

# I Seminário Nacional do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PGCS – UFES

GT 7) Instituições políticas

## FINANCIAMENTO PÚBLICO INDIRETO NO BRASIL: IMPACTOS DA MÍDIA ELETRÔNICA PARA PARTIDOS E ELEIÇÕES

Por:  
Mauro Macedo Campos<sup>1</sup>  
Hugo Borsani<sup>2</sup>

### I. Introdução

Este artigo busca analisar a essencialidade da mídia como veículo de informação no que se refere à comunicação política. Além das funções exercidas pela mídia, seja como veículo mercadológico, seja pelo seu papel jornalístico, para o caso brasileiro, pode-se derivar outra decorrência da gratuidade dos espaços de comunicação para os partidos políticos nos veículos de radiodifusão. Por ora vale dizer que ela envolve dois tipos de propaganda: a partidária e a eleitoral. Ao longo deste artigo dar-se-á maior ênfase ao Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), como um mecanismo de financiamento público indireto.

Em função da capilaridade que exercem em toda a sociedade, as mensagens transmitidas (pagas ou não) ao cidadão pela propaganda na mídia eletrônica (rádio e televisão) podem influir na decisão do voto. Funcionam como um mecanismo redutor do custo de captação de informações por parte do eleitor sobre problemas de toda ordem e analisados por ele na hora do voto (Veiga, 2002; Borba, 2005). Portanto, pode pesar nas escolhas dos eleitores por meio de um ponto de vista específico, que reflete a realidade social que se apresenta aos espectadores-eleitores (Miguel, 1999).

Mesmo os eleitores que dizem não se interessar pelas disputas eleitorais e pelo horário eleitoral gratuito deparam com situações que mudam o cotidiano e nas quais são compelidos a opinar sobre determinado assunto decorrente das disputas eleitorais (Veiga, 2001; Reis, 2003; Jardim, 2004). Além disso, os programas partidários e eleitorais, em blocos, não são únicos. Ao longo das programações, as inserções têm a função de abranger o maior espaço possível de cobertura. Portanto, seria difícil ficar totalmente imune ao horário eleitoral gratuito.

Nestes termos, autores como Marcus Figueiredo e Alessandra Aldé (2005) consideram que a propaganda eleitoral exerce três funções essenciais no processo competitivo: a condição

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) - (e-mail: [campos@twister.com.br](mailto:campos@twister.com.br))

<sup>2</sup> Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) - (e-mail: [hugobor@uenf.br](mailto:hugobor@uenf.br))

que propicia ao partido (ou ao candidato) de reforçar no eleitor a intenção de voto; outra que se refere à capacidade de fazer o eleitor mudar de idéia e, assim, capturar votos de outro candidato concorrente; e, por fim, a função de convencimento dos eleitores indecisos.

O tema relacionado ao acesso aos meios de comunicação, concedido aos partidos políticos, se coaduna com os princípios democráticos da equidade e do direito de informação<sup>3</sup>. Por um lado, os partidos necessitam de espaço para divulgar suas plataformas e programas eleitorais. Por outro, é também direito dos eleitores conhecerem as propostas e se informarem sobre estas, bem como sobre as opções partidárias e eleitorais apresentadas a cada período, não importando se um partido (ou candidato) tenha mais ou menos recursos para adquirir esses espaços na mídia eletrônica. Mas, independentemente do aspecto de condução da democracia partidário-eleitoral, tem-se, na literatura especializada, a convicção de que o uso dos veículos de mídia nas campanhas eleitorais representa um custo cada vez mais elevado, acirrando ainda mais a competição partidário-eleitoral.

O artigo foi pensado a partir da seguinte proposta: primeiramente far-se-á uma breve apresentação do mercado midiático no Brasil, onde se destacam as potencialidades deste setor e a sua abrangência. Na sequência, argumenta-se sobre a essencialidade da mídia eletrônica de radiodifusão para a competitividade do sistema partidário e eleitoral, em que se ressalta os elevados custos para as companhias. A seção seguinte destina-se a um passeio pela legislação que regula o financiamento público indireto, com ênfase no horário gratuito de propaganda eleitoral, em suas duas vertentes: propaganda eleitoral e partidária, além do formato vigente de benefício fiscal às emissoras de radiodifusão. A última seção do artigo traz à baila um exercício especulativo em que se pode mensurar, em termos monetários, o valor dos espaços midiáticos cedidos pelas emissoras pela veiculação do horário eleitoral gratuito e, com isso, ressalta-se o benefício público, em que pese a maior competitividade do sistema partidário e eleitoral no País. Por fim, tecem-se as considerações finais deste estudo.

## **II. Sistema de mídia eletrônica de radiodifusão no Brasil: sobre qual recurso se está falando ?**

De início, nesta seção, será ressaltada a importância da mídia, em especial, a mídia televisiva, para o desenvolvimento das democracias modernas, tanto no contexto político, quanto no econômico.

---

<sup>3</sup> De acordo com Bruno Speck, aqui caberia mais uma distinção, na qual o direito de informação significaria: (a) direito de informar (nesse caso o partido); ou (b) direito de se informar (nesse caso o cidadão).

Os meios televisivos, de acordo com analistas políticos, podem ser considerados como um ponto chave para o entendimento dos custos elevados das campanhas eleitorais em qualquer democracia. Mais ainda. Da mesma forma que possui um caráter complexo e excessivamente caro (Albuquerque e Dias, 2002), a mídia, como bem ressalta Giovanni Sartori (1989), desempenha um papel importante na constituição da chamada “videopolítica”, elemento essencial aos governos, partidos e candidatos nas democracias modernas.

A relevância desse instrumento para a consolidação da democracia no Brasil se deve à sua grande penetração em todo o território. A capacidade de inserção das televisões abertas é incontestável, seja como veículo de informação ou de entretenimento, porque seu alcance é maior do que o dos demais meios de comunicação existentes: a televisão está presente em 91,3% dos domicílios, cobrindo aproximadamente 99,86% do território nacional (Anatel/CPqD, 2002; IBGE/PNAD, 2004; Mídia Dados, 2007).

O quadro 1 mostra o grau de penetração da mídia eletrônica no mercado nacional por fonte de divulgação. Percebe-se que a televisão acaba sendo, se não o principal veículo de informação, o mais abrangente (juntamente com as rádios), com uma grande inserção social.

O avanço tecnológico e o peso dos investimentos em redes de transmissão e estações sustentam a amplitude e a abrangência desse sistema de telecomunicação no Brasil. A sofisticação do mercado midiático amplia a profissionalização e os custos dos espaços comerciais (Gomes, 1994; Azevedo, 2006).

**Quadro 1: Números dos Principais Veículos da Mídia Eletrônica Brasileira**

<p><b>TV Aberta</b></p> <p>Domicílios com TV: 91,3%</p> <p>Fonte: Mídia Dados, 2007 e ANATEL, outubro/2006</p>
<p><b>TV Assinatura</b></p> <p>Domicílios Assinantes: 12%</p> <p>Fonte: Mídia Dados, 2007</p>
<p><b>Rádio</b></p> <p>Domicílios com Rádio: 88,2%</p> <p>Fonte: Mídia Dados, 2007</p>
<p><b>Jornal*</b></p> <p>Circulação Média Diária: 7.230.285</p> <p>Tempo médio diário de leitura de jornal: 45,7min (de segunda a sábado) e 51,53min (aos domingos)</p> <p>Fonte: Associação Nacional de Jornais (ANJ), 2007/ <a href="http://www.mastersite.com.br/jornaisbrasil.html">http://www.mastersite.com.br/jornaisbrasil.html</a></p>
<p><b>Internet</b></p> <p>Número de usuários: 25.013.683</p> <p>Fonte: Mídia Dados, 2007</p>

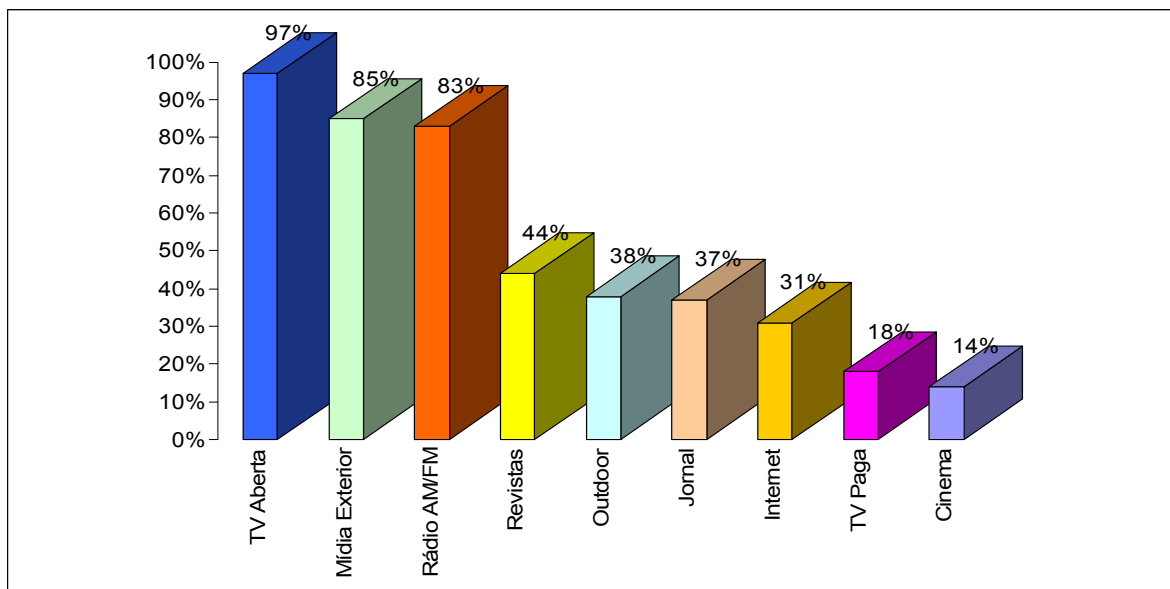
Fonte: Campos, 2009.

