m² (quatro metros quadrados).</p> <p>§ 3º Nas dependências do Poder Legislativo, a veiculação de propaganda eleitoral fica a critério da Mesa Diretora.</p> <p>§ 4º Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e aqueles a que a população em geral tem livre acesso, oneroso ou gratuito, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada.</p> <p>§ 5º Nas árvores e nos jardins localizados em áreas públicas, é permitida a colocação de propaganda eleitoral móvel, desde que não lhes cause dano permanente e que sejam retiradas ao final da campanha eleitoral.</p> <p>§ 6º É permitida a colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, desde que sejam móveis e não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos.</p> <p>§ 7º A mobilidade referida no § 6º configurar-se-á pelo uso de meio mecânico, ação humana ou fixação em aporte que permita sua colocação e retirada entre as seis horas e as vinte e duas horas.</p> <p>§ 8º A veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares deve ser espontânea e gratuita, sendo vedado qualquer tipo de pagamento em troca de espaço para esta finalidade.</p> <p>§ 9º A violação ao disposto neste artigo sujeita o responsável, após comprovação da infração e notificação do infrator, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) a R\$8.000,00 (oito mil reais).</p> | G1 | <p>Proposta: Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.</p> |

| DESTAQUES DO FACILITADOR | | DESTAQUES GERAIS | |
|--------------------------|---|------------------|--|
| F1 | <p>Em relação à propaganda de rua, trago ao SNE a proposta apresentada no âmbito da Abradep, em que se propõe a completa modificação da sua lógica de regulação.</p> <p>Atualmente, o parâmetro normativo é completamente restritivo, baseado numa ideia equivocada de igualdade de oportunidades – ou seja, em regra proíbe-se tudo, para tentar <i>igualar</i> os competidores da eleição.</p> <p>Ocorre que a fixação de teto de gastos por candidatura e por circunscrição eleitoral, combinada com o dever de prestação de contas, as prerrogativas de controle recíproco entre os disputantes das eleições e a detalhada regulação do controle de arrecadação de gastos de campanha eleitoral já tornam efetiva, objetiva e material a igualdade de chances entre os candidatos.</p> <p>Nesse cenário regulatório, repressão e proibição às várias formas de realização de propaganda eleitoral de rua tornam-se flagrantemente violadoras justamente do direito à liberdade de expressão e convencimento. Essa contradição é ainda mais agravada diante do poder de difusão e convencimento das redes sociais e da internet. Trocando em miúdos, é insustentável limitar tamanho de adesivo em veículos quando o candidato pode fazer impulsionamento de postagens em redes sociais.</p> <p>Assim, a proposta aqui trazida inverte o atual paradigma <i>repressionista</i> das várias formas de realização de propaganda eleitoral de rua – aqui, conceituada como toda aquela que não se dá por rádio, TV e internet – e permite a mais ampla liberdade de realização de propaganda, seu conteúdo e meios de divulgação, desde que respeitados dois limites essenciais:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. a vedação completa ao anonimato, de forma a ser condição de legalidade da propaganda a plena identificação de quem é o emissor e responsável pela sua realização, seja essa propaganda negativa ou positiva; II. partindo da premissa de que toda propaganda tem custo, a plena controlabilidade do valor da propaganda realizada, com plena <i>accountability</i> para fins de controle dos limites de gastos e do abuso de poder, de forma a fazer efetivo, dentro dessa nova racionalidade regulatória, o princípio da igualdade de chances. <p>Por fim, também nessa proposta estão sendo extirpadas todas as formas de proibição de participação dos cidadãos em seus bens particulares (veículos, imóveis, muros etc.), de expressar apoio aos seus candidatos ou de permitir a afixação de quaisquer formas de propaganda eleitoral.</p> | G1 | <p>Breve justificativa: É importante reduzir este período para 60 ou 45 dias, pois a dinâmica das campanhas alterou-se, sendo mais rápidas e curtas e podendo implicar menor custo, mitigando o peso do poder econômico ou possibilitando pensar financiamento público ou controlado de campanha.</p> |
| F2 | <p>Autor: Fernando Neisser</p> <p>Natureza: <input type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input checked="" type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro</p> <p>Art. 38. Independe da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral pela distribuição de folhetos, adesivos, volantes e quaisquer outros impressos, os quais devem ser editados sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato.</p> <p>§ 1º Todo material impresso de propaganda na campanha eleitoral deverá conter o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do responsável pela confecção, bem como de quem a contratou, e a respectiva tiragem.</p> <p>§ 2º Quando o material impresso veicular propaganda conjunta de diversos candidatos, os gastos relativos a cada um deles deverão constar na respectiva prestação de contas, ou apenas naquela relativa ao que houver arcado com os custos.</p> <p>§ 3º É permitido colar e veicular propaganda eleitoral em veículos particulares, desde que não prejudiquem a segurança e a dirigibilidade do veículo.</p> <p>§ 4º Constituem gastos ilícitos de recursos, para os fins previstos no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, a extrapolção do teto de gastos do candidato com a propaganda eleitoral e a omissão de declaração de despesas relativas a propaganda eleitoral em sua prestação de contas, desde que demonstrada a ilicitude qualificada por fraude, esforço de ocultação ou gravidade da conduta no contexto da eleição em disputa.</p> <p>§ 5º O disposto no parágrafo anterior não obsta a apuração e punição da conduta sob configuração jurídica diversa, inclusive abuso do poder econômico, hipótese em que será cabível a aplicação de sanção de inelegibilidade aos responsáveis.</p> | G2 | <p>Autor: Reinaldo dos Santos</p> <p>Natureza: <input checked="" type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro</p> <p>Proposta: Art. 36. [...]. § 1º Ao postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome</p> |

| DESTAQUES DO FACILITADOR | | DESTAQUES GERAIS | |
|--------------------------|---|------------------|---|
| F2 | <p>Breve justificativa: Também na linha do quanto proposto no âmbito da Abradep, parte-se da premissa da ampla liberdade de realização da propaganda eleitoral em bens particulares e da proibição de propaganda eleitoral afixada ou inscrita em bens de uso comum e em bens públicos, diante do princípio da impessoalidade.</p> <p>E, sobretudo, chamo a atenção para a redação proposta para o <i>parágrafo quarto</i>, onde se estabelece a normatividade de controle de gastos da propaganda eleitoral – regra que permitirá a efetivação e o controle da igualdade de oportunidades.</p> | G2 | <p>Breve justificativa: Seria importante proibir o uso de propaganda intrapartidária em meios abertos ao público, pois, à guisa de convencer membros do partido, a propaganda é utilizada, na prática, como <i>antecipada</i>, sem contar as famosas campanhas de adesivos no estilo <i>amigos do Fulano</i>.</p> |
| F3 | <p>Autor: Fernando Neisser</p> <p>Natureza: <input type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input checked="" type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro</p> <p>Proposta: Art. 39. A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral, em recinto aberto ou fechado, não depende de licença da polícia. § 1º O candidato, partido ou coligação promotor do ato fará a devida comunicação à autoridade policial em, no mínimo, vinte e quatro horas antes de sua realização, a fim de que esta lhe garanta, segundo a prioridade do aviso, o direito contra quem tencione usar o local no mesmo dia e horário. § 2º A autoridade policial tomará as providências necessárias à garantia da realização do ato e ao funcionamento do tráfego e dos serviços públicos que o evento possa afetar. § 3º O funcionamento de alto-falantes ou amplificadores de som, ressalvada a hipótese contemplada no parágrafo seguinte, é permitido entre as oito e as vinte e duas horas, sendo vedados a instalação e o uso daqueles equipamentos em distância inferior a duzentos metros: I - das sedes dos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das sedes dos Tribunais Judiciais e de quartéis e outros estabelecimentos militares; II - de hospitais e casas de saúde; III - de escolas, bibliotecas públicas, igrejas e teatros, quando em funcionamento. § 4º A realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas são permitidas no horário compreendido entre as oito e as vinte e quatro horas, com exceção do comício de encerramento da campanha, que poderá ser prorrogado por mais 2 (duas) horas. § 5º É permitida, na campanha eleitoral, a confecção, a utilização e a distribuição por comitê, partido e candidato de camisetas, chaveiros, bonés e brindes de pequeno valor, sendo vedada a distribuição de cestas básicas ou de quaisquer bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor. § 7º É permitida a realização de showmício e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação voluntária de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral. § 6º É permitida a propaganda eleitoral mediante <i>outdoors</i>, inclusive eletrônicos. § 7º Até as vinte e duas horas do dia que antecede a eleição, serão permitidos distribuição de material gráfico, caminhada, carreta, passeata ou carro de som que transite pela cidade divulgando <i>jingles</i> ou mensagens de candidatos. § 8º É permitida a utilização de trios elétricos e a circulação de carros de som e minitrios como meio de propaganda eleitoral, em campanhas eleitorais, inclusive para a sonorização de comícios, desde que não façam difusão sonora de propaganda a menos de 500 m (quinhentos metros): I - das sedes dos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das sedes dos Tribunais Judiciais e de quartéis e outros estabelecimentos militares; II - de hospitais e casas de saúde; III - de escolas, bibliotecas públicas, igrejas e teatros, quando em funcionamento.</p> <p>Breve justificativa: Consectário lógico dos princípios que regem a presente proposta, decorrente de diálogo mantido no âmbito da Abradep, é o artigo aqui sugerido, que amplia as possibilidades de realização de propaganda eleitoral, dada a existência de teto de arrecadação e realização de despesas.</p> <p>Desse modo, retoma-se a possibilidade de confecção e distribuição de pequenos brindes pelas campanhas, bem assim da realização de eventos de cunho artístico, dentre outras medidas.</p> | G3 | <p>Autor: Reinaldo dos Santos</p> <p>Natureza: <input type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input checked="" type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro</p> <p>Proposta: Art. 36. [...]. § 2º No segundo semestre do ano da eleição, não será veiculada a propaganda partidária gratuita prevista em lei nem permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão.</p> <p>Breve justificativa: O objetivo aqui é ampliar a proibição de propaganda paga, que está somente para rádio e televisão, para <i>fora da campanha</i>, o que envolveria internet, influenciadores digitais, envio massivo de mensagens instantâneas, ligações telefônicas etc.</p> |

