

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 41 • nº 161
janeiro/março – 2004

REFORMA POLÍTICA

Supervisão Editorial

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Organização e Seleção de Temas

Paulo Henrique Soares

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Revisão

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

Preparação de Originais e Padronização de Texto

Setor de Editoração da Consultoria Legislativa

Da compatibilidade entre propaganda eleitoral gratuita e “responsabilidade comunicativa”

Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos

Nos últimos quinze ou vinte anos, a sociedade brasileira tem, freqüentemente, indagado a si mesma sobre a possibilidade e a conveniência de mudar-se a legislação político-eleitoral brasileira para que ela contemple medidas de moralização das propostas apresentadas pelos candidatos a qualquer cargo eletivo, conferindo-lhes penalidades pela prática de abusos eleitoreiros. A esse respeito, gostaria de tecer um par de reflexões.

Inicialmente, deve-se observar que a intenção da sociedade civil não é de todo estranha à nossa legislação. O Código Eleitoral (bem como os diplomas legais que o completam, como a Lei nº 9.504, de 1997, e a Resolução do TSE nº 20.562, de 2000), em seu art. 242, define como ilegal o emprego de “meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais”. Se caracterizado este crime eleitoral, seu autor pode vir a ter cassado o registro de sua candidatura e, no caso de ter sido eleito e mesmo diplomado e empossado, vir a perder o mandato. O objeto do comando legal em questão não são exatamente as promessas eleitorais, mas antes a forma como o discurso eleitoral é levado adiante, a saber, com a ostentação de parafernália tecnológica a gerar “efeitos especiais”. Essa forma do discurso (e não o seu conteúdo, observe-se bem) poderia, ao ver do legislador, conduzir de modo irreflexivo a escolha do eleitor.

Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos é Doutor em Sociologia, pela UnB, professor da Universidade de Brasília e Consultor Legislativo do Senado Federal.

Outro diploma legal que tangencia a intenção do senador Álvaro Dias é o Código do Consumidor, nos parágrafos 1º e 2º de seu art. 37. Neles, estão definidas as modalidades de propaganda “enganosa” e “abusiva”. Enganosa é a propaganda que, através da veiculação de informação não verdadeira, induz a erro o consumidor, enquanto que a publicidade abusiva caracteriza-se pelo apelo à dimensão irracional do sujeito-alvo (é abusiva a propaganda “que explore o medo e a superstição, que se aproveite da deficiência de julgamento da criança...” e etc.).

O Código Eleitoral e o do Consumidor têm em comum o fato de *não buscarem vedar conteúdos determinados, mas sim formas de expressão de conteúdos*. Enquanto conteúdos, porém, as promessas dos candidatos e dos que oferecem mercadorias são objeto de regulação apenas muito indireta, no sentido do estabelecimento, em abstrato, de limites ao que pode ser dito (assim os estados mentais “artificiais” do Código Eleitoral e a “exploração do medo ou da superstição” que aparece no Código do Consumidor).

Em momento nenhum as leis mencionadas procuraram definir, ou exemplificar, em que consistiria um estado “artificial” de consciência ou a “exploração do medo ou da superstição”. E isso não é casual. Senão, vejamos.

A idéia de responsabilidade na política, ou de responsabilidade política, é definida pela possibilidade que tem o agente político de conhecer, antecipadamente, as prováveis seqüelas de seus atos, sejam as intencionais ou as indesejáveis. Ou seja: *a responsabilidade política estabelece-se, e desenvolve-se, sobre a base da maneira propriamente moderna de conhecer a realidade, i. e., o conhecimento científico, que os modernos epistemólogos chamam de conhecimento “confiável”, e que é chamado também de conhecimento “objetivo”*.

Aqui já temos dois importantes elementos para a consideração do tema deste ensaio: de um lado, a política moderna parece necessitar de agentes com algum tipo de formação técnico-científica, que os faça capa-

zes de entender o discurso que contém os conhecimentos confiáveis, em nome de cujas previsões eles virão a ser responsabilizados; e, de outro lado, os dados “objetivos” capazes de tornar previsíveis os resultados de um dado curso de ação precisam estar plenamente disponíveis para que se atribua a um agente político a responsabilidade por algo que veio a ser “prometido” mas não realizado. O primeiro elemento pode ser sintetizado sob a rubrica do “conhecimento de causa”; o segundo, sob a da “transparência”.

A idéia de “responsabilidade comunicativa” consiste em uma modalidade da responsabilidade política acima mencionada. Isto quer dizer que, para a adequada responsabilização de um político pelas promessas por ele feitas quando candidato, é necessária a presença das condições objetivas e subjetivas para tanto. Ou seja: o candidato deveria ter conhecimentos objetivos sobre o alvo de suas promessas, por um lado, e, por outro, os dados sobre as variáveis importantes, sejam eles de fonte pública ou privada, deveriam estar, facilmente, à disposição de todos. A transparência, como se pode ver, condiciona o conhecimento de causa.

