

PROJETO DE LEI Nº , DE 2011

(Do Sr. Augusto Coutinho)

Dá nova redação aos artigos 47, 49, 50 e 51 da Lei 9.504/97.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os artigos 47, 49, 50 e 51 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 47.....

§ 1º A propaganda eleitoral será feita exclusivamente por meio das inserções de até 60 segundos, assinadas obrigatoriamente pelos partidos ou coligações e distribuídas ao longo da programação das emissoras de rádio e televisão, veiculadas entre as oito e as vinte e duas horas, estabelecido o seguinte:

I – na eleição para Presidente da República, as inserções serão veiculadas às terças, quintas-feiras e aos sábados, distribuídas ao longo da programação, no total de cinquenta minutos no rádio e cinquenta minutos na televisão;

II – nas eleições para Deputado Federal, as inserções serão veiculadas às terças, quintas-feiras e aos sábados, distribuídas ao longo

da programação, no total de cinquenta minutos no rádio e cinquenta minutos na televisão;

III – nas eleições para Governador de Estado e do Distrito Federal, às segundas, quartas e sextas-feiras, distribuídas ao longo da programação, no total de cinquenta minutos no rádio e cinquenta minutos na televisão;

IV – nas eleições para Deputado Estadual e Deputado Distrital, às segundas, quartas e sextas-feiras, distribuídas ao longo da programação, no total de cinquenta minutos no rádio e cinquenta minutos na televisão;

V - nas eleições para Senador, às segundas, quartas e sextas-feiras, distribuídas ao longo da programação, no total de cinquenta minutos no rádio e cinquenta minutos na televisão;

VI – nas eleições para Prefeito e Vereadores, às segundas, quartas e sextas-feiras, distribuídas ao longo da programação, no total de cinquenta minutos no rádio e cinquenta minutos na televisão;

.....

Art. 49 Se houver segundo turno, as emissoras de rádio e televisão reservarão, a partir de quarenta e oito horas da proclamação dos resultados do primeiro turno e até a antevéspera da eleição, horário destinado à divulgação da propaganda eleitoral gratuita, distribuída ao longo da programação das emissoras de rádio e televisão, na forma das inserções previstas no art. 47, veiculadas entre as oito e as vinte e duas horas:

Parágrafo único. O tempo de cada período diário das inserções será dividido igualitariamente entre os candidatos. (NR)

Art. 50 A Justiça Eleitoral efetuará sorteio para a escolha da ordem de veiculação das inserções previstas no art. 47, sob responsabilidade de cada partido ou coligação, no primeiro dia do horário eleitoral gratuito; a cada dia que se seguir, as inserções veiculadas por último, na véspera, serão as primeiras, apresentando-se as demais na ordem do sorteio.

§1º Em cada dia da programação, as emissoras de rádio e televisão obedecerão a distribuição total do tempo que cabe a cada partido ou coligação, segundo as regras do § 2º do art. 47, vedada a acumulação de tempo para divulgação concentrada em dia posterior.

§ 2º Obedecidas as regras do § 2º do art. 47, as emissoras de rádio e televisão distribuirão as inserções em três blocos de audiência, entre as oito e as doze horas, entre as doze e as dezoito horas e entre as dezoito e as vinte e duas horas.

§ 3º Em cada um dos três blocos de audiência previstos no § 2º, tomados isoladamente, a distribuição do tempo das inserções deve obedecer as regras estabelecidas no § 2º do art. 47.

Art. 51. Na veiculação das inserções é vedada a utilização de gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais, e a veiculação de mensagens que possam degradar ou ridicularizar candidato, partido ou coligação.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei em tela tem como objetivo estabelecer novas regras para o Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita, previsto na Lei 9.504/97. As regras vigentes para os horários eleitorais gratuitos, de rádio e televisão, durante as eleições prevêm dois tipos de veiculação: a) em formato de programa eleitoral (um bloco contínuo de programação inserido à tarde e outro à noite nas rádios e TVs); e b) em formato de propaganda eleitoral (30 minutos de inserções durante a programação com tempo máximo de 60”).

Como é do conhecimento de todos, a forma vigente de organização do tempo de divulgação da propaganda eleitoral tem apresentado baixos índices de audiência, principalmente, em função das longas interrupções da programação do rádio e da televisão: cinquenta minutos, a

partir das treze horas, e cinquenta minutos, a partir das vinte horas e trinta minutos.

Em função dessas interrupções prolongadas (fruto do atual modelo de propaganda eleitoral) e dos recentes escândalos na política nacional, o público em geral é cada vez menos receptivo aos “grandes” programas políticos, evitando-os ou substituindo-os, seja por programações a cabo ou mesmo desligando o televisor; exatamente por tais programas estarem bem definidos dentro das grades de programação (um horário fixo à tarde e outro à noite). Conseqüentemente, o objetivo maior do horário eleitoral, destinado a disseminar os programas dos partidos e candidatos nas eleições majoritárias e proporcionais, não tem sido atingido de forma satisfatória.