| DESTAQUES DO FACILITADOR | | DESTAQUES GERAIS | |
|--|--|------------------|---|
| F4 | Autor: Fernando Neisser | G4 | Autor: Reinaldo dos Santos |
| | Natureza: <input type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input checked="" type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro | | Natureza: <input type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input checked="" type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro |
| | Proposta: Art. 40. É permitido o uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens associadas às empregadas por órgão do governo, empresa pública ou sociedade de economia mista, desde que não induza o eleitor a considerar tratar-se de material produzido ou veiculado pelo poder público. Parágrafo único. A violação à regra do <i>caput</i> acarretará a aplicação de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). | | Proposta: Art. 36. [...]. § 3º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, a multa no valor de vinte mil a cinquenta mil UFIR ou equivalente ao custo da propaganda, se este for maior. |
| Breve justificativa: No caso da apropriação ilícita de símbolos institucionais e publicitários financiados pelo erário, sugiro uma releitura do tema, uma vez que apenas há gravidade se o candidato valer-se de símbolos públicos apropriando-se deles e fazendo crer ao eleitor que sua propaganda advém do poder público. O mero uso referencial não traz qualquer prejuízo à administração e, por outro lado, permite ao eleitor entender melhor do que o candidato está tratando, especialmente quando menciona propostas com relação a programas em andamento. | Breve justificativa: É necessária uma discussão melhor sobre valores das multas, pois valores fixos ou de margens muito estreitas não são adequados para a diversidade do processo eleitoral brasileiro, que tem candidato a vereador em município com 2 mil eleitores e candidato a presidente no escopo de 100 milhões de eleitores, no qual 20 mil Ufir, no contexto de campanhas milionárias, não inibe a prática ilícita, com risco e custo calculado. | | |
| F5 | Autor: Fernando Neisser | G5 | Autor: Reinaldo dos Santos |
| | Natureza: <input type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input checked="" type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro | | Natureza: <input type="checkbox"/> Adição <input checked="" type="checkbox"/> Supressão <input type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro |
| | Art. 41. A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia ou de violação de postura municipal, bem como não poderá ser proibida por meio de termos de ajustamento de conduta ou instrumentos assemelhados. § 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral e as enquetes, que será exercido pelos juízes eleitorais, pelos membros dos Tribunais Eleitorais e pelos juízes auxiliares designados, é restrito às providências necessárias para inibir ou fazer cessar práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas e das matérias jornalísticas ou de caráter meramente informativo a serem exibidos na televisão, na rádio, na internet e na imprensa escrita. § 2º No exercício do poder de polícia, é vedado ao magistrado aplicar sanções pecuniárias, instaurar de ofício a representação por propaganda irregular ou adotar medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes. § 3º O mandado de segurança é a via jurisdicional cabível contra atos comissivos e omissivos praticados pelo juiz eleitoral no exercício do poder de polícia. | | Proposta: Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público [...] (postes de iluminação pública, viadutos, passarelas e pontes), desde que não lhes cause dano, dificulte ou impeça o seu uso e o bom andamento do tráfego. |
| Na linha do proposto pela Abradep, aqui, além de se manter a lógica de regulação que determina ser o regime jurídico da propaganda eleitoral nacional, portanto submetido apenas à legislação eleitoral e que não pode ser modificado por legislação ou regulação estadual e municipal, ainda optou-se por proibir os inconstitucionais <i>termos de ajustamento de conduta</i> que, em vários municípios, são impostos por alguns juízes e promotores eleitorais contra formas lícitas de propaganda eleitoral. Do mesmo modo, sugere-se trazer a regulamentação que o TSE fez por resolução para o poder de polícia. | Breve justificativa: Repensar e excluir o trecho, pois envolve questões de poluição visual. | | |
| F6 | Autor: | G6 | Autor: Reinaldo dos Santos |
| | 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 checked="" type="checkbox"/> Supressão <input type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro |
| | Proposta: | | Proposta: Art. 37. [...]. § 3º Nas dependências do Poder Legislativo, a veiculação de propaganda eleitoral fica a critério da Mesa Diretora. (Excluir totalmente) |

(Continuação)

| DESTAQUES DO FACILITADOR | | DESTAQUES GERAIS | |
|--------------------------|---|------------------|---|
| F6 | Breve justificativa: | G6 | Breve justificativa: Seria importante excluir, tanto para preservar as dependências das Casas Legislativas como espaço de suas atividades específicas (sem confundir com campanha) quanto para não implicar em privilégio para parlamentares em relação aos demais candidatos. |
| F7 | Autor: | G7 | Autor: Reinaldo dos Santos |
| | Natureza: <input type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro | | Natureza: <input checked="" type="checkbox"/> adição <input type="checkbox"/> supressão <input type="checkbox"/> modificação <input type="checkbox"/> substituição <input type="checkbox"/> outro |
| F7 | Proposta: | G7 | Proposta: Art. 38. Independe da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral pela distribuição de folhetos, volantes e outros impressos (e os digitais?), os quais devem ser editados sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato. |
| | Breve justificativa: | | Breve justificativa: Sugestão de só serem divulgados sob a responsabilidade e com a identificação do CNPJ da candidatura, propaganda eleitoral em formato digital, incluindo panfletos digitais, memes, vídeos, <i>podcasts</i> , áudios etc. |
| F8 | Autor: | G8 | Autor: Reinaldo dos Santos |
| | 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 checked="" type="checkbox"/> Outro |
| F8 | Proposta: | G8 | Proposta: Art. 39 § 1º O candidato, partido ou coligação promotora do (ato) fará a devida comunicação à autoridade policial em, no mínimo, vinte e quatro horas antes de sua realização, a fim de que esta lhe garanta, segundo a (prioridade) do aviso [...]. |
| | Breve justificativa: | | Breve justificativa: seria necessário especificar melhor <i>ato</i> que demande comunicação a autoridade policial, pois exigir isso de panfletagem, caminhada, <i>corpo a corpo</i> engessa demais a propaganda. Talvez pensar um sistema de publicação de pedidos por datas, semelhante ao de registro de pesquisa, para evitar burla da prioridade por antecedência. |
| F9 | Autor: | G9 | Autor: Reinaldo dos Santos |
| | Natureza: <input type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro | | Natureza: <input checked="" type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro |
| F9 | Proposta: | G9 | Proposta: Art.39. [...]. § 5º Constituem crimes, (na véspera e) no dia da eleição, puníveis com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de cinco mil a quinze mil Ufir. |
| | Breve justificativa: | | Breve justificativa: Incluir a véspera inibe o tapete de santinhos e os panfletos da madrugada. |

| DESTAQUES DO FACILITADOR | | DESTAQUES GERAIS | |
|--------------------------|---|------------------|---|
| F10 | Autor: | G10 | Autor: Reinaldo dos Santos |
| | Natureza: <input type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro | | Natureza: <input checked="" type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro |
| | Proposta: | | Proposta: Art.39. [...]. § 5º [...] III – realização de <i>lives</i> , publicação de vídeos, envio de conteúdos e panfletos digitais por internet (mídias sociais, redes sociais, <i>e-mail</i> etc) |
| | Breve justificativa: | | Breve justificativa: É importante incluir objetos e formatos digitais e da internet que se tornaram mais utilizados nas últimas eleições. |
| F11 | Autor: | G11 | Autor: Reinaldo dos Santos |
| | 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 checked="" type="checkbox"/> Supressão <input type="checkbox"/> Modificação <input type="checkbox"/> Substituição <input type="checkbox"/> Outro |
| | Proposta: | | Proposta: Art.42 na íntegra. |
| | Breve justificativa: | | Breve justificativa: Entendo prejudicado este artigo, mas se for manter é importante destacar a distribuição proporcional por gênero e perfil étnico-racial no interior de partidos e coligações. |
| F12 | Autor: | G12 | 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: |
| | Breve justificativa: | | Breve justificativa: |

TEMA: 4 – Propaganda na imprensa (art. 43) – FACILITADOR: Fernando Neisser

| DESTAQUES DO FACILITADOR | | DESTAQUES GERAIS | |
|--------------------------|---|------------------|--|
| F1 | Autor: Fernando Neisser | G1 | Autor: Reinaldo dos Santos |
| | Natureza: <input type="checkbox"/> Adição <input type="checkbox"/> Supressão <input checked="" 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 checked="" type="checkbox"/> Outro |
| | Proposta: Art. 43. São permitidas, a partir do dia autorizado para início da propaganda eleitoral até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução na internet do jornal impresso, de até 10 (dez) anúncios de propaganda eleitoral, por veículo, em datas diversas, não consecutivas, para cada candidato, no espaço máximo, por edição, de 1/8 (um oitavo) de página de jornal padrão e de 1/4 (um quarto) de página de revista ou tabloide. § 1º Deverá constar do anúncio, de forma visível e legível, o valor pago pela inserção, o número de inscrição no CNPJ, bem como de quem o contratou. § 2º A inobservância do disposto neste artigo sujeita os responsáveis pelos veículos de divulgação e os partidos, coligações ou candidatos beneficiados a multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$10.000,00 (dez mil reais) ou equivalente ao valor da divulgação da propaganda paga, se este for maior. § 3º Ao jornal de dimensão diversa do padrão e do tabloide, aplica-se a regra do <i>caput</i> , de acordo com o tipo de que mais se aproxime. | | Proposta: Art. 43. É permitida, até o dia das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, de propaganda eleitoral, no espaço máximo, por edição, para cada candidato, partido ou coligação, de um oitavo de página de jornal padrão e um quarto de página de revista ou tabloide. |

(Continuação)

| DESTAQUES DO FACILITADOR | DESTAQUES GERAIS |
|--|---|
| <p>Breve justificativa: Como já defendido junto à Abradep, entende-se pela necessidade de uniformização do disposto na resolução com a previsão legal quanto à menção do § 3º do art. 42 da Resolução-TSE nº 23.610/2019. Além disso, como a transparência nos gastos de campanha eleitoral deve ser um princípio a ser buscado em todas as vias, sugere-se a alteração do § 1º do art. 43.</p> | <p>Breve justificativa: Aqui precisa ser repensado, pois não trata de jornais digitais, canais de vídeo, influenciadores e redirecionadores da internet.</p> |

5. Conclusões

A conclusão é a de que as reflexões neste subtema, apesar das contribuições de apenas dois pesquisadores, espelham uma divisão acentuada da sociedade quanto ao modo de percepção da propaganda eleitoral, de sua necessidade e de sua utilidade. A atualização da legislação eleitoral deve passar, de um modo ou de outro, por uma opção expressa, clara e honesta do Congresso Nacional quanto à forma pela qual vê a propaganda eleitoral.

