

O AVANÇO DO RETROCESSO

Alterações legislativas e restrições à comunicação política nas eleições municipais¹

THE PROGRESS OF BACKWARDS

Legislative changes and restrictions on political communication in municipal elections

Eneida Desirre Salgado e Daniela Silva Neves²

Resumo: *As modificações na legislação eleitoral brasileira são frequentes e trazem como justificativa a melhoria do sistema político e o barateamento das eleições para os partidos e os candidatos. É a legislação que gerencia o jogo eleitoral e seus participantes entram nesta disputa cientes das regras e sanções no caso de descumprimento: as normas jurídicas desenham o campo dos atores políticos e condicionam suas estratégias. O artigo analisa como as regras eleitorais brasileiras vêm modificando o espaço da comunicação política, enfocando as campanhas municipais, e qual o possível impacto para o debate entre as candidaturas. Este estudo parte de 1992, primeiro pleito municipal com segundo turno, e vai até 2016, o mais recente pleito. As fontes principais são a legislação brasileira e dados do Tribunal Superior Eleitoral. Analisa como a legislação vem evoluindo e conclui que vem gerando uma campanha cada vez mais distante do eleitor, diminuindo o espaço de debate entre candidaturas e dificultando uma escolha plenamente consciente e informada do eleitorado.*

Palavras-Chave: *comunicação eleitoral, comunicação política, reforma política, lei eleitoral.*

Abstract: *The changes in Brazilian electoral legislation are frequent and justify the improvement of the political system and the cheapening of the elections for the parties and the candidates. The article analyzes how the Brazilian electoral rules have been modifying the space of political communication, focusing on the municipal campaigns, and what the possible impact for the debate between the candidacies. This study starts in 1992, the first municipal election with second round, and goes until 2016, the latest election. The main sources are Brazilian legislation and data from the Superior*

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Propaganda e Marketing Político do VII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), de 10 a 12 de maio de 2017.

² Eneida Desirre Salgado - Doutora em Direito do Estado. Professora de Direito Constitucional e de Direito Eleitoral da UFPR. Tutora do PET/Direito. Vice-líder do Núcleo de Investigações Constitucionais. Coordenadora do Política Por De Para Mulheres.

Daniela Silva Neves – Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, mestre pelo mesmo programa e professora do curso de Jornalismo do Centro Universitário Internacional (Uninter). E-mail daniela.ne@uninter.com

Electoral Court. It analyzes how legislation has evolved and concludes that it has been generating a campaign that is increasingly distant from the voter, reducing the debate space between candidacies and making it difficult for a fully informed and informed choice of the electorate.

Keywords: *Electoral communication, political communication, political reform, electoral law.*

1. Introdução

Os estudos sobre as eleições no Brasil partem de diversas linhas, entre elas a organização e ação dos partidos, ou a disputa entre os atores e fatores como satisfação com gestão, ou ainda o comportamento do eleitor.

A preocupação deste artigo é sobre um tema menos abordado na Ciência Política brasileira: como as regras eleitorais, elaboradas pelo Congresso Nacional e pela Justiça Eleitoral, atingem o jogo eleitoral e seus atores, modificando especialmente a comunicação política. Para isso, trabalhamos com literatura tanto da Ciência Política quanto do Direito, para mostrar que as regras do jogo interferem drasticamente em seu resultado.

Em 2015, houve uma mudança abrangente nas regras de comunicação de campanha - com a aprovação da Lei nº 13.165 - e seus reflexos foram sentidos na eleição municipal de 2016, com uma intensa redução no período da propaganda.

A discussão sobre reforma política e eleitoral é quase permanente no Congresso, neste momento concentrada em outros temas, como voto em lista fechada nas eleições proporcionais (para vereador e deputado) até 2022 e a instituição do sistema distrital misto a partir de 2026; a criação de um fundo para financiar as campanhas eleitorais - abastecido em 70% com recursos públicos e 30% de doações de eleitores, até o valor máximo de 1 salário mínimo -; o fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais, além da proibição da divulgação de pesquisa eleitoral na semana do pleito. Outra vez, um novo regime jurídico para uma nova eleição, sem

consistência e coerência na sucessão das leis, sem respeito aos princípios constitucionais, sem considerar os efeitos colaterais das alterações.

