

# Pesquisas eleitorais: impacto e regulamentação

RICARDO RODRIGUES

## SUMÁRIO

*1. Introdução. 2. Limitações metodológicas. 3. A questão da influência. 4. Regulamentação das pesquisas eleitorais em países selecionados. 4.1. Estados Unidos. 4.2. Inglaterra. 4.3. Portugal. 4.4. Bélgica. 4.5. França. 4.6. Alemanha. 4.7. Espanha. 5. Experiência brasileira na regulamentação de pesquisas eleitorais. 6. Conclusões.*

### *1. Introdução*

O processo eleitoral brasileiro pós-regime militar tem-se caracterizado pelo largo uso de avançadas técnicas de execução e acompanhamento de campanhas. Entre essas técnicas, o emprego de pesquisas prévias eleitorais tem sido uma constante, tanto por parte de candidatos, sobretudo os majoritários, como por parte dos meios de comunicação de massa do país. Os candidatos encontram nesses recursos as ferramentas essenciais ao gerenciamento de suas respectivas campanhas, monitorando as preferências do eleitorado no transcorrer das mesmas campanhas.

Por sua vez, os meios de comunicação de massa, sejam eles impressos ou eletrônicos, utilizam-se das pesquisas de opinião para oferecer aos seus públicos as estimativas mais apuradas do andamento dos pleitos, consolidando e ampliando, dessa forma, a audiência de suas respectivas coberturas jornalísticas das eleições.

No mundo democrático, contudo, o uso de pesquisas de opinião pública para averiguar intenção de voto não é um fenômeno recente. Nos Estados Unidos, por exemplo, os registros de emprego de pesquisas de opinião para obter informação prévia de eleições presidenciais datam de 1824. Naquele ano, os jornais *Harris-*

Ricardo Rodrigues é Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados. Jornalista graduado pela California State University Northridge, é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco e foi professor no Departamento de Comunicação da Universidade Católica de Pernambuco.

burg *Pennsylvanian* e *Raleigh Star*, dos Estados da Pennsylvania e de North Carolina, respectivamente, realizaram sondagens de opinião, perguntando a seus leitores como votariam nas eleições presidenciais. Naturalmente, este método nada tinha de científico, e o resultado foi que as previsões ficaram muito aquém da constatação das urnas<sup>1</sup>.

A pesquisa de opinião pública utilizando métodos de amostragem fundamentados na teoria matemática da probabilidade só começou a ser realizada nos anos trinta, tendo sido introduzida, a princípio, pela indústria de radiodifusão e pelo *marketing* comercial nos Estados Unidos. Logo em seguida, candidatos e governantes deram-se conta do grande potencial que essas sondagens representavam no sentido de prever com boa margem de acerto as intenções de voto do eleitorado ou suas reações à propostas governamentais.

Já a partir dos anos quarenta, as pesquisas de opinião passaram a ter uso corrente na política nos Estados Unidos. Para Michael Margolis, "o advento da pesquisa de opinião pública cientificamente realizada deu à forma de governo democrático uma nova dimensão. A partir de amostragens e perguntas apropriadas, tornou-se possível, pela primeira vez na história, discernir a opinião do povo sobre virtualmente qualquer questão pública, dentro de um período de tempo relativamente curto, a um custo eminentemente baixo"<sup>2</sup>. Atualmente, raro é o governante ou candidato a cargo eletivo nas principais democracias que dispense a pesquisa de opinião pública como ferramenta básica de sua atuação política, seja à frente da administração pública ou de uma campanha eleitoral.

Os veículos de comunicação de massa também descobriram nas pesquisas eleitorais um filão a ser explorado em época de eleição. Os índices de intenção de votos do eleitorado passou a ocupar as principais manchetes das emissoras de televisão e jornais, sobretudo por gerarem dividendos substanciais, na forma de melhores índices de audiência. Em alguns casos, a importância que o veículo de comunica-

ção dá às pesquisas é tanta que, não satisfeitos em depender de terceiros para adquirir tal informação, seus dirigentes decidem-se pela criação de seus próprios institutos. O *Datafolha*, ligado ao jornal *Folha de São Paulo*, é o melhor exemplo brasileiro desse fenômeno.

Não resta dúvida de que a inserção das pesquisas de opinião no jogo político alterou de forma substancial o embate eleitoral. A pronta disponibilidade dessas sondagens para os candidatos e a imediata divulgação dos índices de intenção de voto através dos meios de comunicação passaram a ditar o próprio ritmo das campanhas. Mas, será que tais modificações foram benéficas para o eleitorado e para o sistema democrático? Até que ponto as pesquisas não influenciam o comportamento do eleitor, distorcendo, desta forma, a dita soberania das urnas? Não seriam os resultados das pesquisas manipuláveis, ficando elas, portanto, à mercê do poder econômico?

Desde a retomada do processo democrático, as eleições brasileiras sempre registram acusações de manipulação das pesquisas eleitorais. Um estudo recente da *Toledo & Associados* realizada no Estado de São Paulo concluiu, inclusive, que a maioria dos eleitores desconfiam da veracidade das pesquisas eleitorais. Segundo o estudo, 52,8% dos eleitores paulistas não acreditam nas pesquisas de opinião pública e 64,4% acreditam que os resultados das pesquisas são manipulados<sup>3</sup>.

O presente trabalho tem por finalidade precisamente aprofundar estas questões, analisando, a partir da literatura especializada, a influência das pesquisas sobre o comportamento do eleitorado e seu impacto sobre a política eleitoral. O trabalho focalizará, ainda, a experiência internacional na regulamentação das pesquisas eleitorais e analisará as tentativas brasileiras voltadas para normatizar o universo das pesquisas e prévias eleitorais no país. O objetivo principal é oferecer subsídios para uma ação parlamentar com vistas ao aperfeiçoamento das regras eleitorais no país.