\* Além de impressos, os jornais apresentam formatos eletrônicos pela internet.

Ainda no intuito de chamar a atenção para a importância dos meios de comunicação (em especial, televisões e rádios), no caso brasileiro, o gráfico 1 coloca em evidência a capacidade de penetração desses veículos, por alcançarem a quase totalidade da população do

País. Os dados destacam a importância das TVs abertas no mercado brasileiro de mídia e evidenciam a potencialidade dessas “ferramentas” como mecanismo de acesso às informações, seja atuando como uma mídia-jornalística, seja através da propaganda paga, por meio da comercialização de espaços midiáticos junto aos anunciantes.

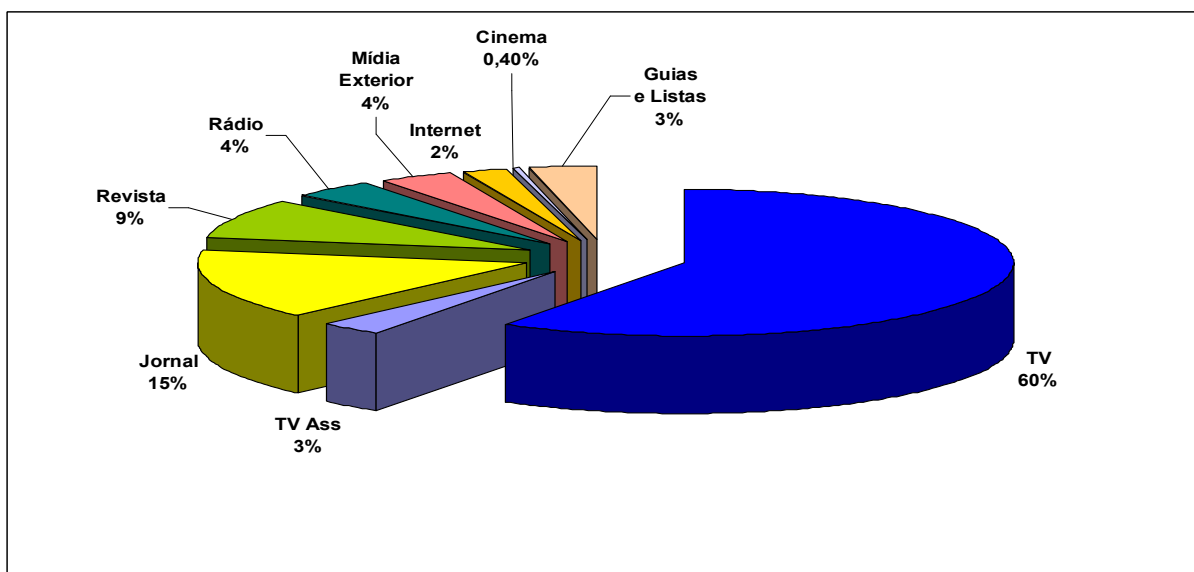
**Gráfico 1: Penetração dos Meios de Comunicação no Brasil (IBOPE – %)**



Fonte: IBOPE – TGI – Média Brasil: julho de 2006 a julho de 2007.

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

**Gráfico 2: Share dos Meios de Comunicação em 2006 (em %)**



Fonte: Mídia Dados – Grupo de Mídia/SP, 2007.

A participação de anunciantes nos veículos de comunicação segue a linha da capacidade de penetração que exercem na sociedade. A tabela 1 demonstra o distanciamento entre as TVs abertas e os demais veículos. Esses resultados, comparados com os dados dos gráficos 1 e 2, evidenciam o seguinte aspecto: os investimentos publicitários efetuados junto às TVs abertas acompanham o percentual do *share* medido para os meios de comunicação.

**Tabela 1: Investimento Publicitário por Setor – Brasil (2005)**

<b>Tipo de Mídia</b>	<b>Participação (%)</b>
TV Aberta	59,6*
Jornal	16,3
Revista	8,8
TV a Cabo	2,3
Rádio	4,2
Mídia Exterior	4,3
Internet	1,7
Outros	12,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inter-Meios/PriceWaterhouseCoopers, 2005

\* Desse percentual, aproximadamente 76% são direcionados para a Rede Globo

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

Com esse potencial todo, a mídia pode exercer interferência direta na condução da política, tanto na inversão de prioridades da agenda de discussão, inserindo novos *issues* e tornando os *decision-makers* relativamente dependentes do “humor” dos meios de comunicação, como expressando os interesses econômicos e sociais dos seus controladores ou aliados (Rial, 2004). Tal interferência ocorre, sobretudo, por intermédio das emissoras de televisão, que desempenham um papel central no que se refere à disputa, à conquista e à manutenção do poder político. Marcus Figueiredo (1993) considera como “quase impossível” eliminar por completo algumas das predileções desse segmento e “resistir à propaganda espontânea que a mídia faz de alguns candidatos<sup>4</sup>”. Por esses e outros motivos, a mídia eletrônica torna-se um instrumento essencial para a democracia, tendo em vista a sua capacidade de fornecer “recursos cognitivos” (Miguel, 1999) aos espectadores (ou eleitores).

Nesse ponto, a mídia se apresenta mais como veículo de jornalismo que propriamente um veículo de propaganda paga. Em outras palavras, aqui a mídia se mostra como detentora de informações e as divulga para toda a sociedade por meio da notícia jornalística. Assim, ocupa uma função relevante no processo democrático, ao fornecer à sociedade informações

<sup>4</sup> Não custa lembrar que os veículos de comunicação não são neutros. Por trás desse mercado sempre existirão indivíduos ou grupos controlando esses veículos. Por pertencerem a grupos privados, guiados pela lógica de mercado, os meios de comunicação de massa se distanciam do controle da sociedade. Pelo fato de se enquadrarem como empresas comerciais como outras, em um mercado competitivo, buscam sempre a maximização dos resultados com interesses e preferências intensas.

sobre os acontecimentos políticos que marcam a vida do País. Portanto, exerce um papel de vigilância, o chamado “*watchdog*”, no que tange a seu caráter investigativo (Azevedo, 2006). Com efeito, a mídia televisiva interfere de forma direta na condução política, pois, na condição de portadora de informações, pode desencadear determinados resultados e situações.

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

Afinal, com a universalização do sufrágio, cada vez mais pessoas precisam conhecer as propostas dos partidos (e dos candidatos). Sem a interferência do poder público regulando esse mercado (Stratmann, 2005), o poder econômico de um grupo poderia se impor sobre os demais. Tais distorções, entretanto, não seriam fruto apenas da presença do dinheiro privado junto aos veículos de radiodifusão, pois o domínio exclusivo do Estado nesse segmento pode distorcer a competitividade do sistema partidário-eleitoral. Assim, as distorções poderiam se manifestar na distribuição desigual dos espaços publicitários entre os partidos e os candidatos.

A mídia eletrônica de radiodifusão representa hoje o caminho mais curto para o convencimento do eleitor, o que poderia desfocar a representatividade democrática a partir da presença irrestrita do dinheiro nas disputas eleitorais. Portanto, os aspectos condizentes à propaganda eleitoral assumem um peso importante nos mecanismos de financiamento e de condução orçamentária dos partidos políticos e dos candidatos individualmente. Nesses termos, o horário eleitoral gratuito valoriza e fortalece as imagens partidárias (e dos candidatos) perante os eleitores. Isso representa, portanto, um estímulo essencial à competição partidário-eleitoral. Aos partidos cabe a cobertura dos gastos (que não são poucos) para a preparação de programas eleitorais competitivos.

Por outro lado, há que ressaltar mais um aspecto também importante nessa temática. Ora, se a mídia eletrônica (principalmente a televisiva) possui uma capacidade de penetração tão ampla e se, concomitantemente, representa o principal portal de informações para a sociedade, também pelas mesmas razões, não poderia ser mesmo um veículo barato. Como um veículo de propaganda paga, as emissoras de televisão se valem de todo esse cabedal técnico e de sua penetração em diversas localidades para estabelecer valores para suas tabelas de preços. Ou seja, pela abrangência e pela importância desses espaços, as informações

veiculadas pelos meios televisivos ocorrem através de inserções, cujos preços seguem a potencialidade do setor, o que os deixa mais caros. A mídia eletrônica não só é cara como é essencial, dadas as dificuldades de se fazer chegarem as informações ao maior número de eleitores possível. Se comparada aos demais sistemas de custeio público indireto, a mídia eletrônica ganha relevo e *status* de principal elemento de financiamento indireto do sistema partidário-eleitoral<sup>5</sup>. Esse argumento ganha fôlego explicativo quando se considera o valor comercial dos espaços midiáticos destinados à publicidade partidária e eleitoral.

Isso posto, pode-se ter uma ideia do tamanho do recurso controlado pelo Estado e colocado à disposição dos partidos políticos através da gratuidade da veiculação (no rádio e na televisão) de programas partidários e eleitorais. O HGPE constitui, portanto, um benefício público importante oferecido pelo Estado brasileiro, que por sua vez, proíbe a compra direta destes espaços na mídia eletrônica para a veiculação da propaganda partidária e/ou eleitoral<sup>6</sup>.