Entre os pleitos de 2012 e 2016, foram 365 mudanças, incluindo as reformas no Código Eleitoral, na Lei dos Partidos e na Lei das Eleições.

TABELA 1

MUDANÇAS ENTRE AS ELEIÇÕES DE 2012 E 2016				
ALTERAÇÃO	CÓDIGO			TOTAL
	ELEITORAL	LEI DOS PARTIDOS	LEI DAS ELEIÇÕES	
LEI 12.875		5	4	9
LEI12.891/13	6	12	78	96
LEI12.976/14			3	3
LEI13.107/15		6	1	7
LEI13.165/15	39	88	238	365

Fonte: Eneida Desirre Salgado

Tal dinamismo causa impacto na formatação das campanhas e no debate eleitoral. Estudamos o período de campanha e suas regras da comunicação eleitoral, entendendo este como a “hora da política”, no qual o cidadão comum recebe as mensagens das candidaturas com simplificações para um público com pouca informação (PALMEIRA, 1996; VEIGA, 2001). É quando o tema eleições entra no seu cotidiano e, literalmente, na “casa” do eleitor – através do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE)- dando visibilidade às discussões sobre a esfera pública de poder.

As forças políticas em disputa continuam dando importância para este espaço, tanto que no período pré-eleitoral, a negociação por legendas para formação de coligações leva em consideração o tempo que cada uma traz para o HGPE (PANKE, CERVI, 2011). Com a crescente desigualdade na distribuição do tempo, e com a (ainda existente) possibilidade de coligações, combinadas com uma restrição cada vez maior das modalidades de propaganda, o HGPE segue central na competição eleitoral.

A propaganda eleitoral na televisão se revela um espaço de comunicação que alia diversos códigos de linguagem próprios, apresentam mensagens em forma de

síntese, que facilitam a codificação pelo público, com formato que tem ritmo e estrutura quase lúdicos, seguindo a lógica do entretenimento.

(...) ao tratar sobre política e entretenimento, a televisão tende a facilitar o entendimento por conciliar imagem em movimento, sons diversos, texto falado e escrito compondo mensagens que poderiam se aliar a uma “pedagogia” política” (PANKE, 2011).

A atual legislação brasileira restringiu de maneira excessiva a divisão de tempo de horário eleitoral gratuito entre os partidos e ainda diminuiu o tempo de campanha e período de HGPE. O tempo de campanha foi, em 1992, de 70 dias, passando para 122 nas eleições seguintes, chegando a 45 dias no pleito de 2016.

Entre os pleitos analisados por este artigo, foram muitas as restrições para a propaganda eleitoral, principalmente a de rua. Em 1996 eram permitidas faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições, ou murais de qualquer dimensão, distribuição de folhetos, e a propaganda utilitária (como bonés, canetas, réguas e camisetas). Dez anos depois, a campanha de rua praticamente desaparece, com poucas possibilidades de interação face a face, criando uma disputa longe dos olhos da população.

Ao mesmo tempo, aumentou-se o uso de novas tecnologias proporcionadas pela internet (BRAGA, 2011, JAMIL, SAMPAIO, 2011), gerando uma campanha virtual, que, no entanto, não alcança a equilibrar a disputa, mas, em muitos casos, acentua as desigualdades entre os candidatos a partir da contratação, por exemplo, de militantes virtuais. A regulamentação da propaganda na internet também foi sendo constantemente modificada, porém tal tema não é objeto deste estudo.

O foco deste paper é a perda da qualidade do debate político (dos partidos, candidatos e cidadãos), ocasionada pela diminuição da propaganda de rua e do tempo de campanha. O argumento central é que a restrição na campanha diminui o espaço para coleta de informação e despertar de interesse pelas campanhas por parte do eleitor não engajado.