Ou bem se trata de uma contingência, que deve ser tolerada na medida em que é imprescindível para as campanhas, mas que deve passar por forte regulação e restrição, inclusive quanto aos meios de divulgação, fortalecendo a propaganda feita na internet; ou bem se está diante de um direito constitucional de primeira grandeza, não apenas dos candidatos, mas sobretudo dos eleitores, que precisam receber informação em quantidade e qualidade para bem decidir.

O pior cenário parece ser a sucessão de mudanças pontuais e deslocadas de um projeto ou de uma visão global do tema, que tornam a legislação eleitoral confusa e as decisões judiciais tomadas, tendo-a por base, imprevisíveis.

Referências

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 maio 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11300.htm. Acesso em: 18 out. 2021.



Relatório intermediário SNE-Eixo III propaganda eleitoral



RELATÓRIO INTERMEDIÁRIO SNE-EIXO III PROPAGANDA ELEITORAL

Prof.^a Dra. Sátira Pereira Machado¹

1. Material analisado

No âmbito do Grupo de Trabalho (GT) designado pela Portaria-TSE nº 609/2020 para a segunda fase da Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), o presente material analisado refere-se aos *arts. 44 e 45* e aos *arts. 47 a 57* da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), conforme fragmentos elencados no final deste relatório.

2. Metodologia adotada

A metodologia adotada para as contribuições aos artigos seguiu o preenchimento, por grande parte do GT, de painel colaborativo, na ferramenta de edição de textos Google Docs. Nessa plataforma *online*, foi possível incluir destaques gerais e destaques dos facilitadores e cofacilitadores, conforme ilustrado a seguir.

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

3. Problemas identificados

Mesmo com as alterações da Lei nº 9.504/1997 ao longo dos tempos, a referida norma parece não coadunar com legislações referentes ao uso da internet no país, assim como não incorpora muitas das recentes reflexões relacionadas ao combate ao racismo estrutural no Brasil, na perspectiva de uma legislação antirracista e antissexista.

¹ A Prof.^a Dra. Sátira Pereira Machado da Universidade Federal do Pampa (Unipampa) atuou como facilitadora do GT e o Prof. Dr. Alan de Melo, da mesma instituição de ensino, como cofacilitador. De forma incansável, o Prof. Dr. Reinaldo dos Santos acrescentou destaques aos artigos deste relatório, além de dar outras contribuições importantíssimas a todo o processo do GT.

4. Sugestões/Indicações/Críticas

Apontaram-se sugestões, indicações e críticas, como pode ser conferido no painel colaborativo a seguir. Os destaques foram incluídos ao longo do processo²:

TEMA: 5 - Propaganda no Rádio e TV (Art. 44 e 45) e Horário Eleitoral e Partidário (Art. 47 a 57)

FACILITADORA: Sátira Machado e COFACILITADOR: Alan de Melo

| DESTAQUES DO FACILITADOR | | Destaques Gerais | |
|--------------------------|--|------------------|---|
| F1 | <p>Autor: Sátira</p> <p>Natureza: <input type="checkbox"/> adição <input type="checkbox"/> supressão <input type="checkbox"/> modificação <input type="checkbox"/> substituição <input checked="" type="checkbox"/> outro</p> <p>Proposta: Art. 44 e 45 - Que os conceitos de Rádio na Web, TV na Web, bem como, Webrádio e Web TV online sirvam para melhor atender a legislação.</p> <p>Breve justificativa: Mesmo com as alterações da Lei Eleitoral Nº 9504/1997 ao longo dos tempos, ela parece não coadunar com a Lei Federal Nº 12.965/2014, que "estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil".</p> | G1 | <p>Autor: Reinaldo</p> <p>Natureza: <input type="checkbox"/> adição <input type="checkbox"/> supressão <input type="checkbox"/> modificação <input type="checkbox"/> substituição <input checked="" type="checkbox"/> outro</p> <p>Proposta: Art.45-§ 3º. As disposições deste artigo aplicam-se aos sítios mantidos pelas empresas de comunicação social na Internet e demais redes destinadas à prestação de serviços de telecomunicações de valor adicionado.</p> <p>Breve justificativa: Aqui precisa ampliar estas normas para veículos, canais e meios digitais internet, não somente os oficiais das empresas, mas também de parceiros ou pessoas que explorem comercialmente o meio canal (por monetização, impulsionamento etc).</p> |
| F2 | <p>Autor: Sátira</p> <p>Natureza: <input type="checkbox"/> adição <input type="checkbox"/> supressão <input type="checkbox"/> modificação <input type="checkbox"/> substituição <input checked="" type="checkbox"/> outro</p> <p>Proposta: Art. 47 a 57 - Os artigos 57- A, 57-B, 57-C, 57-D, 57-E, 57-F, 57-G, 57-H, 57-I e 57-J, inseridos pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017, poderiam estar diluídos nos Artigo 57.</p> <p>Breve justificativa: O impacto da cultura digital e de legislações relacionadas a diversidade brasileira ainda necessitam ser contemplado na Lei Eleitoral Nº 9504/1997 nos</p> | G2 | <p>Autor:Reinaldo</p> <p>Natureza: <input type="checkbox"/> adição <input type="checkbox"/> supressão <input type="checkbox"/> modificação <input type="checkbox"/> substituição <input checked="" type="checkbox"/> outro</p> <p>Proposta: Art. 48. Nas eleições para Prefeitos e Vereadores, nos Municípios em que não haja emissora de televisão, os órgãos regionais de direção da maioria dos partidos participantes do pleito poderão requerer à Justiça Eleitoral que reserve dez por cento do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita para divulgação em rede da propaganda dos candidatos desses Municípios, pelas emissoras geradoras que os (atingem).</p> <p>Breve justificativa: Aqui é necessário pensar a "linkagem" de emissoras/retransmissoras que efetivamente operam em uma cidade diferente da de concessão (ex. Globo de Dourados é de Ponta Porã</p> |

5. Conclusões

O impacto da cultura digital e de legislações relacionadas à diversidade brasileira ainda necessita ser contemplado na Lei nº 9.504/1997, nos próximos anos. O empenho do GT ao longo do período pandêmico, que se estendeu até o ano de 2021, foi essencial para garantir que as sugestões, as indicações e as críticas fossem incluídas no relatório final.

6. Legislação apreciada

Segue a legislação apreciada neste relatório, ou seja, os arts. 44 e 45 e os arts. 47 a 57 da Lei nº 9.504/1997. Os destaques apontados nos slides a seguir foram argumentados pela facilitadora, Prof.^a Dra. Sátira Machado, em reuniões com o GT designado pela Portaria-TSE nº 609/2020, ao longo do período pandêmico, por meio da plataforma Google Meet.

Tema – Propaganda no rádio e na televisão (arts. 44 e 45)

DA PROPAGANDA ELEITORAL NO RÁDIO E NA TELEVISÃO

Art. 44. A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta lei, vedada a veiculação de propaganda paga.

- Res.-TSE nº 23086/2009: impossibilidade de veiculação de propaganda intrapartidária paga nos meios de comunicação.

² A Prof.^a Dra. Sátira Pereira Machado, da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), atuou como facilitadora e o Prof. Dr. Alan de Melo, da mesma instituição de ensino, como cofacilitador. De forma incansável, o Prof. Dr. Reinaldo dos Santos acrescentou destaques aos artigos deste relatório, além de dar outras contribuições importantíssimas a todo o processo do grupo de trabalho.

- Res.-TSE nº 22927/2008: emissoras geradoras devem bloquear a transmissão do horário eleitoral gratuito para estações retransmissoras e repetidoras localizadas em município diverso e substituí-la por imagem estática com os dizeres “horário destinado à propaganda eleitoral gratuita”.

Sugestão: refletir como essa prerrogativa poderia se aplicar a serviços de *streaming*, por exemplo.

§ 1º A propaganda eleitoral gratuita na televisão deverá utilizar a Língua Brasileira de Sinais (Libras) ou o recurso de legenda, que deverão constar obrigatoriamente do material entregue às emissoras.

- V. Lei nº 13.146/2015, art. 67, quanto à obrigatoriedade de utilização de legenda, janela com intérprete de Libras e audiodescrição.

§ 2º No horário reservado para a propaganda eleitoral, não se permitirá utilização comercial ou propaganda realizada com a intenção, ainda que disfarçada ou subliminar, de promover marca ou produto.

§ 3º Será punida, nos termos do § 1º do art. 37, a emissora que, não autorizada a funcionar pelo poder competente, veicular propaganda eleitoral.

- Parágrafos 1º a 3º acrescidos pelo art. 3º da Lei nº 12.034/2009.

Sugestão: considerar se é possível o uso de aplicativos ou somente intérprete de Libras.

Sugestão: quem é o produto nos tempos atuais? – Dilema das redes.