Tais requisitos, porém, entram em conflito com outros princípios tutelados por nosso ordenamento jurídico. Os referentes ao “conhecimento de causa” fariam com que boa parte dos atuais agentes políticos não pudessem sê-lo. Significativo número de nossos políticos é eleito em razão de sua *identificação*, e não de seu contraste, com um eleitorado majoritariamente simples e de poucas letras. O ideário moderno, democrático e igualitarista, parece repelir qualquer espécie de pré-requisito formalista (tais como diplomas de cursos superiores e similares; tenha-se em mente a polêmica, quando da campanha eleitoral de 2002, em torno da escolaridade formal do atual Presidente da República) para o acesso à política. Mesmo o requisito mínimo estabelecido pela Constituição para o exercício do direito político de ser votado, a saber, a condição de alfabetizado, não é rigorosamente cobrado pelos

juízes eleitorais dos colégios mais interiores, sob pena de lesão ao caráter democrático do pleito.

Quanto à transparência, há suficientes comandos de sigilo em nossa ordem jurídica, sobre os mais diversos temas, bem como há suficientes dificuldades naturais à compreensão de realidades sociais complexas (como uma peça de orçamento municipal, estadual ou federal), para que se possa cobrar a responsabilidade do político que prometeu algo, seja com respeito às realidades objeto dos comandos de sigilo ou das considerações técnico-científicas complexas dos orçamentos, por exemplo.

Portanto, para que seja possível a imputação de responsabilidade ao político que “promete”, é necessário que ele saiba exatamente do que fala e que todas as informações sobre o tema tenham estado sempre disponíveis. A radicalização da primeira exigência conduz à tecnocracia; a da segunda, à anarquia. Eis aí o porque de o legislador já se ter ocupado do assunto, e tê-lo feito de modo tão lacônico. A rigor, não se reconhece nos textos legais mencionados efetividade propriamente jurídica (visto não se processar ninguém pelo crime eleitoral de indução a estados artificiais), mas, antes, moral. É de uma exortação, antes que de uma punição, que se trata.

Em suma: *está-se diante da dificuldade fundamental de demonstrar-se que o candidato, à época em que assumiu um compromisso com o eleitorado* (ou seja, em que “fez uma promessa”) *sabia que não poderia fazer o que então dizia que faria*. Ora, essa é a cobrança que se faz a um sábio, e não à média da população brasileira que perfaz o contingente de cidadãos do qual são recrutados os nossos agentes políticos. Esse brasileiro médio nem tem grande formação escolar e nem tem acesso fácil aos meandros kafkianos das burocracias, estatais e privadas, que detêm as mais relevantes informações sobre os condicionamentos reais de um curso de ação pretendido.

Esse é o estado atual dos fatores relevantes para o assunto. Isso, porém, não deve fazer com que desconhecamos que uma legislação sobre a “responsabilidade comunicativa” iria emprestar caráter mais racional à nossa política (pela relativa “neutralização” dos efeitos especiais da mídia e pela natural seleção, para a política, de agentes com outro tipo de interesse), e *preservar do aviltamento e da banalização os melhores ideais sociais* (pela desautorização das “utopias” manifestamente inverossímeis e sua substituição por ideais exequíveis). Essas consequências desejáveis, porém, não devem ser esperadas senão mediante a solução dos problemas apontados. E isso significa, basicamente, que o nível médio de instrução da população eleve-se (de modo a que o fenômeno sociológico de “identificação” não privilegie tanto o elemento da “simplicidade”, eufemismo para baixa escolaridade ou mesmo analfabetismo funcional), por um lado, e, por outro, que as “burocracias” aprendam a funcionar de modo bem mais transparente do que hoje ocorre.

Sem a presença destas duas pré-condições, a adoção de uma legislação no sentido sempre cortejado pela sociedade civil, a saber, de “responsabilidade comunicativa”, resultaria em processos judiciais prolongados e insolúveis, em que o fator mais relevante seria a virtual impossibilidade de fazer-se prova da existência de uma realidade subjetiva: a existência, na consciência clara de quem promete, de razões fundadas para acreditar que seria impossível (note-se bem, não apenas difícil, mas sim impossível, por definição) o respeito ao compromisso assumido. Em um segundo momento, provavelmente esta dificuldade se encarregaria de dar a uma eventual lei de responsabilidade comunicativa o mesmo destino do art. 242 do Código Eleitoral, que sanciona a criação de “estados artificiais” na consciência: o de tornar-se antes um lembrete e uma exortação moral do que valer como uma norma jurídica.