2. Importância das campanhas

Partimos da literatura que indica a campanha política como uma instância organizadora de informações, fornecendo ao eleitor dados sobre os candidatos e

adversários, mostrando suas diferenças e permitindo a construção da imagem, agenda e propostas políticas (MANIN, 1995, PANKE, 2011; TELLES, 2009). “A função da campanha eleitoral consiste em promover a articulação do conhecimento adquirido pelo eleitor sobre a política e o governo, orientando a decisão do voto.” (TELLES, 2009, p.144).

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

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

Moacir Palmeira, em estudo sobre antropologia do voto, defende que, como a política para a população não é atividade permanente, ela é identificada nas eleições “(...) sintomaticamente, o período eleitoral é chamado de tempo da política, época da política, ou simplesmente política” (1996, p. 42).

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

Um cartaz ou fotografia do candidato na porta da casa equivale a uma declaração de voto, uma sinalização de que o dono da casa pertence a um determinado lado. Mas a campanha visa justamente uma parcela do eleitorado que ainda não se declarou, que está disponível.

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

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

A arena de disputa e debate, porém, cada vez é menos face a face e mais por uma quase interação mediada (THOMPSON, 1988) com o fortalecimento dos meios de comunicação de massa – e mais recentemente a internet –, tornando campanhas com caráter monólogo, em uma situação na qual o indivíduo produz formas simbólicas para outros que não podem responder – neste caso, característica do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). Através do programa eleitoral na televisão, os candidatos se comunicam diretamente com seus eleitores, dispensando a mediação dos partidos (MANIN, 1995).

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

O período de campanha tem dimensão simbólica na produção de vínculo entre políticos e eleitores (BONELLI, 1996) e desta forma, os eventos de campanha conformam uma verdadeira “festa da política”. São os comícios, caminhadas, passeatas, debates, que produzem informações e vínculos na sociedade. Um dos

principais objetivos da campanha de rua é de produzir o reconhecimento do candidato, a partir do contato direto com os eleitores. Os panfletos, dessa forma, são o meio de apresentação do candidato, tornam pública a sua história. “Os panfletos são uma forma de apresentação do candidato, de sua trajetória de vida, de seu rosto, de seu capital cultural, social e político.” (SCOTTO, 1996).

3. Fundamentos e restrições da norma

Este período de propaganda eleitoral representa o exercício da política democrática, por ser o tempo do livre convencimento dos eleitores com pluralidade de ideias. Como manifestação da liberdade de expressão, a propaganda eleitoral tem papel central nas democracias, com exigência de forte fundamentação para sua limitação. Como toda restrição a direito fundamental, os contornos da liberdade de expressão - e, por consequência, da propaganda eleitoral - só são justificáveis se responderem à necessidade de proteção de um valor constitucional.

Carlos Neves Filho (2012) explica sobre que fundamento a liberdade deve estar condicionadas a limites, e então a necessidade de regras.

Assim, a liberdade de expressão encontra limitação na própria necessidade de manutenção da condição de livre do homem, ou seja, dos seus direitos fundamentais, devendo respeito à dignidade da pessoa humana, impedindo-se, aí, a invasão da privacidade, a ofensa à honra, a incitação à violência ou atentado contra a vida (2012, p. 28).

Desta forma, quando para proteger direitos fundamentais, ou outro valor constitucionalmente protegidos, as regras que impõe limites à liberdade de expressão política são consideradas legítimas (NEVES FILHO, 2012), e tais vedações previstas na legislação são baseadas no equilíbrio da disputa e na igualdade de condições entre os concorrentes.

O princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral é um dos pilares do desenho constitucional das regras do jogo democrático, ao lado dos princípios da autenticidade eleitoral, da liberdade para o exercício do mandato, da necessária participação das minorias nas instituições políticas e no debate público e da estrita

legalidade em matéria eleitoral (SALGADO, 2015). Assim, no campo jurídico, é preciso submeter a restrição a um teste de conformidade com a Constituição: a limitação será válida apenas se promover os princípios constitucionais.

A igualdade de condições na disputa eleitoral é a justificativa para restringir propaganda eleitoral. Os efeitos pretendidos pelas alterações legislativas devem se relacionar sempre à isonomia na competição e nunca na sua redução.