Exemplificativamente, segundo dados do IBOPE, a audiência dos programas eleitorais de rádio e TV cai consideravelmente durante a veiculação da campanha. Estatisticamente, depois da primeira semana, os programas eleitorais sofrem uma queda de audiência em torno de 35% no número de espectadores que os assistem cotidianamente. Outro dado relevante é que tais programas eleitorais ainda são menos assistidos que os programas normais da televisão aberta: durante a exibição deles, por exemplo, o número de aparelhos desligados em relação aos horários/programas anteriores tende sempre a aumentar em até 10%.

Outro fator relevante é que, somente nas últimas eleições, o custo total do tempo usado nas TVs foi de R\$ 850 milhões, repassado ao contribuinte, já que as emissoras estão autorizadas pela lei a descontar do imposto de renda até 80% do que deixaram de arrecadar com a programação eleitoral. No entanto, esta compensação ainda significa prejuízos para as emissoras, que precisam arcar com os 20% de custos restantes e ainda uma queda de audiência verificada durante o período eleitoral: prejuízos tanto às emissoras quanto aos espectadores.

Destacamos, com a presente proposta de reformulação do atual Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral – HGPE¹, por meio da

¹ Ver artigo 75, inciso III, da Lei nº 4.740, de 1965, e artigo 250 da Lei nº 4.737, de 1965, que institui o Código Eleitoral. Tal obrigatoriedade foi posteriormente extinta com a Lei nº 4.961, de 1966, sendo revogada a obrigatoriedade pelo artigo 107 da Lei nº 9.504, de 1997.

substituição do bloco contínuo de programação (veiculada 2 vezes ao dia; tarde e noite) por inserções gratuitas de 60” – *spots*² ao longo da programação diária de rádio e TV, que a repercussão econômica nos custos de produção das inserções cai drasticamente, barateando sobremaneira as campanhas eleitorais³. Isso ocorre porque o formato em pequenas inserções é mais próximo do formato da propaganda comercial comum, e, conseqüentemente, mais bem aceito. Ademais, o novo formato ora proposto condiciona uma maior concentração do foco nas propostas dos candidatos e não na tentativa de transformá-los em apresentadores de TVs ou “garotos propaganda” de si mesmos; minimizando o efeito nocivo de um determinado tipo de marketing político em voga, o qual tenta criar personagens televisivos em vez de candidatos reais e com propostas efetivas.

Ao mesmo tempo, a ideia da veiculação das inserções, distribuídas em pequenos intervalos ao longo da programação tem se mostrado muito mais eficaz na disseminação das ideias políticas, sob responsabilidade dos partidos ou coligações. Na medida em que o cidadão não é interrompido em seu hábito de assistir os programas de sua preferência nos horários de costume, as inserções são vistas por número muito maior de eleitores.

Ressalta-se que o propósito do presente Projeto de Lei é, a partir dessa experiência exitosa, transformar todo o Horário Eleitoral Gratuito na forma das inserções atualmente previstas pela legislação. Com esse objetivo, a distribuição do tempo entre os partidos e coligações continuaria obedecendo os critérios previstos no § 2º do artigo 47 da Lei 9.504/97, isto é, um terço igualmente entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados e dois terços proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

Contudo, de modo que a disseminação da propaganda eleitoral gratuita não entre em conflito com os hábitos do cidadão, a distribuição do tempo que caberia a cada partido ou coligação ocorrerá dentro de três

² Esse formato se assemelha ao padrão adotado para as campanhas norte-americanas difundidas ao longo da década de 1960. O que não excluía a prática de candidatos comprarem espaços maiores (Figueiredo; Aldé; Dias; e Jorge, 1998). A adoção de *spots* nas eleições brasileiras se deu com a Lei nº 9.100, de 1995 (Mendes, 2000).

³ Vide tabela de custos em anexo, contendo estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV com a propaganda eleitoral em 2 blocos.

blocos de audiência, a saber: entre as oito e as doze horas, entre as doze e as dezoito horas e entre as dezoito e as vinte e duas horas. Por meio desta regra, obedecendo os índices diferenciados de audiência das emissoras de rádio e televisão, todos os partidos e coligações poderão disseminar suas mensagens sabendo que serão, de alguma forma, assistidos pelos destinatários de suas propostas políticas.

Ao mesmo tempo, nenhum partido ou coligação será prejudicado pela concentração da disseminação de suas propostas em determinado horário específico, pois a distribuição deverá seguir o critério de independência entre os blocos de programação, de forma que todos os partidos ou coligações tenham seu tempo distribuído ao longo da programação diária.