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

---

<sup>5</sup> Como forma de se ter noção da importância da mídia televisiva no processo partidário-eleitoral, é ponto de concordância entre os especialistas que os gastos dos partidos e dos candidatos assumiram um volume elevado a partir do momento em que as campanhas se tornaram reféns das emissoras de rádio e, principalmente, televisão.

<sup>6</sup> As restrições à compra de mídia eletrônica referem-se apenas aos veículos de radiodifusão. No caso da utilização de propaganda por computador e internet (que são, também, veículos de mídia eletrônica), não existem impedimentos, ou monopólio do Estado. Os candidatos podem pagar por esses serviços. Da mesma forma, a publicidade em imprensa escrita não segue a mesma regra. Há a permissão de que se possa recorrer ao mercado para adquirir espaços, tanto em jornais como em revistas. Portanto, ao mesmo tempo em que se inibe a prevalência do capital ao se proibir a compra na mídia eletrônica, a mesma regra não se aplica à imprensa escrita.

### III. Divulgação e construção da imagem no ambiente político: reflexos e custos na mídia eletrônica para partidos e candidatos

Nas democracias modernas, os programas eleitorais assumem, cada vez mais, um caráter complexo e caro, com o uso de recursos televisivos sofisticados e com elevado grau de profissionalização, dado pelo *marketing* eleitoral<sup>7</sup>. Assim, por representarem um valor expressivo, os custos com divulgação de partidos e de candidatos podem se constituir num diferencial nas competições eleitorais. Desse modo, os gastos com publicidade e mídia se tornam um dos principais atributos das competições eleitorais, podendo ter um impacto efetivo nas escolhas dos eleitores. Considerando esse aspecto, as disputas eleitorais seriam mais caras ainda, para partidos e candidatos, se os espaços para a veiculação de seus programas eleitorais representassem custos efetivos a seus atores. Como se sabe, no Brasil isso não se observa, pois o sistema de radiodifusão de sons e imagens se dá por meio de concessão pública. Garantidos pela legislação, os partidos (e candidatos) veiculam suas mensagens em programas partidários e eleitorais em qualquer período de forma gratuita. Trata-se, portanto, de um benefício público essencial concedido aos partidos políticos, que pode ser mensurado através cálculo estimado do valor comercial dos espaços midiáticos.

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

Os gastos com os programas partidários, especialmente em anos eleitorais, podem ser (e normalmente são) impactados por um inflacionamento nos preços dos serviços midiáticos. Portanto, estão subordinados a uma estrutura financeira partidária competitiva, tendo em vista que tal condição reforça a imagem dos partidos (e dos candidatos), podendo direcionar as disputas eleitorais. Em outras palavras, dada a relativa dependência dos partidos (e dos

---

<sup>7</sup> De acordo com Cid Pacheco (1994), algumas eleições confirmam uma tendência de que “voto é *marketing*, o resto é política” – *slogan* que define a importância do *marketing* nas competições eleitorais. Como foi, de acordo com esse autor, o caso das eleições presidenciais de 1989.



candidatos) desses veículos – para se fazerem conhecer perante os eleitores e, com isso, terem chances reais nas disputas eleitorais –, os custos da divulgação partidária e das campanhas são consumidos, em grande parte, pelos veículos de propaganda, na confecção de programas, de *spots* e pelo *marketing* eleitoral (Ansolabehere; Gerber e Snyder. Jr, 2001).

Nesses termos, o horário eleitoral gratuito valoriza as imagens partidárias (e dos candidatos) perante os eleitores. Representa, portanto, um estímulo à competitividade. Aos partidos cabe a cobertura dos gastos (que não são poucos) para a preparação dos programas.

Portanto, o horário eleitoral gratuito exerce um impacto direto (e indireto) sobre as finanças das campanhas eleitorais. Isso porque, tendo em vista a penetração ampla desses veículos em todo o território nacional leva os candidatos a incorrerem em mais despesas.

Nessa linha de discussão, Márcia Jardim (2004) afirma que, no tocante aos custos das campanhas eleitorais, não se sabe ao certo se o HGPE nos meios de comunicação eletrônicos serve como um elemento que torna as campanhas eleitorais mais caras. A autora baseia-se no argumento de que haveria uma competição eleitoral com predominância maior do poder econômico, em função dos custos elevados da contratação, no mercado, de serviços mais qualificados de *marketing* eleitoral. Em função da importância do recurso midiático, os gastos com o *marketing* eleitoral acabam sendo o principal dreno de dinheiro nos programas partidários e, sobretudo, nas campanhas eleitorais<sup>8</sup>.

Por essa ótica, vale ressaltar que a racionalidade dos atores (individuais ou coletivos) se expressa na busca de realização de suas preferências no campo social ou político<sup>9</sup>. Porém, a ação estratégica praticada pelos atores envolvidos no processo pode não levar ao melhor resultado, segundo a ótica de cada ator (Tsebelis, 1998). Com base nesse argumento, os gastos com publicidade de campanha poderiam seguir uma lógica expansionista.

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

---

<sup>8</sup> Cabe uma diferenciação sobre os formatos das campanhas: a “eficácia” da ferramenta do *marketing* eleitoral seria maior para as campanhas para cargos majoritários, comparadas às campanhas para cargos proporcionais, em que os resultados dos investimentos em *marketing* não seriam os mesmos (Pacheco, 1994).

<sup>9</sup> Tal condição refere-se ao fato de que a realização das preferências de um ator vai incidir positiva ou negativamente na condição de realização das preferências do outro ator.

mostrarem mais convincentes e competitivos ao universo de eleitores cobertos pelo HGPE. Em outras palavras, os espaços gratuitos de veiculação na mídia televisiva contribuem com um cálculo racional, por parte dos partidos e dos candidatos, que se reflete em um aumento marginal das despesas na promoção da imagem.

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

Por isso, os custos desses serviços assumem um peso considerável para os competidores, que não medem esforços para adequarem suas campanhas aos novos formatos de “convencimento” do eleitor. Gastam, e procuram gastar, com base nos gastos de seus concorrentes (ou no que acham que eles gastam), para assim não perderem espaço competitivo. Ocorre, portanto, um equilíbrio sub-ótimo, que se reflete na elevação dos gastos em propaganda política pelos concorrentes, ocasionando um encarecimento das disputas eleitorais e reforçando a importância do dinheiro para o sucesso eleitoral<sup>10</sup>.

Os gastos em publicidade e mídia, em um contexto de alta competitividade partidária ou eleitoral, podem se assemelhar ao “dilema dos prisioneiros”, quando se trata de escolhas dos atores políticos, em relação à alocação de recursos financeiros para as campanhas. Esse aspecto corrobora o argumento de que os gastos com mídia correspondem ao principal elemento de absorção de recursos em uma disputa eleitoral.

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

---

<sup>10</sup> O conhecimento da estrutura proporciona, a partir da teoria dos jogos, um entendimento do comportamento dos atores diante de situações de decisão contínua e com escassez de informações e recursos. Trata-se, portanto, do uso de um raciocínio similar ao que é aplicado à economia: (...) se eu pensar sobre como você pensa sobre minha forma de pensar, eu não devo cooperar. Assim, eu pressuponho que o outro vai me julgar não cooperativo e antecipo a minha deserção, pois, se o outro pensar assim, certamente vai desertar também (...).

forma. Isso levaria a uma compreensão, a partir de um certo ponto, de que os gastos nas campanhas eleitorais representariam uma função econômica de rendimentos marginais decrescentes, incorridos nesse cálculo, sendo, portanto, ilógicos.

O fato de as campanhas eleitorais não se iniciarem antes de autorizado o horário eleitoral gratuito reforça o peso que esses veículos de radiodifusão têm no processo eleitoral. Tal condição induz à utilização de recursos tecnológicos avançados na construção dos programas. Essa lógica, por sua vez, responde pela elevação dos gastos para custear as disputas eleitorais. Tem-se, portanto, uma situação na qual os veículos de comunicação, em especial, a televisão, comprometem uma parte expressiva dos recursos de campanha.

Os programas eleitorais são essenciais na disputa eleitoral porque representam a principal forma de se fazer chegarem as propostas e imagens ao eleitor. Assim, os gastos com *marketing* eleitoral importam no sucesso de uma campanha, gerando uma barreira natural ao ingresso de novos competidores (partidos e candidatos) na disputa e nas chances de vitória.

Enfim, o que se procurou ressaltar até aqui, foi a essencialidade dos veículos de radiodifusão para a democracia e para o sistema partidário-eleitoral, em particular. Ciente da amplitude de penetração que tem a mídia nos espaços sociais e do peso a ela atribuído para a transmissão das mensagens partidárias ou eleitorais, o Estado entra como agente regulador desse recurso através do horário eleitoral gratuito. É o que será visto na seção seguinte.

#### **IV. Condicionantes do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral e Partidária: uma análise temporal da legislação eleitoral brasileira**

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

Dez anos depois, o TSE lançou resolução que corroboraria o Código de 1950. A única menção à propaganda televisiva, na resolução do TSE, se limitava a considerar que as emissoras ficariam sujeitas às mesmas regras previstas para as rádios no tocante à rotatividade de tempo de veiculação entre os partidos e ao cumprimento de preços de forma igualitária. O

procedimento que envolvia a mídia eletrônica paga era similar ao modelo norte-americano, segundo o qual os acessos aos meios de comunicação eram custeados pelos partidos e pelos candidatos<sup>11</sup> (Schimitt; Carneiro e Kuschnir, 1999; Mendes, 2000; Jorge, 2003).