Assim se deu com a propaganda utilitária, compreendida a partir de 1999 como equivalente a compra de voto. De igual forma em 2006 (Lei 11.300) foi proibida a realização de showmícios com artistas. A mesma lei proibiu a fixação de outdoors, com a justificativa de que as regras de distribuição dos espaços podiam ser burladas. Essas proibições foram estabelecidos pelo Poder Legislativo.

Como observa Carlos Neves Filho, ainda há restrições estabelecidas pela Justiça Eleitoral que – indevidamente - a cada período de campanha, diminui o exercício da propaganda eleitoral, sempre que provocada sobre abusos em nome do combate às irregularidades. Pela Consulta nº 1274/2006, o Tribunal Superior Eleitoral limitou a propaganda eleitoral em bens particulares a uma área máxima de 4m². Tais restrições extrapolam a competência da Justiça Eleitoral e afetam diretamente o núcleo da liberdade de expressão em matéria eleitoral:

(...) tolhe-se a liberdade de todos, por força da possibilidade de uns cometerem irregularidades (é como proibir a todos de dirigir, pois alguns são irresponsáveis no trânsito e podem ser punidos por isso). (NEVES FILHO, 2012, p. 72).

Após analisar os tipos de propaganda eleitoral, Neves Filho diz que a maioria das restrições impostas pela norma é fundada em

(...) premissas equivocadas sobre a propaganda política, esquecendo mais das vezes de que a mesma é parte da liberdade de expressão e, por isso, para ser limitada há de se ter justificativa, que leve em consideração as variáveis do caso e do direito a que se estar a proteger, não meras ilações e supostos prejuízos à igualdade de condições ou outras liberdades individuais (p. 104).

Ao restringir tecnicamente o uso da propaganda de televisão, a legislação diminui a propaganda negativa. Durante o período estudado, em sua maior parte um adversário não poderia, por exemplo, utilizar imagem externa de uma escola municipal para criticar a atual administração. Apenas em 2015, o uso de imagens externas foi

flexibilizado. Alguns estudos de Ciência Política vem mostrando que, ao contrário do que se imagina, o confronto entre os candidatos, na chamada propaganda negativa, aumenta a informação, ajuda na decisão eleitoral porque foca em temas considerados relevantes pelo eleitorado (BORBA, 2015).

Toda e qualquer regra que minimize o espaço de debate público deve ser fortemente justificada. Não é o que acontece nas sucessivas reformas eleitorais e nem nas decisões do Tribunal Superior Eleitoral que se transformam em normas aplicáveis a todos. A igualdade na competição Eleitoral vem sendo tolhida e não promovida.

4. Evolução e restrições da legislação brasileira

Passa-se a comparar a evolução das normas brasileiras com as variáveis tempo de campanha, tempo de horário eleitoral, distribuição de tempo de HGPE entre os candidatos, analisando de que forma a legislação eleitoral brasileira vem caminhando no sentido de esvaziar esse tempo da política. Não somente em número de dias de campanha, ou para o horário eleitoral, mas retirando dos olhos dos eleitores o efeito de adesão, nos moldes citados por Palmeira (1996). A análise é realizada de acordo com anos de eleições municipais, após 1992.

Tal exame leva em consideração o modelo proposto por Felipe Borba (2013), ao avaliar regras eleitorais e democracia em 11 países da América Latina. O autor pontua as diferenças entre os países em relação a seis questões que define como fundamentais: (1) regras de financiamento de partidos e candidatos aos meios de comunicação, (2) período de duração das campanhas, (3) tempo diário de promoção eleitoral, (4) regras de distribuição do tempo de propaganda gratuita entre os partidos, (5) controle de conteúdo das mensagens e (6) os limites impostos pela legislação para a contratação de propaganda.

A hipótese de Borba é que as campanhas cumpriram a função social de informar o público em contextos nos quais há diferentes recursos entre os candidatos, sendo esses recursos as seis variáveis por ele levantadas. Aqui complementamos com o premissa de que, caso esses recursos seja desiguais, o caráter competitivo dessas disputas fica comprometido (RUBIN, 2001).