Art. 45. Encerrado o prazo para a realização das convenções no ano das eleições, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e em seu noticiário:

- *Caput* com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

I - transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o entrevistado ou em que haja manipulação de dados;

II - usar *trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito;*

- Ac.-STF, de 21.6.2018, na ADI nº 4.451: declara inconstitucional este inciso.

Sugestão: refletir sobre a real capacidade de se monitorar o uso de imagens e áudios.

III - veicular propaganda política ou *difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes;*

- Ac.-STF, de 21.6.2018, na ADI nº 4.451: declara inconstitucional a segunda parte deste inciso.
- Não constitui ofensa a este inciso: Ac.-TSE, de 10.2.2015, no AgR-REspe nº 121028 (enaltecimento de candidatos em entrevista proferida em programa de rádio); Ac.-TSE, de 21.2.2013, na Rp nº 412556 (transmissão ao vivo de missa na qual o sacerdote veicule ideias contrárias a certo partido). Constitui violação ao inciso: Ac.-TSE, de 1º.10.2015, no AgR-AI nº 102861 (veiculação de programa de rádio de conteúdo ofensivo e depreciador com intuito de desconstruir a imagem de candidato).

IV - dar tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação;

Ac.-TSE, de 11.9.2014, na R-Rp nº 103246: este dispositivo não garante espaço idêntico na mídia a todos os candidatos, mas tratamento proporcional à participação de cada um no cenário político.

V - veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa com alusão ou crítica a candidato ou partido político, mesmo que dissimuladamente, exceto programas jornalísticos ou debates políticos;

- V. art. 58 desta lei: direito de resposta.

VI - divulgar nome de programa que se refira a candidato escolhido em convenção, ainda quando preexistente, inclusive se coincidente com o nome do candidato ou com a variação nominal por ele adotada. Sendo o nome do programa o mesmo que o do candidato, fica proibida a sua divulgação, sob pena de cancelamento do respectivo registro.

§ 1º A partir de 30 de junho do ano da eleição, é vedado, ainda, às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato, sob pena, no caso de sua escolha na convenção partidária, de imposição da multa prevista no § 2º e de cancelamento do registro da candidatura do beneficiário.

- Parágrafo 1º com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.
- V. EC nº 107/2020, art. 1º, § 1º, inc. I: altera, para as eleições municipais de 2020, o período estabelecido neste parágrafo para “a partir de 11 de agosto”.

Sugestão: atentar para a divulgação de datas na lei, alteradas no período da pandemia, por exemplo.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo único do art. 55, a inobservância do disposto neste artigo sujeita a emissora ao pagamento de multa no valor de vinte mil a cem mil *Ufirs*, duplicada em caso de reincidência.

- V. nota ao art. 105, § 2º, desta lei sobre a Unidade Fiscal de Referência (*Ufir*).

- Ac.-TSE, de 3.8.2015, no REspe nº 35604: não cabe interpretação extensiva ao dispositivo, dado o caráter restritivo da norma, o qual trata de infrações cometidas durante a programação normal e noticiários das emissoras de rádio e televisão.
- Ac.-TSE, de 3.6.2008, no REspe nº 27743: impossibilidade de imposição de multa a jornalista, pois o *caput* deste artigo refere-se expressamente apenas às emissoras de rádio e televisão.

§ 3º (Revogado pelo art. 9º da Lei nº 12.034/2009).

Sugestão: como poderíamos pensar em multas para serviços de *streaming*, por exemplo?

§ 4º *Entende-se por trucagem todo e qualquer efeito realizado em áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação.*

§ 5º *Entende-se por montagem toda e qualquer junção de registros de áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação.*

- Ac.-STF, de 21.6.2018, na ADI nº 4.451: declara inconstitucionais o inciso II, a segunda parte do inciso III e, por arrastamento, os parágrafos 4º e 5º deste artigo.

§ 6º É permitido ao partido político utilizar na propaganda eleitoral de seus candidatos em âmbito regional, inclusive no horário eleitoral gratuito, a imagem e a voz de candidato ou militante de partido político que integre a sua coligação em âmbito nacional.

- Parágrafos 4º a 6º acrescidos pelo art. 3º da Lei nº 12.034/2009.
- V. art. 53-A e parágrafos desta lei.
- V. art. 54, *caput* e parágrafo único, desta lei.
- Ac.-STF, de 29.6.2012, na ADI nº 4430: constitucionalidade deste dispositivo.
- Ac.-TSE, de 12.8.2010, na Cta 64740: possibilidade de utilização, na propaganda regional, de imagem e voz de candidato ou de militante de partido político que integre coligação em âmbito nacional, sejam eles aliados ou concorrentes.
- Ac.-TSE, de 29.6.2010, na Cta nº 120949: impossibilidade de o candidato majoritário estadual utilizar imagem e voz de candidato a presidente da República ou de militante do mesmo partido, quando seu partido estiver coligado em âmbito regional com outro que também tenha lançado

candidato a presidente da República. Utilização que, também, fica impossibilitada quando se tratar de participação de candidato de partido diverso, ainda que os partidos regionais estejam coligados.

Tema – Horário eleitoral e partidário (arts. 47 a 57)

Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

- *Caput* com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.
- Res.-TSE nº 22290/2006: impossibilidade de transmissão ao vivo da propaganda eleitoral gratuita em bloco.
- Ac.-STF, em Sessão Virtual de 25.9.2020 a 2.10.2020, na ADPF-MC 738: Imediata aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do TSE à Consulta 060030647, ainda nas eleições de 2020.
- Ac.-TSE, de 25.8.2020, na CTA 060030647: Os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações; devem, também, ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações. Inadequabilidade de estabelecimento, pelo TSE, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%. Aplicação do entendimento a partir das Eleições 2022.
- Ac.-TSE, de 22.5.2018, na Cta nº 060025218: na distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada neste artigo e seguintes, devem-se observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, desta lei, na linha da orientação do STF na ADI 5617.
- Ac.-TSE, de 29.9.2010, no R-Rp nº 297892: prazo decadencial para ajuizar pedido de direito de resposta, na modalidade bloco, contado em horas, a partir do término da exibição do programa a ser impugnado, o qual não se confunde com o término da faixa de audiência em que é exibida propaganda por inserções de que trata o art. 51 desta lei.

Sugestão: refletir sobre os conceitos de rádio e de televisão na atualidade. Rádio e televisão na *web* – *webradio* e *webtelevisão*, com foco na comunicação em rede.

Impacto no público atingido (quem ouve rádio e vê televisão à moda antiga?).

Sugestão: refletir sobre sexo biológico atribuído no nascimento (feminino ou masculino), identidade de gênero (homens, mulheres, transexuais/transgêneros), não identificados com sexo ou gênero (não binário, todes), homens e mulheres negras e não negras (não binário...).

Sugestão: considerar anúncios como, por exemplo, no Youtube.

§ 1º A propaganda será feita:

I - na eleição para presidente da República, às terças e quintas-feiras e aos sábados:

- a. das sete horas às sete horas e doze minutos e trinta segundos e das doze horas às doze horas e doze minutos e trinta segundos, no rádio;
 - b. das treze horas às treze horas e doze minutos e trinta segundos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e quarenta e dois minutos e trinta segundos, na televisão;
- Alíneas *a* e *b* com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

Sugestão: considerar ampliação? Nas emissoras de rádio e de televisão com concessão do Ministério das Comunicações?

II - nas eleições para deputado federal, às terças e quintas-feiras e aos sábados:

- a. das sete horas e doze minutos e trinta segundos às sete horas e vinte e cinco minutos e das doze horas e doze minutos e trinta segundos às doze horas e vinte e cinco minutos, no rádio;
 - b. das treze horas e doze minutos e trinta segundos às treze horas e vinte e cinco minutos e das vinte horas e quarenta e dois minutos e trinta segundos às vinte horas e cinquenta e cinco minutos, na televisão;
- Alíneas *a* e *b* com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

III - nas eleições para senador, às segundas, quartas e sextas-feiras:

- a. das sete horas às sete horas e cinco minutos e das doze horas às doze horas e cinco minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;
- b. das treze horas às treze horas e cinco minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e trinta e cinco minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;
- c. das sete horas às sete horas e sete minutos e das doze horas às doze horas e sete minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;

d. das treze horas às treze horas e sete minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e trinta e sete minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;

- Inciso III com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

IV - nas eleições para deputado estadual e deputado distrital, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a. das sete horas e cinco minutos às sete horas e quinze minutos e das doze horas e cinco minutos às doze horas e quinze minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;

b. das treze horas e cinco minutos às treze horas e quinze minutos e das vinte horas e trinta e cinco minutos às vinte horas e quarenta e cinco minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;

c. das sete horas e sete minutos às sete horas e dezesseis minutos e das doze horas e sete minutos às doze horas e dezesseis minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;

d. das treze horas e sete minutos às treze horas e dezesseis minutos e das vinte horas e trinta e sete minutos às vinte horas e quarenta e seis minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;

- Alíneas *a* a *d* com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

V - na eleição para governador de estado e do Distrito Federal, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a. das sete horas e quinze minutos às sete horas e vinte e cinco minutos e das doze horas e quinze minutos às doze horas e vinte e cinco minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;

b. das treze horas e quinze minutos às treze horas e vinte e cinco minutos e das vinte horas e quarenta e cinco minutos às vinte horas e cinquenta e cinco minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;

c. das sete horas e dezesseis minutos às sete horas e vinte e cinco minutos e das doze horas e dezesseis minutos às doze horas e vinte e cinco minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;

d. das treze horas e dezesseis minutos às treze horas e vinte e cinco minutos e das vinte horas e quarenta e seis minutos às vinte horas e cinquenta e cinco minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;

- Inciso V com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

VI - nas eleições para prefeito, de segunda a sábado:

- a. das sete horas às sete horas e dez minutos e das doze horas às doze horas e dez minutos, no rádio;
 - b. das treze horas às treze horas e dez minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e quarenta minutos, na televisão;
- Inciso VI e alíneas *a* e *b* com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

VII - ainda nas eleições para prefeito, e também nas de vereador, mediante inserções de trinta e sessenta segundos, no rádio e na televisão, totalizando setenta minutos diários, de segunda-feira a domingo, distribuídas ao longo da programação veiculada entre as cinco e as vinte e quatro horas, na proporção de 60% (sessenta por cento) para prefeito e 40% (quarenta por cento) para vereador.