O acesso gratuito aos espaços nos meios de comunicação, pela via da propaganda eleitoral, somente foi proporcionado em 1962, dando início ao Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE<sup>12</sup>). A adoção desse procedimento se rendeu à obviedade de que a comunicação seria indispensável para qualquer atividade política, que requeria meios ou veículos para se propagar. Assim, estar-se-ia estendendo as oportunidades de veiculação de propostas aos partidos como um todo, independentemente da capacidade financeira de cada partido (ou candidato). A adoção de tal critério de acesso à mídia tornaria as condições de disputa partidário-eleitoral mais equilibrada entre os concorrentes, minimizando a influência de critérios puramente econômicos. Tal iniciativa reduziria o peso do dinheiro no processo eleitoral (Veiga, 2001; Gomes, 2003; Miguel, 2003).

O Código Eleitoral brasileiro de 1965 estabelecia que toda propaganda eleitoral deveria ser realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles custeada. A responsabilidade partidária se estenderia também aos excessos praticados pelos candidatos. Contudo, o Código não fez menção à concessão de propaganda gratuita junto aos veículos de radiodifusão, tampouco à proibição desse tipo de veiculação paga.

Este tema é tratado também na LOPP de 1965, na qual se estabeleceu que os partidos políticos teriam assegurado, ao menos duas vezes ao ano, o direito de difusão e transmissão gratuita da propaganda partidária pelas empresas transmissoras de radiodifusão. As emissoras ficariam obrigadas a conceder, fora dos períodos eleitorais, espaço de uma hora para os partidos políticos apresentarem seus programas. A aprovação dessa regra, no entanto, não excluiria o uso de propaganda paga no rádio e na televisão, prevalecendo, assim, a convivência entre propaganda eleitoral gratuita e propaganda paga durante 12 anos. A proibição de propaganda paga se deu apenas em 1974<sup>13</sup> (Campos, 2009).

---

<sup>11</sup> A regulamentação para a propaganda política americana é amplamente liberal, visto que o acesso à propaganda eleitoral se dá unicamente pela compra dos espaços midiáticos nos veículos de comunicação. Não existe gratuidade fornecida pelo Estado. A regulação passa pela obrigatoriedade de as emissoras manterem os mesmos preços (com os mesmos preços) para todos os candidatos: a oferta é igualitária, mas a demanda se efetiva apenas para aqueles com mais recursos financeiros.

<sup>12</sup> Ver Lei nº 4.115, de 1962, aprovada por intermédio do deputado federal Aduino Cardoso, dando origem ao Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (o chamado “Guia Eleitoral”). Essa legislação previa em seu escopo a gratuidade da propaganda eleitoral nas estações de radiodifusão e televisão (Jardim, 2004).

<sup>13</sup> Ver Lei nº 6.091, de 1974, de iniciativa do deputado Etelvino Lins (ARENA-PE). Com essa regra chega ao fim a propaganda política paga na televisão que, desde 1962, dividia o espaço com a propaganda gratuita.

Mais adiante, em 1976, foi outorgada a chamada “Lei Falcão<sup>14</sup>”, estipulando regras mais rígidas para a veiculação da propaganda partidário-eleitoral gratuita. A mais eminente das restrições se referia à proibição de divulgação das mensagens dos candidatos e partidos, o que atingiria, principalmente, a oposição ao regime (Rodrigues, 1981; Lima, 1994). Tais condições vigoraram até as eleições de 1982. Porém, segundo Vladimir Jorge (2003), coexistiram com interpretações autônomas por parte da Justiça Eleitoral, que permitia, entre outras coisas, a realização de debates entre os candidatos e o retorno da propaganda paga no rádio e na televisão, que foi mantida até a Constituição Federal de 1988, onde foi definitivamente desconsiderada. Neste sentido, a Justiça Eleitoral provê os partidos políticos de condições de exercerem o direito de levar suas propostas aos eleitores através do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, o que significa que o poder público interfere no mercado de radiodifusão, estabelecendo a obrigatoriedade de transmissão gratuita dos programas partidários e eleitorais, ao mesmo tempo em que proíbe a compra de espaços midiáticos por quem quer que seja para esse fim. Com efeito, as análises que consideram a gratuidade da propaganda eleitoral e partidária primam por três variáveis centrais: (1) a periodicidade do acesso aos meios de comunicação (se é permanente ou se ocorre apenas em períodos de campanhas); (2) a natureza do veículo utilizado (público e/ou privado); (3) o critério de distribuição do tempo na mídia eletrônica entre os partidos políticos (Rial, 2004).

Com o término do regime autoritário, a partir de 1985, a propaganda política nos meios de radiodifusão ganha um lugar de maior destaque no jogo político, principalmente com a disseminação dos aparelhos de televisão. Desse modo, o horário eleitoral gratuito assume relevância no cenário político brasileiro, transformando os veículos de comunicação de massa em instrumentos essenciais na condução do processo democrático, sendo que a regulação definitiva do HGPE, e os respectivos critérios de distribuição dos espaços na mídia de radiodifusão, se ateve a duas regras específicas: (1) propaganda partidária, através da Lei nº 9.096, de 1995; e (2) propaganda eleitoral, pela Lei nº 9.504, de 1997. Tais regras definem o modo como esse espaço de mídia é distribuído entre os partidos políticos.

Assim como ressaltado por Maurice Duverger (1980) ao distinguir os dois formatos possíveis de propaganda no campo da política. A *propaganda eleitoral* refere-se à divulgação do candidato com vistas à eleição e tem como propósito precípua o sucesso eleitoral; na *propaganda partidária* o objetivo seria a divulgação da ideologia partidária, projeção dos

---

<sup>14</sup> Ver Lei nº 6.339, de 1976, que ficou assim conhecida pelo seu autor, o então Ministro da Justiça, Armando Falcão, que limitou a propaganda eleitoral na televisão e no rádio à veiculação exclusiva da foto e do currículo dos candidatos e número de registro na Justiça Eleitoral, sendo proibidos quaisquer outros tipos de propagandas.

programas e de projetos e a multiplicação dos membros para o partido. Em termos práticos, tratam-se de regras específicas para cada tipo de propaganda, com condições, critérios e desdobramentos distintos. Portanto, os espaços na mídia apresentam variações a partir da conjugação dos fatores identificados em cada um destes formatos legais como se verá adiante.

#### IV.1. Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral

Desde a Nova República, até a última eleição em 2010, ocorreram 15 eleições com algumas variações na legislação sobre essa temática. Como dito anteriormente, o retorno à democracia ressaltou a importância dos veículos de comunicação para o sistema partidário-eleitoral que, de certa forma, alterou o comportamento dos partidos, dos candidatos, dos políticos eleitos e dos eleitores. Tal concepção contribuiu para a criação de regras mais rígidas para as programações e os noticiários das rádios e das televisões em períodos pré-eleitorais, de modo a conter as investidas dos próprios veículos de comunicação, constringendo-os, pelas regras, a atuarem de forma mais democrática durante esses períodos. Sendo que de 1985 até 1996 foram editadas nove regras distintas de veiculação da propaganda eleitoral<sup>15</sup>. O quadro 2 sintetiza as principais abordagens das legislações referentes ao acesso à mídia e a distribuição dos espaços de veiculação nesses veículos para os períodos eleitorais.

A propaganda eleitoral ocorre a cada eleição (em anos pares e sempre no segundo semestre) com início 45 dias antes do pleito. A repartição dos tempos de inserção nos meios de comunicação obedece a dois critérios: proporcional e igualitário. As regras de condução do horário eleitoral gratuito, a partir de 1997, mantiveram-se quase que na sua totalidade inalteradas: (a) 1/3 é distribuído igualmente entre os partidos; e (b) 2/3 são distribuídos entre os partidos pelo critério de proporcionalidade na Câmara dos Deputados.

Quadro 2: Regras do HGPE para Períodos Eleitorais (desde 1985 – atual)

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

Fonte: Campos e Speck, 2011.

<sup>15</sup> Considerando as resoluções e instruções normativas emitidas a cada eleição, o número de regulações se eleva, porém, no tocante às alterações efetivas são consideradas apenas as leis que instituem cada processo eleitoral.

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

Outro ponto que merece atenção em relação ao horário eleitoral gratuito é a diferença na quantidade de tempo para as duas eleições: gerais e municipais. Para os programas em blocos, as emissoras de radiodifusão são obrigadas a destinar seis semanas, de segunda a sábado, e uma semana, de segunda a sexta, o que significa dizer que a contagem dos dias é feita até três dias antes da realização das eleições. Em termos do prazo efetivo dos programas eleitorais do HGPE, eles correspondem a 39 dias de veiculação nas emissoras de radiodifusão (considerando apenas o primeiro turno).

Para as eleições gerais, o tempo total de exibição da propaganda eleitoral é de 3.900 minutos durante todo o período. O primeiro bloco é veiculado no início da tarde (das 13h às 13h50min) e o segundo em horário nobre (das 20h30min às 21h20min). Já para as eleições municipais, o tempo destinado à propaganda eleitoral equivale a 2.340 minutos, durante o período de exibição em blocos, não consideradas as inserções ao longo do HGPE. Simultaneamente são veiculadas as inserções curtas ao longo das programações normais das emissoras, com horários definidos de veiculação: os chamados *spots*<sup>16</sup> de até 60 segundos.