Este artigo analisará as variáveis (2) período de duração das campanhas, (3) tempo diário de promoção eleitoral, (4) regras de distribuição do tempo de propaganda gratuita entre os partidos. Retira a variável 1 porque este item se refere à compra do espaço de mídia, e não ao financiamento da campanha, ou recursos necessários para produção dos programas. No Brasil, não há possibilidade de compra de espaço nos meios de comunicação para a propaganda eleitoral.

Incluímos uma outra variável, que são as permissões e proibições para propaganda de rua.

Na variável Período de Duração das Campanhas, Borba indica que podem ser consideradas curtas (até 30 dias), médias (entre 30 e 60 dias) e de longa duração (mais de 60 dias). O argumento de Borba é que as campanhas precisam ser longas o suficiente de modo a aumentar a chance de os eleitores conhecerem os candidatos e aprenderem as diferenças que existem entre as suas propostas.

No Brasil, entre os anos de 1992 e 2016, o período de campanha desenvolveu-se da seguinte forma:

GRÁFICO 1



Fonte: Daniela Neves, com informações do TSE

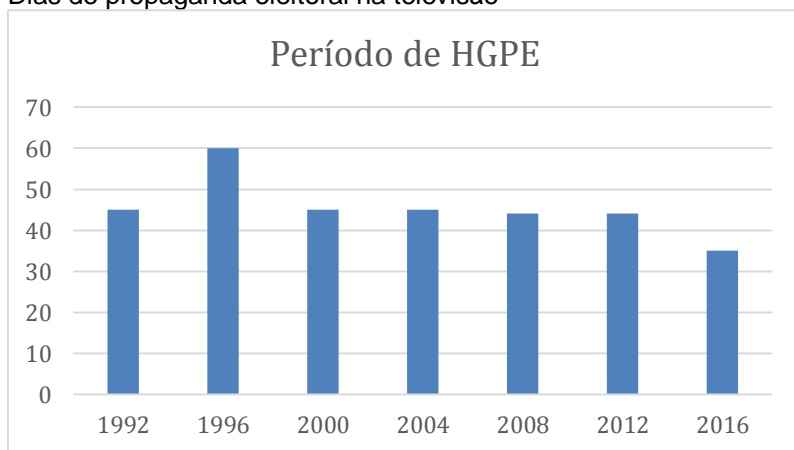
Em 1992, a campanha eleitoral tinha 70 dias, passando para 122 em 1996, 86 em 2000 e 2004, com um dia a mais nos pleitos seguintes (pois começava invariavelmente no dia 6 de julho e terminava no primeiro domingo de outubro), passando para 45 dias nas últimas eleições, de 2016. Perda mais acentuada de tempo de campanha no último pleito, com mudança de longa (até 2012) para média.

As campanhas podem ser consideradas com tendo alta, média ou baixa exposição diária. Considera como alta exposição os países que destinam ao menos 30 minutos para a campanha, define como média exposição as democracias que variam o tempo entre 10 e 30 minutos e como baixa exposição as campanhas com tempo inferior a 10 minutos. Quando há tempo diário de propaganda, ocorre em volume suficiente para que todos sejam expostos às mensagens de campanha.

Sobre as regras de Divisão do Tempo de Propaganda, há dois modelos: um leva em consideração a força relativa dos partidos e divide o tempo de propaganda proporcionalmente à representação de cada um deles na Câmara dos Deputados – que é o caso brasileiro. O segundo método ignora o tamanho das bancadas e reparte igualmente o tempo de televisão entre os partidos. Essa segunda forma é considerada mais equilibrada, pois permite que pequenos partidos e partidos iniciante dispõem de chance para a transmissão de suas mensagens.

GRÁFICO 2

Dias de propaganda eleitoral na televisão



Fonte: Daniela Neves, com informações do TSE

Novamente, as eleições de 1996 são as com tempo de propaganda no rádio e televisão mais abrangente (60 dias), com queda nos anos posteriores e diminuição maior no último pleito (35 dias).