- Inciso VII com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

Sugestão: dar atenção à linguagem não sexista.

§ 1º-A Somente serão exibidas as inserções de televisão a que se refere o inciso VII do § 1º nos municípios em que houver estação geradora de serviços de radiodifusão de sons e imagens.

- Parágrafo 1º-A acrescido pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:

- Parágrafo 2º com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 12.875/2013.

I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação para as eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos 6 (seis) maiores partidos que a integrem;

- Inciso I com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 14.211/2021.

II - 10% (dez por cento) distribuídos igualmente.

- Inciso II com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

Sugestão: refletir sobre o local, o regional, o nacional na era global.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.

- Parágrafo 3º com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 11.300/2006.

- Res.-TSE nº 21541/2003: a filiação de deputado federal a novo partido não transfere para este a fração de tempo adquirida por seu antigo partido.

§ 4º O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior.

§ 5º Se o candidato a presidente ou a governador deixar de concorrer, em qualquer etapa do pleito, e não havendo a substituição prevista no art. 13 desta lei, far-se-á nova distribuição do tempo entre os candidatos remanescentes.

§ 6º Aos partidos e coligações que, após a aplicação dos critérios de distribuição referidos no *caput*, obtiverem direito a parcela do horário eleitoral inferior a trinta segundos, será assegurado o direito de acumulá-lo para uso em tempo equivalente.

§ 7º Para efeito do disposto no § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses.

- Parágrafo 7º com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 13.107/2015.

§ 8º As mídias com as gravações da propaganda eleitoral no rádio e na televisão serão entregues às emissoras, inclusive nos sábados, domingos e feriados, com a antecedência mínima:

I - de 6 (seis) horas do horário previsto para o início da transmissão, no caso dos programas em rede;

II - de 12 (doze) horas do horário previsto para o início da transmissão, no caso das inserções.

- Parágrafo 8º acrescido pelo art. 3º da Lei nº 12.891/2013.

§ 9º As emissoras de rádio sob responsabilidade do Senado Federal e da Câmara dos Deputados instaladas em localidades fora do Distrito Federal são dispensadas da veiculação da propaganda eleitoral gratuita dos pleitos referidos nos incisos II a VI do § 1º.

- Parágrafo 9º acrescido pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

Sugestão: refletir sobre a hegemonia das emissoras.

Art. 48. Nas eleições para prefeitos e vereadores, nos municípios em que não haja emissora de rádio e televisão, a Justiça Eleitoral garantirá aos partidos políticos participantes do pleito a veiculação de propaganda eleitoral gratuita nas localidades aptas à realização de segundo turno de eleições e nas quais seja operacionalmente viável realizar a retransmissão.

- *Caput* com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.034/2009.

- Ac.-TSE, de 2.10.2012, na Rp nº 85298: a propaganda eleitoral gratuita em televisão, prevista neste artigo, pressupõe não só a viabilidade técnica da transmissão como também que os municípios tenham mais de 200 mil eleitores.

§ 1º (Revogado pelo art. 15 da Lei nº 13.165/2015).

§ 2º (Revogado pelo art. 15 da Lei nº 13.165/2015).

Art. 49. Se houver segundo turno, as emissoras de rádio e televisão reservarão, a partir da sexta-feira seguinte à realização do primeiro turno e até a antevéspera da eleição, horário destinado à divulgação da propaganda eleitoral gratuita, dividida em dois blocos diários de dez minutos para cada eleição, e os blocos terão início às sete e às doze horas, no rádio, e às treze e às vinte horas e trinta minutos, na televisão.

- *Caput* com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017.

§ 1º Em circunscrição onde houver segundo turno para presidente e governador, o horário reservado à propaganda deste iniciar-se-á imediatamente após o término do horário reservado ao primeiro.

§ 2º O tempo de cada período diário será dividido igualmente entre os candidatos.

Art. 50. A Justiça Eleitoral efetuará sorteio para a escolha da ordem de veiculação da propaganda de cada partido ou coligação no primeiro dia do horário eleitoral gratuito; a cada dia que se seguir, a propaganda veiculada por último, na véspera, será a primeira, apresentando-se as demais na ordem do sorteio.

Art. 51. Durante o período previsto no art. 47 desta lei, as emissoras de rádio e televisão e os canais por assinatura mencionados no art. 57 desta lei reservarão setenta minutos diários para a propaganda eleitoral gratuita, a serem usados em inserções de trinta e de sessenta segundos, a critério do respectivo partido ou coligação, assinadas obrigatoriamente pelo partido ou coligação, e distribuídas, ao longo da programação veiculada entre as cinco e as vinte quatro horas, nos termos do § 2º do art. 47 desta lei, obedecido o seguinte:

- *Caput* com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017.
- Ac.-TSE, de 29.9.2010, no R-Rp nº 297892: prazo decadencial para ajuizar pedido de direito de resposta, na modalidade bloco, contado em horas, a partir do término da exibição do programa a ser impugnado, o qual não se confunde com o término da faixa de audiência em que é exibida propaganda por inserções de que trata este artigo.

I - o tempo será dividido em partes iguais para a utilização nas campanhas dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, bem como de suas legendas partidárias ou das que componham a coligação, quando for o caso;

II - (Revogado pelo art. 15 da Lei nº 13.165/2015);

Sugestão: os serviços de *streaming* são considerados canais por assinatura?

III - a distribuição levará em conta os blocos de audiência entre as cinco e as onze horas, as onze e as dezoito horas, e as dezoito e as vinte e quatro horas;
Inciso III com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

Sugestão: refletir sobre horários de “audiência” na atualidade – por exemplo, novelas... migrando para serviços de *streaming*...

IV - na veiculação das inserções, é vedada a divulgação de mensagens que possam degradar ou ridicularizar candidato, partido ou coligação, aplicando-se-lhes, ainda, todas as demais regras aplicadas ao horário de propaganda eleitoral, previstas no art. 47.

- Inciso IV com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.891/2013.
- Ac.-TSE, de 21.10.2010, na Rp nº 352535: “A crítica política, ainda que ácida, não deve ser realizada em linguagem grosseira”.

§ 1º É vedada a veiculação de inserções idênticas no mesmo intervalo de programação, exceto se o número de inserções de que dispuser o partido exceder os intervalos disponíveis, sendo vedada a transmissão em sequência para o mesmo partido político.

- Parágrafo único numerado como § 1º pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017.

Sugestão: refletir sobre o quanto a “linguagem grosseira” pode ser mensurada.

§ 2º Durante o período previsto no art. 49 desta lei, onde houver segundo turno, as emissoras de rádio e televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 desta lei reservarão, por cada cargo em disputa, vinte e cinco minutos para serem usados em inserções de trinta e de sessenta segundos, observadas as disposições deste artigo.

- Parágrafo 2º acrescido pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017.

Art. 52. *A partir do dia 15 de agosto do ano da eleição*, a Justiça Eleitoral convocará os partidos e a representação das emissoras de televisão para elaborarem plano de mídia, nos termos do art. 51, para o uso da parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito, garantida a todos participação nos horários de maior e menor audiência.

- Art. 52 com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.
- V. EC nº 107/2020, art. 1º, § 1º, inc. V: altera, para as eleições municipais de 2020, o período estabelecido neste artigo para “a partir de 26 de setembro”.

Sugestão: evidenciar melhor os planos de mídia, considerando os novos tempos.

Art. 53. Não serão admitidos cortes instantâneos ou qualquer tipo de censura prévia nos programas eleitorais gratuitos.

§ 1º É vedada a veiculação de propaganda que possa degradar ou ridicularizar candidatos, sujeitando-se o partido ou coligação infratores à perda do direito à veiculação de propaganda no horário eleitoral gratuito do dia seguinte.

- Ac.-TSE, de 25.8.2010, na Rp nº 240991: “Não se podem considerar referências interpretativas como degradante e infamante. Não ultrapassado o limite de preservação da dignidade da pessoa, é de se ter essa margem de liberdade como atitude normal na campanha política”.
- Ac.-TSE, de 23.10.2006, na Rp nº 1288: deferido o direito de resposta nos termos do art. 58, não cabe deferir a penalidade prevista neste parágrafo.

Sugestão: evidenciar as penalidades por crimes de racismo, por exemplo.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a requerimento de partido, coligação ou candidato, a Justiça Eleitoral impedirá a reapresentação de propaganda ofensiva à honra de candidato, à moral e aos bons costumes.

- Ac.-TSE, de 25.10.2002, na MC nº 1241: inadmissibilidade de aplicação analógica deste dispositivo aos veículos impressos de comunicação.

Art. 53-A. É vedado aos partidos políticos e às coligações incluir no horário destinado aos candidatos às eleições proporcionais propaganda das candidaturas a eleições majoritárias ou vice-versa, ressalvada a utilização, durante a exibição do programa, de legendas com referência aos candidatos majoritários ou, ao fundo, de cartazes ou fotografias desses candidatos, ficando autorizada a menção ao nome e ao número de qualquer candidato do partido ou da coligação.

- Art. 53-A com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.891/2013.
- Ac.-TSE, de 30.9.2014, no R-Rp nº 116843 e, de 31.8.2010, na Rp nº 254673: a regra deste artigo não contempla a “invasão” de candidatos majoritários em espaço de propaganda majoritária.
- Ac.-TSE, de 16.9.2010, no REspe nº 113623: possibilidade de participação dos candidatos nacionais na propaganda estadual das eleições majoritárias; necessidade de abstenção de interferência nos espaços das candidaturas proporcionais, senão para prestar apoio.
- Ac.-TSE, de 2.9.2010, na Rp nº 243589: “Configura invasão de horário tipificada neste artigo a veiculação de propaganda eleitoral negativa a adversário político em eleições majoritárias, devidamente identificado, no espaço destinado a candidatos a eleições proporcionais.”