Nesse caso, não existem exceções quanto aos dias para veiculação. As inserções acontecem inclusive aos domingos e durante os 45 dias que antecedem as eleições. Esse mecanismo serve como forma adicional de o eleitor tomar conhecimento do processo eleitoral através da mídia eletrônica. Isso porque, considerando apenas os blocos de transmissão do HGPE, poderia haver uma redução na audiência, pelo fato de o eleitor, comumente, desligar o aparelho. As inserções curtas ao longo da programação normal da emissora reduziriam (ou anulariam) os efeitos desse procedimento que, por serem exibidos nos intervalos das programações alcançam um número maior de espectadores. Esse critério se estende, também, à propaganda partidária, que é tratada em legislação própria. Tal consideração é importante,

---

<sup>16</sup> 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).

pois os *spots* ocorrem nos intervalos das programações normais das emissoras, portanto, sempre seriam espaços comercializáveis.

No que se refere à divisão do tempo midiático entre os partidos (ou coligações), no caso da propaganda eleitoral há um maior equilíbrio na distribuição dos horários destinados a esse fim. Os critérios vigentes prevêm uma distribuição igualitária, entre os partidos com registro definitivo no TSE, equivalente a 33,33% do tempo total. A maior parcela, ou 66,67%, fica a cargo da distribuição proporcional, como já ressaltado. Mesmo assim, a distribuição dos espaços midiáticos para a propaganda eleitoral (como parte do financiamento público indireto) destina uma parcela relevante ao critério de distribuição igualitária para veiculação na mídia eletrônica. Desse modo, as regras reforçam a participação de legendas com menor expressão no cenário partidário, implicando em um favorecimento aos menores partidos (e seus candidatos) ou puramente aos donos de legendas (Miguel, 2003).

Portanto, uma maior disponibilidade de tempo de mídia distribuída de forma igualitária entre as legendas poderia produzir um efeito direto no peso atribuído aos partidos menores na formação das coligações eleitorais. Ora, se a participação igualitária na repartição dos espaços midiáticos compensa os chamados “partidos nanicos”, na ponta o “preço da fatura” cobrada por essas legendas, no caso das coligações, levaria em conta esse espaço de mídia, pois, ao fim e ao cabo, significa maior exposição. Portanto, pode contar também, como um artifício para “aumentar” o tempo de mídia na propaganda eleitoral é a formação de coligações, que passam a funcionar como “blocos partidários”. Nesse caso, os tempos individuais dos partidos se somam. Desse modo, os cálculos para a formação de alianças partidárias vão sempre levar em conta a cota de tempo de mídia com que o aliado pode contribuir o que torna o horário eleitoral gratuito um ponto central nas disputas.

#### **IV.2. Horário Gratuito de Propaganda Partidária**

A propaganda partidária, diferentemente da primeira, acontece todos os anos e é distribuída a cada semestre, sendo que, nos anos eleitorais só se veicula no primeiro semestre. A distribuição do tempo da mídia eletrônica obedece ao critério da proporcionalidade, segundo as regras definidas pela legislação e os resultados eleitorais.

Uma vez estabelecidas as escalas de tempo midiático de cada partido, a partir da votação obtida pela legenda na última eleição geral formam-se três grupos distintos, a partir



dos critérios de proporcionalidade quanto ao tempo de veiculação da propaganda partidária, que tomam como referência os artigos 48, 49 e 57 da Lei nº 9.096, de 1995<sup>17</sup>.

A distribuição do tempo segue a regra da proporcionalidade, considerando os três artigos da legislação. No entanto, dentro de cada grupo a distribuição do tempo de veiculação ocorre de forma igualitária entre todos os partidos que alcançaram os quesitos mínimos previstos na legislação.

Os espaços são divididos por semestre, o que concede a cada partido dois blocos (com inserções curtas) de veiculação no ano, sendo que, em anos eleitorais, as propagandas partidárias ocorrem apenas no primeiro semestre. Nesse formato, apenas é permitida a divulgação dos programas e das ideologias partidárias em transmissões anuais gratuitas, por parte dos partidos políticos e sob a responsabilidade dos órgãos de direção partidária. Nos períodos destinados às campanhas políticas, as regras são adicionais a estas, não sendo, portanto, excludentes.

O tempo de veiculação dos programas na mídia eletrônica pode ser considerado da seguinte maneira: pela quantidade (e duração) dos blocos; e pela quantidade de inserções. Neste último caso, os espaços são distribuídos ao longo dos intervalos comerciais destinados a cada partido por semestre, como ocorre, também, no formato da propaganda eleitoral.

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

Se o acesso à mídia representa um diferencial na competitividade partidária (e eleitoral), os números ilustram bem esse aspecto. Dos três blocos definidos pelas regras, coube ao *primeiro grupo* o equivalente a 85,44% do tempo total de mídia eletrônica (nacional e estadual). Esse tempo foi destinado a nove partidos, de forma igualitária entre eles. Nesse sentido, o cumprimento da cláusula de desempenho os coloca em condições iguais quanto à distribuição dos espaços na mídia eletrônica, independentemente do número de parlamentares

---

<sup>17</sup> No *primeiro grupo* encontram-se os partidos que tenham cumprido as cláusulas estabelecidas no artigo 13 (a chamada cláusula de desempenho ou cláusula de barreira). Para o partido que eleja representante para a Câmara dos Deputados, além de obter uma votação de 5%, no mínimo, do total dos votos válidos, exige-se que essa votação esteja distribuída em, pelo menos, 1/3 dos estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles. Para os partidos integrantes do *segundo grupo*, as exigências passam pela eleição de pelo menos um representante na Câmara dos Deputados na última eleição geral, adicionada à exigência da eleição de representantes em cinco estados e à obtenção do equivalente a 1% dos votos válidos. No caso das transmissões nas redes estaduais, para se inserirem nesse bloco, os partidos são obrigados a eleger representantes nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, com um mínimo de 1% em cada circunscrição eleitoral. Por fim, o *terceiro grupo* é destinado aos partidos, com registro atualizado no TSE e que não conseguiram cumprir as exigências dos dois blocos anteriores (Campos, 2009).

que o partido tenha elegido nas eleições gerais (ou o desempenho passado do partido). Já para os partidos do *segundo grupo* foi destinado ao longo da última legislatura o equivalente a 11,86% do tempo de veiculação na mídia eletrônica. A distribuição desse tempo ficou restrita a três partidos. A esses partidos não são permitidos programas estaduais em blocos.

Por fim, tem-se que, para a propaganda partidária, de acordo com a configuração estabelecida pelos resultados das eleições gerais de 2006 (53ª legislatura), a distribuição do tempo de mídia ganha a seguinte conotação: (1) as eleições gerais consomem mais tempo de mídia que as eleições municipais; (2) as eleições gerais consomem mais tempo de mídia que a propaganda partidária; (3) as eleições municipais consomem mais tempo de mídia que a propaganda partidária. Os formatos de distribuição seguem as definições próprias estabelecidas pela legislação.

### **IV.3. Renúncia fiscal do Estado em favor do mercado midiático**

No Brasil, assim como em boa parte das democracias modernas, o sistema de radiodifusão de sons e imagens compreende uma atividade que se dá mediante concessão pública às emissoras de rádio e televisão. O Estado, por sua vez, exerce a regulação desse mercado, por um conjunto de leis, cabendo ao Ministério das Comunicações a responsabilidade de conceder as permissões para o usufruto das concessões e normatizar e fiscalizar tecnicamente o conteúdo de cada programação através da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Nesta seção, porém, procurar-se-á verificar qual o peso do mecanismo da renúncia fiscal sobre os cofres públicos e sua participação nos custos indiretos de manutenção do sistema democrático brasileiro. Portanto, trata-se de um custo público, pois há perda de arrecadação tributária através da isenção de Imposto de Renda concedida às emissoras de radiodifusão, que são obrigadas a transmitir o HGPE. A diferença aqui é que se refere a uma “transação fiscal” que ocorre entre o mercado midiático e o Estado, não envolvendo diretamente, os partidos políticos.

A quantificação da renúncia fiscal concedida pelo poder público às emissoras de rádio e televisão segue a seguinte ordenação: (1) as emissoras cedem espaços para os partidos (para as propagandas partidárias e eleitorais), durante o período e o tempo determinados pela legislação; (2) os partidos (e os candidatos) não pagam às emissoras de radiodifusão pelos espaços de veiculação; e (3) o Estado não desembolsa dinheiro para compensar as emissoras pela cessão dos espaços. Entretanto, as emissoras de radiodifusão têm direito a deduzir de seu

IR uma fração dos custos relativos à veiculação do HGPE, como forma de compensação pela “perda” relativa à comercialização desses espaços. Portanto, o poder público deixa de arrecadar parte dos impostos, o que configura a renúncia fiscal (Campos, 2009).