TABELA 2

Tempo diário total de HGPE

ANO	TEMPO DIÁRIO
1992	80 minutos diários para a propaganda, em dois blocos - manhã e noite
1996	90 minutos em 3 programas de 30 minutos - manhã, tarde e noite - mais 30 minutos de inserção
2000	60 minutos divididos em 2 vezes ao dia, segundas, quartas e sextas
2004	60 minutos divididos em 2 vezes ao dia, segundas, quartas e sextas
2008	60 minutos divididos em 2 vezes ao dia, segundas, quartas e sextas
2012	60 minutos divididos em 2 vezes ao dia, segundas, quartas e sextas
2016	20 minutos diários - 2 blocos de 10 minutos cada, de segunda a sábado; inserções - 42 minutos para prefeito

Fonte: Daniela Neves, com informações do TSE

O tempo de horário eleitoral vem diminuindo. Apesar de a norma de 2015 ter deixado a propaganda majoritária de segunda a sexta, o tempo do bloco diminuiu, passando de três para 2 horas por semana. Desta forma, nas eleições de 2000 a 2012, o horário eleitoral gratuito era composto por:

– 2 blocos de 30 minutos cada, totalizando 1 hora, 3 vezes por semana (2^a, 4^a e 6^a), 3 horas por semana, totalizando 38 programas de candidatos majoritários.

Nas eleições de 2016 foram:

– 2 blocos de 10 minutos cada, totalizando 20 minutos diários (de segunda a sábado), ou 2 horas por semana, com um total de 60 programas mais curtos que os anteriores.

TABELA 3

Divisão do tempo de HGPE entre partidos e as coligações

ANO	DIVISÃO DO TEMPO ENTRE PARTIDOS
1992	100% de acordo com representação no Poder Legislativo, sendo
	25% igualmente entre aqueles com ao menos 1 representante no Congresso Nacional e 3 na Assembleia Legislativa
	37,5% Proporcional à representação no Congresso Nacional
	37,5% Proporcional ao número de representantes na Assembleia Legislativa
1996	20% igualmente entre partidos
	80% Proporcional à representação no Congresso Nacional
2000 a 2012	33% igualmente entre partidos
	66% Proporcional à representação no Congresso Nacional
2016	10% igualmente entre partidos
	90% Proporcional à representação no Congresso Nacional

Fonte: Daniela Neves, com informações do TSE

Em 1992 não houve divisão igualitária, apenas uma separação que respeitava a representatividade entre os partidos no Poder Legislativo, estadual e federal. Em 1996 uma menor parte (20%) foi dividida entre partidos sem critério de representatividade, e a maior parte (80%) respeitando a representação no Congresso Nacional. Os pleitos de 2000 a 2012 foram os mais igualitários na divisão de tempo de TV, separando 1/3 para divisão sem critério e o restante de acordo com representação no Congresso. Já a atual legislação prevê apenas 10% para divisão por igual e os demais 90% do tempo são distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados.

5. Restrições na propaganda de rua

Entendendo a propaganda de rua como o símbolo do “tempo da política”, naquele que, independentemente da busca por informação, o eleitor acaba por esbarrar na lembrança e no assunto de eleições, no Anexo 1 apresentamos um quadro mostrando o que a legislação permitiu e restringiu, ou proibiu, no que diz respeito a este tipo de propaganda. Também inclui as restrições para propaganda de rádio e televisão, além de debates que podem ser realizados pelas emissoras.

Diante do quadro mostrado no Anexo 1, é possível perceber que a legislação de 1991, que normatizou as eleições de 1992, era simples, declarando de forma genérica o que era permitido e proibido em propaganda de rua em locais públicos e particulares. A legislação seguinte, de 1995, começou a prever comícios, com delimitação de horário, assim como debates, carro de som e distribuição de brindes.

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

A última mudança na legislação continua restringindo a propaganda de rua, flexibilizando um pouco a propaganda de TV, permitindo gravações externas em determinadas situações explicitadas.

Conclusões

O presente artigo mostrou as sucessivas reformas na legislação eleitoral e o seu impacto das mudanças na comunicação das campanhas municipais. Mostrou que as modificações na legislação eleitoral brasileira são frequentes e que têm a capacidade de desenhar o campo dos atores políticos.