Comparativamente ao atual formato de “programa eleitoral”, o modelo de inserções de até 60 segundos apresenta inúmeras vantagens, dentre as quais destacamos:

- I) Os índices de audiência são expressivamente maiores, exatamente por serem veiculadas durante os intervalos comerciais normais das emissoras, sem interromper a programação ou mudar a grade;
- II) Atingem um número de espectadores exponencialmente maior e mais variado dentro das diversas faixas etárias votantes;
- III) A repercussão econômica nos custos de produção das inserções cai drasticamente, barateando sobremaneira as campanhas eleitorais.

Com essas alterações nas regras vigentes, esperamos não só aumentar os índices de audiência do Horário Eleitoral Gratuito (atualmente prejudicados pela forma concentrada pela qual os programas eleitorais dos partidos e coligações são disseminados entre o eleitorado), como também sensibilizar esta Casa Legislativa para uma real mudança de paradigma no tocante ao atual modelo de propaganda eleitoral gratuita, em

consonância com os anseios político-sociais de uma verdadeira Reforma Política; apresentando a problemática real de que os programas eleitorais gratuitos atuais são mais caros é ineficazes⁴ que as inserções de 60 segundos, as quais, repisa-se, são mais ágeis, mais baratas, atraem mais audiência e evidenciam mais as propostas e os candidatos.

Para atingir os propósitos justificados acima, contamos com o apoio dos nobres pares na aprovação do presente Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de de 2011.

Deputado AUGUSTO COUTINHO
DEM/PE

ANEXO

⁴ VEIGA, L. Em Busca de Razões para o Voto: o uso que o homem comum faz do horário eleitoral. Tese de Doutorado. IUPERJ, 2001.

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

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

ANEXO

Tabela 1: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV: propaganda eleitoral primeiro e segundo turnos (blocos e spots) e propaganda partidária – eleições gerais e eleições municipais (em R\$ de novembro de 2010)

Tipo de Propaganda (HGPE)	Eleições Gerais (CD 2006)		Eleições Gerais (CD 2006)		Eleições Municipais (CD 2006)		Eleições Municipais (CD 2006)	
	Primeiro Turno		Segundo Turno		Primeiro Turno		Segundo Turno	
	tempo/min.	R\$ (nov/2010)	tempo/min.	R\$ (nov/2010)	tempo/min.	R\$ (nov/2010)	tempo/min.	R\$ (nov/2010)
Eleitoral (em blocos)	3.900	4.280.192.839	560	645.086.467	2.340	2.783.085.030	560	645.086.467
Eleitoral (em spots)	1.350	1.085.919.017	420	309.296.417	1.350	1.085.919.017	420	309.296.417
Σ Eleitoral (blocos + spots)	5.250	5.366.111.856	980	954.382.884	3.690	3.869.004.047	980	954.382.884
Partidária (um semestre)	1.172	1.020.424.200	***	***	1.172	1.020.424.200	***	***
Partidária (dois semestres)	2.344	2.040.848.400	***	***	2.344	2.040.848.400	***	***
Σ Propaganda (Eleit. + Part)	6.422	6.386.536.056	980	954.382.884	4.862	4.889.428.247	980	954.382.884
Σ Eleições Gerais/Municipais	R\$7.340.918.940				R\$5.843.811.131			

Tipo de Propaganda (HGPE)	Eleições Gerais (CD 2010)		Eleições Gerais (CD 2010)		Eleições Municipais (CD 2010)		Eleições Municipais (CD 2010)	
	Primeiro Turno		Segundo Turno		Primeiro Turno		Segundo Turno	
	tempo/min.	R\$ (nov/2010)	tempo/min.	R\$ (nov/2010)	tempo/min.	R\$ (nov/2010)	tempo/min.	R\$ (nov/2010)
Eleitoral (em blocos)	3.900	6.229.988.503	560	938.948.646	2.340	4.050.889.385	560	938.948.646
Eleitoral (em spots)	1.350	1.580.597.708	420	450.193.063	1.350	1.580.597.708	420	450.193.063
Σ Eleitoral (blocos + spots)	5.250	7.810.586.211	980	1.389.141.710	3.690	5.631.487.094	980	1.389.141.710
Partidária (um semestre)	1.382	1.733.543.473	***	***	1.382	1.733.543.473	***	***
Partidária (dois semestres)	2.764	3.467.086.945	***	***	2.764	3.467.086.945	***	***
Σ Propaganda (Eleit. + Part)	6.422	9.544.129.684	980	1.389.141.710	4.862	7.365.030.566	980	1.389.141.710
Σ Eleições Gerais/Municipais	R\$10.933.271.394				R\$8.764.172.276			

Fonte: IV CONGRESSO LATINOAMERICANO DE OPINIÃO PÚBLICA DA WAPOR BELO HORIZONTE (MG) – BRASIL. Tese: SINAIS DE ESTABILIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL: INDÍCIOS APONTADOS PELO CUSTEIO DOS PARTIDOS E DAS ELEIÇÕES. Autor: **Mauro Macedo Campos** - Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Pós-doutorando em Ciência Política (UNICAMP).