Para o cálculo da renúncia fiscal vale identificar os espaços efetivamente comercializados pelas emissoras durante os horários destinados aos programas eleitorais em blocos. Esse cuidado é importante, pois as emissoras possuem, na maior parte do tempo, “programação normal” durante os dois períodos de veiculação do horário eleitoral, além do fato de que os horários de veiculação interferem nos preços das emissoras. Portanto, os tempos dos programas em bloco não são inteiramente comercializados pelas emissoras, que deixam de vender apenas os espaços destinados às propagandas pagas pelos anunciantes naquele horário. Ou seja, na média, as emissoras não disponibilizam muito mais que 14 minutos para a comercialização de propaganda durante a tarde e à noite, por volta de 15% do tempo correspondente aos programas eleitorais. A diferença do tempo comercializado, para os dois casos, refere-se às programações normais de cada emissora. Portanto, o que deveria ser considerado para efeito de cálculo desse custo (ou a “perda monetária” das emissoras) seria o equivalente a esse tempo, e não o bloco cheio, com tempo total de 50 minutos por período. Esse seria o valor efetivo do benefício concedido (Campos, 2009). Vale ressaltar ainda, que a renúncia tributária para os veículos de comunicação no HGPE é desproporcional: 92% para as emissoras de televisão e 8% para as emissoras de rádio (Dias, 2004).

A coleta dos dados abrangeu os exercícios orçamentários de 2002 até 2010. Trata-se de estimativas orçamentárias referentes aos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (ou gastos tributários), de acordo com as definições constitucionais. Em termos de definições orçamentárias a SRF ressalta que há “sempre algum grau de convenção ou arbítrio”, o que induz a certa discricionariedade na alocação de recursos (SRF/DBT, 2002).

Os valores apresentados demonstram a importância dos recursos cotados no custeio indireto do sistema partidário-eleitoral. Como a renúncia fiscal reflete uma forma de compensação tributária às emissoras de radiodifusão em favor das organizações partidárias, tal questão representa um custo relevante para a sustentação do sistema partidário-eleitoral. A tabela 2 explicita os valores renunciados nos anos de 2002 até 2010. Vale ressaltar que a base da renúncia é o ano anterior, originário do fato gerador da cessão do benefício.

**Tabela 2: Desembolso do Estado pelo HGPE como forma de Renúncia Fiscal (2002-2010)**  
(em R\$ de novembro de 2010)

<b>Exercício fiscal</b>	<b>Valor do gasto público indireto – renúncia fiscal de IRPJ (em R\$)</b>
2002	161.605.616
2003	210.631.034
2004	257.201.139
2005	300.601.677
2006	196.067.151
2007	475.656.004
2008	244.751.659
2009	676.198.646
2010	851.119.427

Fonte: Campos (2009), a partir do Demonstrativo dos Benefícios Tributários da Receita Federal.

Uma forma de se evidenciar o significado dos recursos expressos como renúncia fiscal é através da comparação desses valores com outros, também relacionados com o próprio financiamento político. Para o ano de 2010, esse volume de recursos correspondeu a mais de 4,3 vezes o total dos recursos orçamentários destinados ao Fundo Partidário. Cabe ressaltar que, além de conceder o direito de uso e de comercialização dos serviços de transmissão de som e imagem, a União arca também, com parte dos custos financeiros com o HGPE, pela renúncia de receita tributária a que teria direito.

Essa análise serve também para que se possa fazer uma comparação entre o valor a que o governo renunciou em favor das emissoras, pela cessão dos espaços na mídia eletrônica, e o quanto as emissoras estariam efetivamente “perdendo” ao concederem esse espaço. Deve-se lembrar, porém, que a “perda” por parte das emissoras teria de ser contemporizada em função da lógica do “deslocamento” da programação (dependendo do tempo de veiculação da propaganda eleitoral – blocos ou inserções) e, por consequência, dos anúncios comerciais. Para além desses aspectos, a análise evidencia a importância da discussão sobre quem deve arcar com o custo das propagandas partidárias e eleitorais.

Uma vez calculados os custos da renúncia fiscal, vem à pauta a discussão de quem deve arcar com ele (os partidos políticos, o Estado ou as emissoras de radiodifusão?). Muito além da questão do porquê e de como o Estado deve regular o acesso dos partidos políticos à mídia eletrônica e de quanto ele deve gastar para isso, vem a questão do peso relativo a este gasto para a competitividade do sistema, cujo reflexo se estende ao equilíbrio das disputas partidárias e eleitorais.

Nas seções anteriores, procurou-se demonstrar a importância da mídia eletrônica na manutenção do processo democrático, no sentido de oferecer informações à sociedade, portanto, um benefício público essencial a qualquer democracia. O outro aspecto, a mídia eletrônica como portadora de propaganda paga, pode ajudar a entender o peso dessa ferramenta na competitividade do sistema partidário-eleitoral. Como se pôde ver também, trata-se de um serviço caro, dada a complexidade que apresenta e a inserção social que possui.

## V. Recurso midiático na competitividade partidário-eleitoral: mensurando o valor comercial da mídia eletrônica ou do custo de oportunidade do sistema partidário

Nesta seção, a atenção se volta para a mídia como veículo de propaganda paga, de modo que se possa estabelecer uma *proxy* do benefício público que o HGPE representa para o sistema partidário-eleitoral no País em termos de custos financeiros.

Assim, identificar o custo de oportunidade desse recurso, a partir de um exercício meramente especulativo que busca mensurar o valor comercial desses espaços midiáticos cedidos aos partidos políticos pode contribuir para o desenvolvimento desta análise. Simplesmente saber que o HGPE é importante, para o que se pretende mostrar aqui, não basta. Que os espaços midiáticos são caros é fato. Se são caros e cedidos para veiculação do horário eleitoral gratuito, a lógica contrafactual traz à tona o custo de oportunidade e o benefício público ao sistema partidário-eleitoral.

Em outras palavras, qual seria o preço cobrado pelas emissoras de televisão pela cessão dos espaços, caso os partidos tivessem que arcar com esse custo? Os resultados desse exercício tentam mostrar uma *proxy* desse valor. E isso não é menor. Ao fim e ao cabo, representa o montante de dinheiro concedido de forma indireta aos partidos políticos, através da obrigatoriedade inerente ao HGPE.

Porém, antes de prosseguir com os cálculos sobre a monetarização dos espaços midiáticos, valem algumas considerações. O cálculo refere-se ao custo monetário do benefício público da competitividade. Para esse caso, vale a consideração do tempo total disponibilizado para a veiculação do HGPE, a partir do horário cheio de veiculação dos programas eleitoral (nos dois turnos das eleições) e partidário. O benefício aqui não se refere ao espaço comercializável (“supostamente perdido”) pelas emissoras de radiodifusão, mas à totalidade do tempo midiático destinado aos partidos políticos ao longo do HGPE<sup>18</sup>. A essa etapa da propaganda eleitoral adiciona-se outra: as inserções curtas, que também fazem parte da propaganda eleitoral. Apenas não são veiculadas em blocos com horários específicos, mas em *spots*, ao longo das programações das emissoras. Para tanto, foram calculados os valores monetários tomando como base o tempo midiático médio, tanto para a propaganda eleitoral como para a propaganda partidária.

---

<sup>18</sup> A complexidade do mercado midiático se reflete nos preços praticados por cada subsidiária, sobretudo no tocante à programação local. Os cálculos *não* levam em consideração as diferenças de preços das subsidiárias dos canais abertos de televisão, classificados por localidade e pela distribuição dos horários entre programações locais e nacionais. Assim, para efeito de recorte, tanto técnico como analítico, não serão consideradas essas variações de preço por localidade.

Além da imprecisão e das ressalvas de praxe trabalhadas antes da confecção desse cálculo, ainda assim, valem outras considerações ao leitor. Os serviços de publicidade e *merchandising* prestados pelas emissoras se vinculam à programação da emissora. Ou seja, anunciantes compram espaços comerciais vinculados a uma determinada programação, e os horários de veiculação dos comerciais seriam tão somente uma consequência dos horários das programações. Portanto, os anúncios publicitários que se veiculariam durante o HGPE seriam simplesmente deslocados, mas ainda vinculados à mesma programação. Desse modo, ao fim e ao cabo, não haveria uma perda efetiva dos espaços de veiculação. A publicidade e o *merchandising* acompanhariam a programação.

Os mesmos critérios estabelecidos para as propagandas eleitorais referentes às eleições gerais se aplicam às eleições municipais. Desse modo, seriam duas situações a serem calculadas: uma para as eleições gerais, outra para as eleições municipais. Para as duas eleições, pode haver o desdobramento em segundo turno.

Com base nessas definições, são considerados os resultados das eleições gerais de 2002 e 2006, que determinaram o rateio dos tempos de mídia para o decorrer das 52<sup>a</sup> e 53<sup>a</sup> legislaturas, para o caso da propaganda eleitoral e para a propaganda partidária.

Em dados mais específicos, o custo hipotético para partidos (e, por consequência, para os candidatos) poderia ser expresso a partir dos cálculos dos valores cobrados pela mídia televisiva. Como o HGPE apresenta modalidades distintas de propaganda (partidária e eleitoral) e com espaços também distintos na mídia, para este cálculo, devem ser considerados em separado. Além disso, para a propaganda eleitoral, existem duas possibilidades (nacionais e estaduais): programas em blocos (cheios) e inserções curtas (*spots*).

A conjugação dessas condições eleva o grau de imprecisão nos cálculos a serem elaborados para esse exercício, mas pode ajudar a entender a importância desse recurso em função de questões como o alto custo dos espaços, a desigualdade econômica entre os competidores, a capacidade de penetração social e, principalmente, o reflexo na competitividade do sistema partidário-eleitoral no País.

Os cálculos apresentados na sequência se baseiam em situações hipotéticas, pouco prováveis de se efetivarem na prática. Primeiro, porque consideram que os partidos (ou os candidatos) iriam comprar o mesmo espaço de veiculação em todas as emissoras (canal aberto) e durante o tempo de veiculação do HGPE, em blocos ininterruptos e sem desconto nessas condições. Segundo, porque pressupõe que as emissoras iriam conseguir vender os espaços integralmente a outros anunciantes, na ausência do horário eleitoral gratuito.