§ 1º É facultada a inserção de depoimento de candidatos a eleições proporcionais no horário da propaganda das candidaturas majoritárias e vice-versa, registrados sob o mesmo partido ou coligação, desde que o depoimento consista exclusivamente em pedido de voto ao candidato que cedeu o tempo.

§ 2º Fica vedada a utilização da propaganda de candidaturas proporcionais como propaganda de candidaturas majoritárias e vice-versa.

§ 3º O partido político ou a coligação que não observar a regra contida neste artigo perderá, em seu horário de propaganda gratuita, tempo equivalente no horário reservado à propaganda da eleição disputada pelo candidato beneficiado.

- Art. 53-A acrescido pelo art. 4º da Lei nº 12.034/2009.
- V. art. 45, § 6º, desta lei.
- V. art. 54, *caput* e parágrafo único, desta lei.
- Ac.-TSE, de 2.9.2010, na Rp nº 243589: em se tratando de inserções, leva-se em conta o número delas a que o partido ou a coligação teria direito de veicular em determinado bloco de audiência, no estado em que ocorrida a invasão de horário.

Art. 54. Nos programas e inserções de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação só poderão aparecer, em gravações internas e externas, observado o disposto no § 2º, candidatos, caracteres com propostas, fotos, *jingles*, clipes com música ou vinhetas, inclusive de passagem, com indicação do número do candidato ou do partido, bem como seus apoiadores, inclusive os candidatos de que trata o § 1º do art. 53-A, que poderão dispor de até 25% (vinte e cinco por cento) do tempo de cada programa ou inserção, sendo vedadas montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais.

- *Caput* com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.
- V. art. 45, § 6º, desta lei.
- Ac.-TSE, de 26.9.2018, na Pet nº 060120749: compete ao juízo de execução da pena decidir sobre a autorização para gravação de áudios e vídeos para propaganda eleitoral gratuita de militante partidário sujeito à segregação.

Sugestão: desculpa, não entendi... “segregação”.

§ 1º No segundo turno das eleições não será permitida, nos programas de que trata este artigo, a participação de filiados a partidos que tenham formalizado o apoio a outros candidatos.

- Parágrafo único numerado como § 1º pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

§ 2º Será permitida a veiculação de entrevistas com o candidato e de cenas externas nas quais ele, pessoalmente, exponha:

I - realizações de governo ou da administração pública;

II - falhas administrativas e deficiências verificadas em obras e serviços públicos em geral;

III - atos parlamentares e debates legislativos.

- Parágrafo 2º acrescido pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.

Art. 55. Na propaganda eleitoral no horário gratuito, são aplicáveis ao partido, coligação ou candidato as vedações indicadas nos incisos *I* e *II* do art. 45.

- Ac.-STF, de 21.6.2018, na ADI nº 4.451: declara inconstitucional o *inciso II* do art. 45.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o partido ou coligação à perda de tempo equivalente ao dobro do usado na prática do ilícito, no período do horário gratuito subsequente, dobrada a cada reincidência, devendo o tempo correspondente ser veiculado após o programa dos demais candidatos com a informação de que a não veiculação do programa resulta de infração da lei eleitoral.

- Parágrafo único com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.891/2013.

Art. 56. A requerimento de partido, coligação ou candidato, a Justiça Eleitoral poderá determinar a suspensão, por vinte e quatro horas, da programação normal de emissora que deixar de cumprir as disposições desta lei sobre propaganda.

§ 1º No período de suspensão a que se refere este artigo, a Justiça Eleitoral veiculará mensagem de orientação ao eleitor, intercalada, a cada 15 (quinze) minutos.

- Parágrafo 1º com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.891/2013.

§ 2º Em cada reiteração de conduta, o período de suspensão será duplicado.

- Ac.-TSE, de 22.2.2005, no REspe nº 21992: cada reiteração no descumprimento das normas que regem a propaganda ocasiona duplicação da suspensão de forma cumulativa.

Art. 57. As disposições desta lei aplicam-se às emissoras de televisão que operam em VHF e UHF e os canais de televisão por assinatura sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das assembleias legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou das câmaras municipais.

Sugestão: problematizar essas abrangências na conjuntura atual.

Tema – Propaganda na internet

Continuação do art. 57 (transversal)

Art. 57-A. É permitida a propaganda eleitoral na Internet, nos termos desta lei, *após o dia 15 de agosto do ano da eleição.*

- Art. 57-A com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015.
- V. EC nº 107/2020, art. 1º, § 1º, inc. IV: altera, para as eleições municipais de 2020, o período estabelecido neste artigo para “após 26 de setembro”.
- Ac.-TSE, de 24.2.2015, no AgR-REspe nº 27354 e, de 5.8.2014, no REspe nº 2949: a propaganda eleitoral antecipada por meio de manifestações dos partidos políticos ou de possíveis futuros candidatos na Internet somente fica caracterizada quando há propaganda ostensiva, com pedido de voto e referência expressa à futura candidatura.
- Ac.-TSE, de 26.8.2014, no AgR-REspe nº 34694: a comunicação restrita entre dois interlocutores realizada pelo Facebook não caracteriza divulgação de pesquisa eleitoral sem o prévio registro.
- Ac.-TSE, de 12.9.2013, no REspe nº 7464: “Não há falar em propaganda eleitoral realizada por meio do Twitter, uma vez que essa rede social não leva ao conhecimento geral as manifestações nela divulgadas”.

Sugestões: 1) considerar a linguagem inclusiva de gênero; 2) ampliar o *entre dois* para também *grupos*, etc. 3) trocar Facebook, Twitter, entre outros, por redes sociais.

Art. 57-B. A propaganda eleitoral na Internet poderá ser realizada nas seguintes formas:

[...]

- Ac.-TSE, de 5.8.2014, no REspe nº 2949: “A utilização dos meios de divulgação de informação disponíveis na Internet é passível de ser analisada pela Justiça Eleitoral para efeito da apuração de irregularidades eleitorais [...]”.

I - em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no país;

II - em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no país;

III - por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação;

- Art. 57-B e incisos I a III acrescidos pelo art. 4º da Lei nº 12.034/2009.
- Ac.-TSE, de 4.12.2018, no REspe nº 1011: essa permissão está restrita à propaganda realizada pela Internet, não alcançando envio de mensagens de texto entre aparelhos telefônicos.

Sugestão: considerar a convergência midiática, conforme Henry Jenkins, que pode dificultar tais controles.

IV - por meio de *blogs*, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de Internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por:

- Inciso IV com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017.
- V. nota ao *caput* do art. 36-A desta lei sobre o Ac.-TSE, de 18.10.2016, no REspe nº 5124.
- V. nota ao art. 57-A desta lei sobre o Ac.-TSE, de 12.9.2013, no REspe nº 7464.
- V. nota ao art. 57-D desta lei sobre o Ac.-TSE, de 29.6.2010, no AgR-AC nº 138443.
- Ac.-TSE, de 29.10.2010, na Rp nº 361895: cabimento de direito de resposta em razão de mensagem postada no Twitter.

Sugestão: padronizar os termos, como, por exemplo, “qualquer dispositivo que se conecte à internet”, conforme previsto na Lei nº 12.965/2014.

- a. candidatos, partidos ou coligações; ou
 - b. qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdos.
- Alíneas *a* e *b* acrescidas pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017.
 - Ac.-TSE, de 6.5.2021, no AgR-REspEl nº 060009791: proibição de contratação de impulsionamento eletrônico por pretensos candidatos no período de pré-campanha eleitoral.
 - Ac.-TSE, de 27.11.2018, no R-RP nº 060158942: o impulsionamento de propaganda na Internet por pessoa jurídica constitui violação a esta alínea e ao art. 57-C, que excepciona partidos políticos e coligações para tal prática.
 - Ac.-TSE, de 13.9.2018, na Rp nº 060096323: o impedimento para utilização do impulsionamento, por pessoas naturais, relaciona-se ao controle e

à fiscalização, pela Justiça Eleitoral, das quantias destinadas por cada candidato.

§ 1º Os endereços eletrônicos das aplicações de que trata este artigo, salvo aqueles de iniciativa de pessoa natural, deverão ser comunicados à Justiça Eleitoral, podendo ser mantidos durante todo o pleito eleitoral os mesmos endereços eletrônicos em uso antes do início da propaganda eleitoral.

§ 2º Não é admitida a veiculação de conteúdos de cunho eleitoral mediante cadastro de usuário de aplicação de Internet com a intenção de falsear identidade.

Sugestão: refletir sobre o “impulsionamento de conteúdos”, relacionando-o à cultura midiática × desigualdades.

§ 3º É vedada a utilização de impulsionamento de conteúdos e ferramentas digitais não disponibilizadas pelo provedor da aplicação de Internet, ainda que gratuitas, para alterar o teor ou a repercussão de propaganda eleitoral, tanto próprios quanto de terceiros.

§ 4º O provedor de aplicação de Internet que possibilite o impulsionamento pago de conteúdos deverá contar com canal de comunicação com seus usuários e somente poderá ser responsabilizado por danos decorrentes do conteúdo impulsionado se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente pela Justiça Eleitoral.

§ 5º A violação do disposto neste artigo sujeita o usuário responsável pelo conteúdo e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$30.000,00 (trinta mil reais) ou em valor equivalente ao dobro da quantia despendida, se esse cálculo superar o limite máximo da multa.

- Parágrafos 1º a 5º acrescidos pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017.

§ 6º (Vetado).

Art. 57-C. É vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na Internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes.

- *Caput* com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017.
- V. nota à alínea *b* do inciso IV do art. 57-C desta lei sobre o Ac.-TSE, de 27.11.2018, no R-RP nº 060158942.
- Ac.-TSE, de 8.10.2020, no REspEl nº 060531076: a utilização do nome de candidato adversário como palavra-chave para fim de impulsionamento

de propaganda eleitoral na modalidade de priorização paga de conteúdos em plataforma de busca na Internet (*links* patrocinados), por si só, não infringe o disposto neste artigo e no art. 248 do CE.