Com a restrição da propaganda de rua, a presença da campanha no dia a dia do eleitor diminui, restringindo o “clima” da disputa eleitoral, e com isso tirando a força do que os pesquisadores da antropologia eleitoral chamam de “a hora da política”.

Se até 2013 foi a propaganda de rua que vinha desaparecendo, a última modificação, de 2015, diminui o tempo tanto total de campanha, para 45 dias, e de horário eleitoral no rádio e televisão (HGPE), para 35 dias. Se comparada com a legislação vigente em 1996, a mais abrangente, significa uma diminuição de 63% no período de campanha e 41% no período de HGPE.

Menos tempo, quase sem propaganda de rua, a comunicação eleitoral está sumindo dos olhos do eleitor, que se estiver interessado precisa buscar a informação, seja por via virtual, ou até comitês e atos de campanha, para viver o dia a dia da disputa. Essas restrições não somente dificultam a busca pela informação, como também diminuem o espaço para debate e antagonismo entre candidaturas, dificultando uma escolha plenamente consciente e informada do eleitorado.

Referências

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

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

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

BORBA, Felipe. **Propaganda Negativa nas Eleições Presidenciais Brasileiras**. Opinião Pública, Campinas, vol. 21, n. 2, agosto, 2015.

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

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

NEVES FILHO, Carlos, **Propaganda Eleitoral e o princípio da liberdade de propaganda política**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

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

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

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

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

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

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

SALGADO, Eneida Desirre. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

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

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

THOMPSON, J. B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

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

ANEXO 1
QUADRO SOBRE PROPAGANDA DE RUA

ANO	LEI	PERMISSÕES	RESTRICÇÕES
1991	8.214	<p>1) Em locais públicos indicados pela prefeitura</p> <p>2) Em bens particulares, desde que com a permissão do detentor de sua posse, propaganda é livre.</p> <p>3) Propaganda através de distribuição de folhetos, volantes e demais tipos de publicações impressas.</p> <p>4) Outdoors, em até 50% dos pontos de propaganda disponíveis na cidade. Pontos são sorteados entre os partidos, respeitando proporção de maior e menor impacto visual.</p> <p>5) Utilização de propaganda em imprensa escrita com tamanho máximo de 1/8 de página de jornal padrão e de 1/4 de página de revista ou tabloide.</p>	<p>A) Nos bens que dependam de concessão do Poder Público ou que a ele pertençam, bem como nos de uso comum, é proibida a propaganda, inclusive por meio de faixas ou cartazes afixados em quadros ou painéis, salvo em locais indicados pelas prefeituras.</p> <p>B) - Não pode: I) anúncios luminosos, faixas, cartazes colocados em pontos não especialmente designados e inscrições nos leitos das vias públicas, inclusive rodovias;</p> <p>II - projeção de vídeo, de cartazes fixados em cinemas, teatros, clubes, lojas, restaurantes, bares, mercados, exposições, estações rodoviárias, de metrô e aeroportos;</p> <p>III - utilização de faixas ou cartazes em ginásios e estádios desportivos, de propriedade particular ou pública, ou faixas e cartazes portáteis levados, mesmo voluntária e gratuitamente, por frequentadores de ginásios e estádios</p> <p>IV - circuito fechado de som ou de simples imagem em recintos a que o público tenha acesso, como cinemas, teatros, clubes, lojas, exposições e semelhantes.</p> <p>-Proibido ofender candidato.</p>
1995	9.100	<p>Permite 1) 2) 3) 4) 5) e</p> <p>6) distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha</p> <p>7) A realização de comícios será permitida no horário compreendido entre as 8h e as 24 horas.</p> <p>8) Carro de som</p>	<p>C) Proibido ofender candidato</p> <p>D) No programa de rádio e televisão vedadas a participação de qualquer pessoa mediante</p>