A partir dessas considerações, tem-se que as estimativas quanto ao custo de oportunidade, em se tratando dos preços praticados pelo mercado midiático, podem ser feitas tanto para os anos eleitorais – neste caso os cálculos serão desdobrados segundo a natureza das eleições (gerais ou municipais) –, como também para os anos não-eleitorais.

Deste ponto até o final desta seção, a atenção se volta para a mídia como veículo de propaganda paga, de modo que se possa estabelecer uma *proxy* do benefício público que o HGPE representa para o sistema partidário-eleitoral no País em termos de custos financeiros. Assim, identificar o custo desse recurso, a partir de um exercício meramente especulativo que busca mensurar o valor comercial desses espaços midiáticos cedidos aos partidos pode contribuir para o desenvolvimento desta análise e traz à tona o benefício público concedido aos partidos. Em outras palavras, qual seria o preço cobrado pelas emissoras de televisão pela cessão dos espaços, caso os partidos tivessem que arcar com esse custo? Assim, com base no argumento dos custos da propaganda paga foi feito o exercício, pensado inicialmente, por Bruno Speck (2005<sup>19</sup>) e completado por Mauro Campos (2009), no qual se levam em consideração os valores praticados pelas principais emissoras de televisão do País<sup>20</sup>.

Como resultado deste exercício especulativo, pode-se perceber na tabela 2, o volume de recursos referentes aos espaços cedidos pelas emissoras de televisão para a veiculação do horário eleitoral gratuito para as eleições gerais de 2006 e 2010, escalonados da seguinte forma: (1) eleições gerais no primeiro turno e segundo turnos (blocos cheios e *spots*); (2) eleições municipais no primeiro turno e segundo turnos (blocos cheios e *spots*); (3) propaganda partidária no primeiro e segundo semestres. Os valores referem-se aos preços comerciais praticados pelas emissoras nos horários definidos pela legislação.

Adicionalmente aos espaços destinados aos blocos – que representam uma interrupção na programação das emissoras – existem as inserções curtas, ou *spots* que são veiculados ao longo das programações normais das emissoras. Assim, para que os cálculos da estimativa se tornem mais precisos, compõem este somatório, os valores condizentes às inserções curtas ao longo do período eleitoral. Tal consideração é importante, pois os *spots* são todos em espaços comercializáveis. Por serem exibidos nos intervalos das programações eles alcançam um número maior de espectadores, tendo em vista que a audiência dos programas eleitorais em bloco teria uma redução natural e, também, porque ocorrem durante todo o período de

---

<sup>19</sup> Os cálculos efetuados por Speck (2005) não levaram em consideração os *spots* e o segundo turno, mas apenas os programas em blocos no primeiro turno.

<sup>20</sup> A referência utilizada foram os horários de transmissão dos programas eleitorais gratuitos – Rede Globo, SBT, Record, Bandeirantes e Rede TV! –, de acordo com o *ranking* das emissoras no País.

veiculação do HGPE. Por fim, acrescenta-se ao cálculo o tempo cedido pelas emissoras para um eventual segundo turno nas eleições.

A tabela 2 foi construída a partir da variação nos cálculos refere-se ao tempo e aos horários de veiculação da propaganda. Para essas variáveis, foram considerados os dados do tempo de veiculação. Os cálculos foram estendidos, também, para as eleições municipais e a eventualidade de um segundo turno. Dessa forma, pode-se ter uma comparação entre os três formatos: propaganda eleitoral para as eleições gerais e municipais e a propaganda partidária.

**Tabela 2: 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 (base CD 2002)		Eleições Gerais (base CD 2002)		Eleições Municipais (base CD 2002)		Eleições Municipais (base CD 2002)	
	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
<b>∑ Eleitoral (blocos + spots)</b>	<b>5.250</b>	<b>5.366.111.856</b>	<b>980</b>	<b>954.382.884</b>	<b>3.690</b>	<b>3.869.004.047</b>	<b>980</b>	<b>954.382.884</b>
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	***	***
<b>∑ Propaganda (Eleit. + Part)</b>	<b>6.422</b>	<b>6.386.536.056</b>	<b>980</b>	<b>954.382.884</b>	<b>4.862</b>	<b>4.889.428.247</b>	<b>980</b>	<b>954.382.884</b>
<b>∑ Eleições Gerais/Municipais</b>	<b>R\$7.340.918.940</b>				<b>R\$5.843.811.131</b>			

Tipo de Propaganda (HGPE)	Eleições Gerais (base CD 2006)		Eleições Gerais (base CD 2006)		Eleições Municipais (base CD 2006)		Eleições Municipais (base 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	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
<b>∑ Eleitoral (blocos + spots)</b>	<b>5.250</b>	<b>7.810.586.211</b>	<b>980</b>	<b>1.389.141.710</b>	<b>3.690</b>	<b>5.631.487.094</b>	<b>980</b>	<b>1.389.141.710</b>
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	***	***
<b>∑ Propaganda (Eleit. + Part)</b>	<b>6.422</b>	<b>9.544.129.684</b>	<b>980</b>	<b>1.389.141.710</b>	<b>4.862</b>	<b>7.365.030.566</b>	<b>980</b>	<b>1.389.141.710</b>
<b>∑ Eleições Gerais/Municipais</b>	<b>R\$10.933.271.394</b>				<b>R\$8.754.172.276</b>			

Fonte: Campos, 2011.

Os números ilustram o valor elevado dos espaços destinados ao HGPE, durante o período da propaganda eleitoral e demonstram a magnitude dos recursos transferidos aos partidos como forma de benefício público indireto: o equivalente a *proxy* do valor comercial dos espaços midiáticos de R\$10,9 bilhões durante os programas eleitorais referente às eleições gerais de 2010, portanto, um acréscimo de quase 50%, comparado com os valores estimados para as eleições gerais de 2006 (considerando o crescimento médio anual do setor midiático).

Os cálculos apresentados se baseiam em situações hipotéticas, pouco prováveis de se efetivarem na prática. O raciocínio foi feito a partir da suposição de que um candidato ou um partido político pudesse comprar em todas as concessionárias de rádio e de televisão de uma determinada região espaços de veiculação na mídia, nos seus horários (inclusive os nobres) de



programação<sup>21</sup>. Assim ele utilizaria um mesmo espaço e um mesmo horário durante quase um mês e meio, em dias consecutivos e com veiculação de imagem em todos os canais abertos desse local, por quase uma hora. Esse exercício especulativo demonstra o quanto seria difícil para os candidatos ou mesmo para as estruturas partidárias adquirirem todo esse espaço por tanto tempo, em todas as emissoras (Speck, 2005). Portanto, esta seria uma tarefa praticamente impossível sem a interferência do poder público.

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

O raciocínio foi feito a partir da suposição de que um candidato ou um partido político (ou todos em conjunto) pudesse comprar em todas as concessionárias de rádio e de televisão de uma determinada região espaços de veiculação na mídia, nos seus horários (inclusive os nobres) de programação. Assim ele utilizaria um mesmo espaço e um mesmo horário durante quase um mês e meio, em dias consecutivos e com veiculação de imagem em todos os canais abertos desse local, por quase uma hora (incluídos os intervalos comerciais e as programações normais). Esse exercício especulativo demonstra o quanto seria difícil para os candidatos (considerados individualmente) ou mesmo para as estruturas partidárias adquirirem todo esse espaço (metade em horário nobre) por tanto tempo, em todas as emissoras (Speck, 2005). Ou seja, esta seria uma tarefa praticamente impossível sem a interferência do poder público.

É importante lembrar que a distribuição dos recursos de mídia, que são bem mais expressivos que o dinheiro do Fundo Partidário, é ainda mais equilibrada entre os partidos, tanto em relação à propaganda partidária, como na propaganda eleitoral. Portanto, o benefício público do HGPE ganha *status* de recurso estratégico essencial para o sistema partidário-eleitoral. Enfim, o benefício atribuído pelo HGPE se expressa na maior competitividade do sistema, ao impedir a presença do capital privado na compra de espaços na mídia. Mais ainda, destaca a essencialidade desse instrumento para o sistema partidário-eleitoral no Brasil.

---

<sup>21</sup> Vale lembrar que para os anunciantes ao adquirem espaços de publicidade nos meios de comunicação, há uma política de descontos, o que reduz o valor desembolsado na compra de espaços na mídia eletrônica. Além disso, as emissoras possuem preços variados para os anunciantes, seja pelo tempo contratado de veiculação dos comerciais, seja pela praça em que são veiculados (onde há variações expressivas nos preços).

## **VI. Considerações finais**

O custeio de partidos e eleições encontra na participação pública uma parcela significativa dos recursos e benefícios. Para além da expressividade demonstrada pelos números da mídia televisiva, os dados mostram ainda o peso desse recurso político concentrado nas mãos do Estado. Ao tornar obrigatória a veiculação do HGPE, o Estado insere um elemento essencial para a competitividade partidário-eleitoral. Portanto, o acesso à mídia eletrônica por meio do HGPE, ao fim e ao cabo, significa que os partidos políticos (e os candidatos) ficam isentos de arcar com esses custos.