- Ac.-TSE, de 7.5.2019, no AgR-AI nº 060888240 e, de 27.11.2018, no R-Rp nº 060159634: ofende a norma deste artigo a propaganda eleitoral por meio de impulsionamento de conteúdo na Internet com o objetivo de criticar candidatos a cargo eletivo.
- Ac.-TSE, de 17.10.2017, no AgR-REspe nº 10826 e, de 14.10.2014, na Rp nº 94675: a ferramenta do Facebook denominada página patrocinada – na modalidade de propaganda eleitoral paga – desatende ao disposto neste artigo, sendo proibida a sua utilização para divulgação de mensagens que contenham conotação eleitoral.

Sugestão: identificar padrões nas redes sociais, para além do Facebook, por exemplo.

§ 1º É vedada, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na Internet, em sítios:

- Parágrafo 1º acrescido pelo art. 4º da Lei nº 12.034/2009.

I - de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos;

- V. arts. 5º, inciso IV, e 220, § 1º, da CF/1988.
- Ac.-TSE, de 23.4.2015, na Rp nº 128704: divulgação de propaganda eleitoral em *site* de domínio da empresa de propaganda e *marketing* enquadra-se na proibição deste dispositivo.
- Ac.-TSE, de 19.8.2014, na Rp nº 84975: não caracteriza propaganda eleitoral irregular a divulgação de análises financeiras, projeções econômicas e perspectivas envolvendo possíveis cenários políticos.
- Ac.-TSE, de 17.3.2011, no R-Rp nº 380081: “[...] a liberdade de expressão deve prevalecer quando a opinião for manifesta por particular devidamente identificado.”
- Ac.-TSE, de 16.11.2010, no R-Rp nº 347776: inexistência de irregularidade quando sítios da Internet, ainda que de pessoas jurídicas, divulgam – com propósito informativo e jornalístico – peças de propaganda eleitoral dos candidatos.

Sugestão: refletir sobre agências/“empresas de propaganda” e sobre o que é conteúdo “jornalístico” na internet.

II - oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

- Ac.-TSE, de 10.11.2015, no RO nº 545358 e, de 21.6.2011, no AgR-REspe nº 838119: *link* remetendo a *site* pessoal de candidato enquadra-se na vedação deste dispositivo.

§ 2º A violação do disposto neste artigo sujeita o responsável pela divulgação da propaganda ou pelo impulsionamento de conteúdos e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$30.000,00 (trinta mil reais) ou em valor equivalente ao dobro da quantia despendida, se esse cálculo superar o limite máximo da multa.

- Parágrafo 2º com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017.
- Ac.-TSE, de 13.4.2011, no R-Rp nº 320060: “Para procedência de representação por propaganda eleitoral em sítio eletrônico da Administração Pública, deve-se identificar com precisão o responsável direto pela veiculação da matéria.”

§ 3º O impulsionamento de que trata o *caput* deste artigo deverá ser contratado diretamente com provedor da aplicação de Internet com sede e foro no país, ou de sua filial, sucursal, escritório, estabelecimento ou representante legalmente estabelecido no país e apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações.

- Parágrafo 3º acrescido pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017.
- Ac.-TSE, de 1º.7.2021, no AgR-AREspE nº 060025485 e, de 9.9.2021, no AgR-AREspE nº 060026664: proibição de impulsionamento eletrônico de conteúdo negativo.

Sugestão: refletir sobre a palavra “anonimato” × “responsável direto” (senha) – pela divulgação/veiculação.

Art. 57-D. É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores – Internet, assegurado o direito de resposta, nos termos das alíneas *a*, *b* e *c* do inciso IV do § 3º do art. 58 e do 58-A, e por outros meios de comunicação interpessoal mediante mensagem eletrônica.

- Ac.-TSE, de 6.10.2015, no REspe nº 186819: o direito constitucional de livre manifestação do pensamento não protege o criador de página anônima no Facebook de crítica à administração municipal e aos candidatos da situação, não impedindo a caracterização dos crimes contra a honra.
- Ac.-TSE, de 29.6.2010, no AgR-AC nº 138443: insuficiência da alegação de que o material é anônimo para suspender a propaganda pela Justiça Eleitoral, devendo-se identificar a frase ou o artigo que caracterize a propaganda irregular para que ocorra a suspensão da mesma, resguardando-se, ao máximo possível, o pensamento livremente expressado.

- V. nota ao inciso III do § 1º do art. 58 desta lei sobre o Ac.-TSE, de 2.8.2010, no R-Rp nº 187987.

§ 1º (Vetado).

§ 2º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$30.000,00 (trinta mil reais).

- Art. 57-D e §§ 1º e 2º acrescentados pelo art. 4º da Lei nº 12.034/2009.

§ 3º Sem prejuízo das sanções civis e criminais aplicáveis ao responsável, a Justiça Eleitoral poderá determinar, por solicitação do ofendido, a retirada de publicações que contenham agressões ou ataques a candidatos em sítios da Internet, inclusive redes sociais.

- Parágrafo 3º acrescentado pelo art. 3º da Lei nº 12.891/2013.

Art. 57-E. São vedadas às pessoas relacionadas no art. 24 a utilização, doação ou cessão de cadastro eletrônico de seus clientes, em favor de candidatos, partidos ou coligações.

- Ac.-TSE, de 3.10.2014, no R-Rp nº 115714: Conselho Regional de Medicina que utiliza seu cadastro de associados para manifestar opinião política contrária a candidato viola o disposto neste artigo, c.c. o art. 24, VI, desta lei.

§ 1º É proibida a venda de cadastro de endereços eletrônicos.

§ 2º A violação do disposto neste artigo sujeita o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$30.000,00 (trinta mil reais).

- Art. 57-E acrescentado pelo art. 4º da Lei nº 12.034/2009.

Sugestão: refletir sobre as desigualdades na “venda de cadastro” e quais são os “endereços eletrônicos”.

Art. 57-F. Aplicam-se ao provedor de conteúdo e de serviços multimídia que hospeda a divulgação da propaganda eleitoral de candidato, de partido ou de coligação as penalidades previstas nesta lei, se, no prazo determinado pela Justiça Eleitoral, contado a partir da notificação de decisão sobre a existência de propaganda irregular, não tomar providências para a cessação dessa divulgação.

- Ac.-TSE, de 5.12.2017, no REspe nº 52956: fixação da data da diplomação como prazo máximo para a incidência de astreinte.

Parágrafo único. O provedor de conteúdo ou de serviços multimídia só será considerado responsável pela divulgação da propaganda se a publicação do material for comprovadamente de seu prévio conhecimento.

- Art. 57-F acrescido pelo art. 4º da Lei nº 12.034/2009.

Art. 57-G. As mensagens eletrônicas enviadas por candidato, partido ou coligação, por qualquer meio, deverão dispor de mecanismo que permita seu descadastramento pelo destinatário, obrigado o remetente a providenciá-lo no prazo de quarenta e oito horas.

Parágrafo único. Mensagens eletrônicas enviadas após o término do prazo previsto no *caput* sujeitam os responsáveis ao pagamento de multa no valor de R\$100,00 (cem reais), por mensagem.

- Art. 57-G acrescido pelo art. 4º da Lei nº 12.034/2009.

Sugestão: considerar a disseminação de “vírus”?

Art. 57-H. Sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, será punido, com multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$30.000,00 (trinta mil reais), quem realizar propaganda eleitoral na Internet, atribuindo indevidamente sua autoria a terceiro, inclusive a candidato, partido ou coligação.

- Art. 57-H acrescido pelo art. 4º da Lei nº 12.034/2009.

§ 1º Constitui crime a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na Internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação, punível com detenção de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa de R\$15.000,00 (quinze mil reais) a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).

§ 2º Igualmente incorrem em crime, punível com detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, com alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$30.000,00 (trinta mil reais), as pessoas contratadas na forma do § 1º.

- Parágrafos 1º e 2º acrescidos pelo art. 3º da Lei nº 12.891/2013.

Sugestão: retirar a palavra denegrir.

Art. 57-I. A requerimento de candidato, partido ou coligação, observado o rito previsto no art. 96 desta lei, a Justiça Eleitoral poderá determinar, no âmbito e nos limites técnicos de cada aplicação de Internet, a suspensão do acesso a todo conteúdo veiculado que deixar de cumprir as disposições desta lei, devendo o número de horas de suspensão ser definida proporcionalmente à gravidade da infração cometida em cada caso, observado o limite máximo de vinte e quatro horas.

- *Caput* com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017.

§ 1º A cada reiteração de conduta, será duplicado o período de suspensão.

§ 2º No período de suspensão a que se refere este artigo, a empresa informará, a todos os usuários que tentarem acessar seus serviços, que se encontra temporariamente inoperante por desobediência à legislação eleitoral.

- Parágrafos 1º e 2º acrescidos pelo art. 4º da Lei nº 12.034/2009.

Art. 57-J. O Tribunal Superior Eleitoral regulamentará o disposto nos arts. 57-A a 57-I desta lei de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral e promoverá, para os veículos, partidos e demais entidades interessadas, a formulação e a ampla divulgação de regras de boas práticas relativas a campanhas eleitorais na Internet.

- Art. 57-J acrescido pelo art. 1º da Lei nº 13.488/2017.

Sugestão: refletir quais são os “veículos” e “ferramentas tecnológicas” nos “cenários” diversos.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020**. Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006**. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11300.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995. Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965, Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da

República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12875.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013**. Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12891.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.107, de 24 de março de 2015**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre fusão de partidos políticos. Brasília, DF, Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13107.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

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/l13146.htm.