		9) Realização de debates por emissoras de rádio e televisão	remuneração e a veiculação de propaganda que possa degradar ou ridicularizar candidatos. E) Proibida qualquer tipo de Propaganda de Boca de Urna (dia da eleição)
1997	9.504	1) 2) 3) 4) 5) 6) 7) 8) entre 8h e as 22 horas sendo vedados a instalação e o uso daqueles equipamentos em distância inferior a duzentos metros de escolas, hospitais, bibliotecas, igrejas, teatro, sedes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário 9) 10) Permitida a fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados nos postes de iluminação pública, viadutos, passarelas e pontes 11) É permitida a colocação de cavaletes, bonecos, cartazes, mesas para distribuição de material de campanha e bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos.	Continua E) F) Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, é vedada a pichação, inscrição a tinta e a veiculação de propaganda, G) - Placas, estandartes e faixas não podem causar dano, dificultar ou impedir o seu uso e o bom andamento do tráfego. H) na veiculação das inserções de rádio e TV é vedada a utilização de gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais I) 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
2006	11.300	1) 2) 3) 5) 7) 9)	Proíbe 4) Proíbe 6) Proíbe 10) acrescenta proibição para sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de

			placas, estandartes, faixas e assemelhados. - Proibição de showmício ou evento assemelhado – com presença de artistas, de forma remunerada, ou não. Continua E) G H) I)
2009	12.034	<p>2) 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>2) desde que não excedam a 4m² (quatro metros quadrados)</p> <p>5)</p> <p>8) entre as 8h e as 22 horas, sendo vedados a instalação e o uso daqueles equipamentos em distância inferior a duzentos metros de escolas, hospitais, bibliotecas, igrejas, teatro, sedes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário</p> <p>11) entre 6h e 22h, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos.</p> <p>12) 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</p>	<p>Continua E) H) I)</p> <p>Define o que é propaganda antecipada</p> <p>- Limita a propaganda em bens particulares a área de até 4m².</p> <p>-Proíbe 4)</p> <p>Proíbe 10) inclui cerca, tapume, divisória</p> <p>- Proíbe 11)</p> <p>J) Fica vedada a utilização de trios elétricos em campanhas eleitorais, exceto para a sonorização de comícios</p> <p>K) Fica vedada a utilização da propaganda de candidaturas proporcionais como propaganda de candidaturas majoritárias e vice-versa</p>
2013	12.891	<p>1) mantém 2) com área de 4m²</p> <p>Mantém 3) 5) 7) 9) 11) 12)</p> <p>8) inclui: É permitida a circulação de carros de som e minitrios como meio de propaganda eleitoral, desde que observado o limite de 80 (oitenta) decibéis de nível de pressão sonora, medido a 7 (sete) metros de distância do veículo</p>	<p>Continua E) H) I) J)</p> <p>Continua proibido 4) 6) 10)</p> <p>1) Inclui proibição Nas árvores e nos jardins localizados em áreas públicas</p> <p>L) É proibido colar propaganda eleitoral em veículos, exceto adesivos microperfurados até a extensão total do para-brisa traseiro e, em outras posições, adesivos até a dimensão de 50 cm por 40 cm.</p>

2015	13.165	<p>2) inclui: Em bens particulares, independe de obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral, desde que seja feita em adesivo ou papel, não exceda a 0,5 m² (meio metro quadrado)</p> <p>7) 9) 12)</p> <p>13) Delimita o que não é considerada propaganda antecipada, permitindo divulgação de posicionamentos pessoais sobre questões políticas, pedido de apoio à pré-candidaturas</p>	<p>Mantém 3)</p> <p>Continua proibido 4) 6) 10) - 2) - limita propaganda em bens particulares em adesivo ou papel (impacto principalmente para carros) , em tamanho superior a 0,5 m² (meio metro quadrado)</p> <p>Continua K)</p> <p>M) 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, nas quais ele, pessoalmente, exponha:</p> <p>I - realizações de governo ou da administração pública; II - falhas administrativas e deficiências verificadas em obras e serviços públicos em geral; III - atos parlamentares e debates legislativos. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)</p>
------	--------	---	--

Fonte: Daniela Neves, com dados do TSE.