Trata-se de um recurso caro, essencial e exclusivo dos partidos políticos e tão estratégico que sequer é mencionada a forma de distribuição interna desse recurso nos estatutos partidários. Do contrário, caso fossem obrigados a comprar os espaços no mercado de mídia, teriam de desembolsar algo próximo ao valor estimado nesse exercício especulativo. São, dessa forma, incentivos definidos com base nas regras que, por sua vez, concentram tanto o recebimento como a redistribuição desses recursos nas mãos dos partidos e das suas lideranças. Tal evidência deixa claro que por esses dois critérios há, sim, argumentos para se afirmar que o Brasil possui um modelo de financiamento partidário-eleitoral com forte interferência pública.

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

Portanto, o benefício atribuído pelo HGPE se expressa na maior competitividade do sistema, ao impedir a presença do capital privado na compra de espaços na mídia. Mais ainda, destaca a essencialidade desse instrumento para o sistema partidário-eleitoral. Ele corresponde a quase 40 vezes o valor do orçamento do Fundo Partidário para 2006 (e mais de 50 vezes o orçado para 2010) e é 3,5 vezes maior que o valor total das doações privadas declaradas à Justiça Eleitoral, para as eleições de 2006 (e quase 5 vezes maior que as doações para as eleições de 2010), mesmo considerando o aumento nos valores entre as três eleições gerais (de 2002 para 2006 e para 2010).

Os resultados encontrados se estendem às análises dos repasses públicos indiretos, nesse caso, o horário eleitoral gratuito, com a diferença de que as regras de distribuição do tempo midiático entre os partidos são diferentes. O tempo de mídia, mensurado através da propaganda partidária – não considerada a propaganda eleitoral – demonstra a mesma prevalência junto às maiores legendas do quadro partidário brasileiro, que consomem mais de 85% do tempo total. E na chamada “videopolítica”, o tempo de aparição faz toda a diferença na competitividade entre partidos e candidatos.

Um modo mais fácil de se perceber o peso desse recurso (e dos demais) no custeio do sistema partidário-eleitoral poderia ser apresentado em forma de percentagens do total do financiamento. Assim, em termos do custo monetário do sistema partidário-eleitoral, numa “simulação” do que seria o cálculo do benefício público decorrente da propaganda midiática, o HGPE alcançaria algo em torno de 72% do volume total, seguido de longe pelo financiamento privado (declarado) para as eleições, que representaria algo próximo de 20% . A renúncia fiscal concedida às emissoras de radiodifusão, pela veiculação do horário eleitoral gratuito, representaria 6% desse total; e o dinheiro do Fundo Partidário, 2% do “custo” final.

Enfim, a participação pública no financiamento indireto, levando-se em conta apenas os espaços midiáticos, alcança um peso relevante no custeio e na manutenção do sistema partidário-eleitoral brasileiro. E não seria possível doutra forma, de tão caro que é. Ou seria, sim, porém, com resultados mais previsíveis.

## **VII. Bibliografia**

ALBUQUERQUE, A. de & DIAS, M. R. Propaganda Política e a Construção da Imagem Partidária no Brasil: Considerações Preliminares. In: Civitas – Revista de Ciências Sociais vol.2, nº2. Porto Alegre, dezembro de 2002.

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

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

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

BRITTOS, V. C. & NAZÁRIO, P. M. Em busca de maior diversidade. In: Observatório da Imprensa - Interesse Público – Comunicações, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), de 30 de janeiro de 2007. Disponível em: [http://www.abert.org.br/D\\_mostra\\_clipping.cfm?noticia=102687](http://www.abert.org.br/D_mostra_clipping.cfm?noticia=102687).

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

- CAMPOS, M.M. & SPECK, B.W. The Impact of State Funding On Political Parties on the National and State Level. In: International Political Science Association (IPSA). University of Sao Paulo, Brazil, February 16-19, 2011.
- CAMPOS, M.M. O valor da mídia eletrônica para a competitividade do sistema partidário-eleitoral. In: Revista da Fundação Barão e Visconde de Mauá, PP.26-34, 2011
- DIAS, M. A Mentira das Urnas: crônica sobre dinheiro e fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.
- DUVERGER, M. Os Partidos Políticos. 2ª ed, Rio de Janeiro: Zahar, UnB, 1980.
- FIGUEIREDO, M. Reforma do Sistema Político: representação, partidos e eleições. In: PEPPE, A. M. e LESBAUPIN, I. (orgs.). Revisão constitucional e Estado Democrático. Rio de Janeiro/São Paulo: Centro João XXIII/Edições Loyola, 1993.
- FIGUEIREDO, M.; ALDÉ, A.; DIAS, H. & JORGE, V. L. Estratégias de persuasão em eleições majoritárias: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral. Serie Estudos IUPERJ, Rio de Janeiro, vol. 100, 1998.
- FIGUEIREDO, M. & ALDÉ, A. Intenção de Voto e Propaganda Política: efeitos e gramáticas da propaganda eleitoral. In: Actas do III Sopcom, VI Lusocom e II Ibérico – vol. IV, 2005. Disponível em: <http://bocc.ubi.pt/pag/figueiredo-alde-intencao-voto-propaganda-politica.pdf>, acessado em, 18/12/2007.
- GOMES, W. Propaganda Política, Ética e Democracia. In: MATOS, H. (org.). Mídia, Eleições e Democracia. Scritta: São Paulo, 1994.
- 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.
- GOUVEIA, E. C. A Mídia na Campanha Pré-Eleitoral: o caso da Governadora Roseana Sarney. Pós-Graduação em Gestão Estratégica em Comunicação Organizacional e Relações Públicas. Escola de Comunicação e Artes – Departamento de Relações Públicas da USP, 2002.
- HERZ, Daniel. Em teste a ação da sociedade civil. In: Revista Teoria e Debate, nº25, 1994.
- JARDIM, M. Palanque eletrônico em eleições locais: aspectos do acesso dos municípios ao HGPE na televisão. In: Revista de Sociologia e Política. Curitiba, nº22, p. 45-58, junho de 2004.
- JORGE, V. L. Meios de comunicação de massa e Poder Legislativo. Uma análise da cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros, 1985 a 1990. Tese de Doutorado. IUPERJ, 2003.
- LIMA, V. A. Propaganda Política no Rádio e na Televisão. In: MATOS, Heloísa (org.). Mídia, Eleições e Democracia. Scritta: São Paulo, 1994.
- MAINWARING, S. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, Mercado Aberto/FGV, 2001.
- MAIR, P. Party Organizations: from civil society to the State. In: KATZ & MAIR (orgs.). How Parties Organize. Sage Publications, 1994.
- MENDES, S. J. *Spots* Eleitorais: as restrições na eleição de 1998. In: RUBIM, Antônio A. C. (org.). Mídia e Eleições de 1998. FACOM/UFBA: Salvador, 2000.
- MIGUEL, L. F. Mídia e Eleições: a campanha de 1998 na Rede Globo. In: Revista Dados, vol. 42, nº2, 1999.
- MIGUEL, L. F. Discursos cruzados: telenoticiários, HPEG e a construção da agenda eleitoral. In: 12º Compós – Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Recife, 2003. v. 1. p. 1-13.
- PACHECO, C. Marketing eleitoral: a política apolítica. In: Revista Comunicação&Política, n.s., vol.1, agosto/novembro, 1994.

- REIS, A. A dança dos números: o impacto das pesquisas eleitorais nas estratégias de comunicação do HGPE nas eleições de 2000 em São Paulo. In: XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Belo Horizonte, setembro de 2003. Disponível em [http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003\\_NP03\\_reis.pdf](http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003_NP03_reis.pdf), acessado em 12/16/2008.
- RIAL, J. Financiamento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación. In: GRINER, Steven & ZOVATTO, Daniel (eds.). De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina. Publicado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). San José, 2004.
- RODRIGUES, M. R. A. N. Eleições: vende-se um candidato. Milesi Ed.: São Paulo, 1981.
- RUBIM, A. C. Mídia e Política: transmissão de poder. In: MATOS, Heloísa (org.). Mídia, Eleições e Democracia. Scritta: São Paulo, 1994.
- SARTORI, G. Videopolítica. In: Rivista Italiana di Scienza Política, anno XIX, nº2, p.185-198, agosto, 1989.
- SCHMITT, R.; CARNEIRO, L. P.; & KUSCHNIR, K. Estratégias de Campanha no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral em Eleições Proporcionais. In: Revista Dados, vol. 42, nº2, 1999.
- SPECK, B. W. Análisis comparativo sobre financiamiento de campanas y financiamiento de partidos políticos. Brasil. In: GRINER, S. & ZOVATTO, D. (orgs.). De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina. San José, Costa Rica: IDEA/OEA, 2004a, v., p. 1-19.
- SPECK, B.W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: HOFMEISTER, W. (org.). Reforma política: agora vai? 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, v.VI, p.123-159.
- STRATMANN, T. The Effectiveness of Money in Ballot Measure Campaigns, Public Choice, 2005. Disponível em <http://www.gmu.edu/jbc/stratmann/effectmoney.pdf>, acessado 02/04/2006.
- TSEBLELIS, G. Jogos Ocultos, Escolha Racional no Campo da Política Comparada. São Paulo: Edusp, 1998.
- VEIGA, L. Em Busca de Razões para o Voto: o uso que o homem comum faz do horário eleitoral. Tese de Doutorado. IUPERJ, 2001.
- VEIGA, L. Marketing político e decisão do voto: como agem os eleitores diante das Propagandas eleitorais. In: 11º Compós – Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Rio de Janeiro, junho de 2002.
- ZOVATTO, D. Dinero y Política en América Latina: una visión comparada. In: Cuaderno de Ciencias Sociales 130. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), mayo, 2004.