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. Brasília, DF, Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

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. Brasília, DF, Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade/DF nº 4.430**. Relator: Min. Dias Toffoli, de 29 de junho de 2012. Brasília, DF: STF, 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4543766>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade/DF nº 4.451**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, de 21 de junho de 2018. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749287337>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade/DF nº 5.617**. Relator: Min. Edson Fachin, de 15 de março de 2018. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental/DF MC nº 738**. Relator: Min. Ricardo Lewandowsky, de 5 de outubro de 2020. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239593>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 102861/BA. Relator: Min. Gilmar Ferreira Mendes, 1º de outubro de 2015. Brasília: TSE, 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, t. 210, p. 55-56, 6 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Ação Cautelar nº 138443/DF**. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, de 29 de junho de 2010. Brasília, DF: TSE, 2010. Disponível em: <https://temaselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 060888240/DF**. Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, de 7 de maio de 2019. Brasília, DF: TSE, 2019. Disponível em: Propaganda negativa — Temas Selecionados (tse.jus.br). Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 838119/DF**. Relator: Min. Arnaldo Versiani, de 21 de junho de 2011. Brasília, DF: TSE, 2011. Disponível em: <https://temaselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 64.740/DF. Relator: Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, de 12 de agosto de 2010. Brasília, DF: TSE, 2010. **Diário da Justiça Eletrônico**, t. 35, p. 27-28, 21 fev. 2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000/DF**. CLASSE 11551. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, TSE, 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Medida cautelar nº 1241**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, de 25 de outubro de 2002. Brasília, DF: TSE, 2002. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral/liberdade-de-expressao/generalidades>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso em Representação nº 115714/DF**. Relator: Min. Herman Benjamin, de 3 de outubro de 2014. Brasília, DF: TSE, 2014. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso em Representação nº 116843**. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, de 30 de setembro de 2014. Brasília, DF: TSE, 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso em Representação nº 187987/DF**. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, de 2 de agosto de 2010. Brasília, DF: TSE, 2010. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso em Representação nº 320060/DF**. Relator: Min. Arnaldo Versiani, de 13 de abril de 2011. Brasília, DF: TSE, 2011. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso em Representação nº 347776/DF**. Relator: Min. Henrique Neves, de 16 de novembro de 2010. Brasília, DF: TSE, 2010. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso em Representação nº 380081/DF**. Relator: Min. Carmen Lúcia, de 17 de março de 2011. Brasília, DF: TSE, 2011. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial nº 2949/DF**. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, de 5 de agosto de 2014. Brasília, DF: TSE, 2014. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial nº 7464/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli, de 12 de setembro de 2013. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial nº 186819/DF**. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, de 6 de outubro de 2015. Brasília, DF: TSE, 2015. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 1288/DF**. Relator: Alberto Menezes Direito, de 23 de outubro de 2006. Brasília, DF: TSE, 2006. Disponível em: <https://temasseleccionados.tse.jus.br/temas-seleccionados/direito-de-resposta-na-propaganda-eleitoral>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 84975/DF**. Relator: Min. Admar Gonzaga, de 19 de agosto de 2014. Brasília, DF: TSE, 2014. Disponível em: <https://temasseleccionados.tse.jus.br/temas-seleccionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 94675/DF**. Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, de 14 de outubro de 2014. Brasília, DF: TSE, 2014. Disponível em: <https://temasseleccionados.tse.jus.br/temas-seleccionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 128704/DF**. Relator: Min. Admar Gonzaga, de 23 de abril de 2015. Brasília, DF: TSE, 2015. Disponível em: <https://temasseleccionados.tse.jus.br/temas-seleccionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 187987/DF**. Relator: Min. Henrique Neves, de 2 de agosto de 2010. Brasília, DF: TSE, 2010. Disponível em: <https://temasseleccionados.tse.jus.br/temas-seleccionados/direito-de-resposta-na-propaganda-eleitoral>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 240991/DF**. Relator: Min. Joelson Costa Dias, de 25 de agosto de 2010. Brasília, DF: TSE, 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 243589/DF**. Relator: Min. Joelson Dias, de 2 de setembro de 2010. Brasília, DF: TSE, 2012. Disponível em: <https://temasseleccionados.tse.jus.br/temas-seleccionados/propaganda-eleitoral>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 254673/DF**. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, de 31 de agosto de 2010. Brasília, DF: TSE, 2010. Disponível em: <https://temasseleccionados.tse.jus.br/temas-seleccionados/propaganda-eleitoral/radio-e-tv>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 297892/DF**. Relator: Min. Joelson Dias, de 29 de setembro de 2010. Brasília, DF: TSE, 2010. Disponível em: <https://temasseleccionados.tse.jus.br/temas-seleccionados/direito-de-resposta-na-propaganda-eleitoral>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 352535/DF**. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, de 21 de outubro de 2010. Brasília, DF: TSE, 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 361895/DF**. Relator: Min. Henrique Neves, de 29 de outubro de 2010. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/direito-de-resposta-na-propaganda-eleitoral>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 21.541, de 21 de outubro de 2003**. Consulta. Partido político. Propaganda eleitoral. Deputado federal. Contagem. Tempo. Fração. Novo partido. Impossibilidade. Consulta respondida negativamente. Brasília, DF: TSE, 2003. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2003/resolucao-no-21-541-de-21-de-outubro-de-2003>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.290, de 30 de junho de 2006**. Consulta. Propaganda eleitoral gratuita. Transmissão ao vivo. Impossibilidade. Brasília, DF: TSE, 2006. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2006/resolucao-no-22-290-de-30-de-junho-de-2006>. Acesso em: 20 out. 2021.

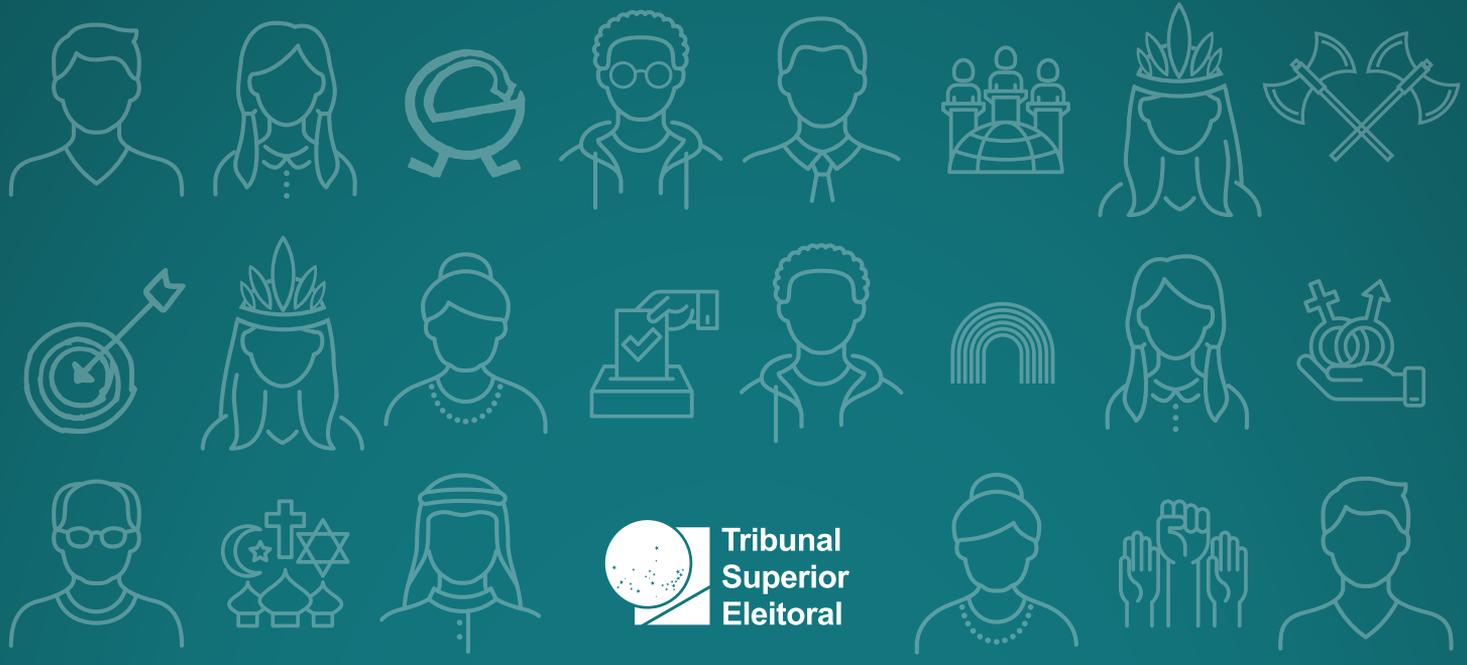
BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.086, de 24 de março de 2009**. Consulta. Partido político. Prévias eleitorais. Brasília, DF: TSE, 2009. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2009/RES230862009.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 35.604/SP. Relator: Min. Gilmar Ferreira Mendes, de 3 de agosto de 2015. Brasília, DF: TSE, 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, t. 201, p. 23-24, 22 out. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso em Representação nº 347776/DF**. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, de 16 de novembro de 2010. Brasília, DF: TSE, 2019.



Esta obra foi composta na fonte Noto Serif,
corpo 10 e entrelinhas de 14 pontos,
em papel Cartão Supremo 250g/m² (capa) e AP 75g/m² (miolo).



Tribunal
Superior
Eleitoral

SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

FASE II

Esta obra nasce do audacioso objetivo de levar ao Congresso Nacional sugestões de melhoria da legislação eleitoral com base na temática central da propaganda política e assuntos correlatos, tais como poder de polícia, direito de resposta e pesquisas eleitorais.

Nesse sentido, o presente livro representa o produto da revisão normativa a partir de uma perspectiva crítica de identificação de questões basilares da nossa democracia, especialmente quanto à exclusão social de vários grupos que, à margem do processo eleitoral, não são alcançados de forma desejada pela comunicação política direcionada às eleições e ao exercício da cidadania.

Alexandre Basílio Coura
Coordenador do Eixo Temático III

ISBN 978-658746116-8



9 786587 461168