## 2. Limitações metodológicas

Basicamente, a pesquisa prévia eleitoral é um levantamento de opiniões por meio de entrevistas e de um processamento estatístico que permite a descrição das preferências do eleito-

<sup>1</sup> MARTIN, L. John. "Survey Research and Opinion Polls". In: *National Science Foundation*. Only One Science, 12th Board Report of the National Science Board (Washington, D.C.: National Science Foundation, 1981), pp. 83-86.

<sup>2</sup> MARGOLIS, Michael. "Public Opinion, Polling, and Political Behavior", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 472, March 1984, p. 63.

<sup>3</sup> "Maioria Acha que Pesquisas são Manipuladas". *Correio Braziliense*, 20 de setembro de 1994, p. 8

rado num dado momento de uma campanha política. Esse tipo de pesquisa baseia-se numa metodologia clássica, consolidada e amplamente usada, que se sustenta em duas teorias: a da amostragem e a da estimação estatística. Segundo Marcos Figueiredo, “a primeira foi inventada para dar conta das dificuldades de realizar repetidos censos em curto espaço de tempo, e logo foi adotada pela sociologia”. A teoria da amostragem dita regras e métodos de seleção daqueles que respondem aos questionários e que comporão a amostra. “Está na aplicação adequada dessas regras e métodos a possibilidade do uso da teoria científica da estimação estatística, cuja finalidade última é tornar as amostras tão representativas da população estudada quanto possível”<sup>4</sup>.

No caso específico das pesquisas eleitorais, Figueiredo afirma que “a seleção da amostra da população (de uma região) a ser estudada tem por objetivo selecionar um número *n* de indivíduos que representem as opiniões do conjunto de seus habitantes”. Pela teoria da amostragem; entrevistando-se o conjunto *n* de indivíduos, conhece-se como se distribui a opinião de todos os moradores daquela região<sup>5</sup>.

Embora reconhecida cientificamente, esta metodologia está longe de ser infalível. De fato, a literatura especializada está repleta de exemplos de pesquisas eleitorais que prenunciaram situações divergentes da realidade posteriormente constatada. O exemplo mais dramático refere-se à eleição presidencial dos Estados Unidos em 1948. Naquele ano, os três maiores institutos de pesquisa previram a vitória, amplamente divulgada, de Thomas Dewey. Ao final da apuração, entretanto, Harry Truman havia sido o eleito.

No Brasil, as eleições municipais de 1985 surpreenderam a muitos em São Paulo, Fortaleza e Goiânia, locais onde houve grande discrepância entre as previsões das pesquisas e o resultado final das urnas.

A maioria dos dirigentes de institutos de pesquisas compartilham da opinião de Figueiredo acerca do baixo poder preditivo das pesquisas pré-eleitorais. “Para responder a seus clientes com a velocidade exigida pela dinâmica das campanhas, as empresas são obrigadas a

fazer questionários curtos e extremamente ágeis, para computação imediata. O poder preditivo de *surveys* eleitorais relaciona-se diretamente com o escopo e a profundidade dos questionários usados e com a habilidade de quem os analisa”<sup>6</sup>.

Para a pesquisadora Regina Sadownik, porém, o problema das pesquisas eleitorais de abordagem clássica reside em sua própria metodologia. Segundo ela, o método adotado pelas instituições brasileiras de pesquisa é de fácil utilização, pois sua projeção de valores baseia-se numa linha reta. “No caso de enquetes eleitorais, o resultado de cada rodada independente das anteriores, e o único problema relevante é compor a amostra”<sup>7</sup>. Adepta do modelo *bayesiano* de pesquisa de opinião, onde valores extraídos de pesquisas anteriores ajudam a formar os dados de entrada de cada nova rodada, Sadownik lembra o resultado do pleito presidencial de 1989 como exemplo das limitações do enfoque tradicional. “Usando a estatística clássica, nossas instituições de pesquisa chegaram a atribuir a Fernando Collor índice de 40% a 45% dos votos. Mas o candidato chegou ao primeiro turno com apenas 28%, como se tivesse experimentado grande queda na reta final. A estatística *bayesiana* mostra que isso não ocorreu e que tanto a subida quanto a queda de Collor foram exageradas pelo uso de uma metodologia linear”<sup>8</sup>.

Independente de seu enfoque metodológico, no entanto, é inegável o fato de que essas pesquisas prévias eleitorais são levadas a cabo num contexto diverso daquele do tradicional laboratório de pesquisa científica. A pressa e as amostragens de tamanho reduzido, com margem de erro de até 3%, que abundam nas pesquisas eleitorais, praticamente inexistem nas pesquisas de cunho acadêmico realizadas por cientistas sociais com dedicação exclusiva à universidade ou a centros de pesquisas sociais. Por essa razão, a credibilidade do produto final das primeiras não pode ser confundida com a credibilidade dos resultados das últimas. Por mais científica que seja a abordagem, as pesquisas prévias eleitorais não existem para fazer ciência. Seu propósito pragmático é atender interesses e demandas específicas por informação eleitoral.

<sup>4</sup> FIGUEIREDO, Marcos Faria. “As Eleições Municipais de 85; As Pesquisas Pré-eleitorais e as ‘Surpresas’ Políticas”. *Ciência Hoje*, v. 4, n.º 22, p. 82.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>7</sup> SADOWNIK, Regina. “Nada está decidido”, *Bahia Hoje*, 1994, s/d, s/p.

<sup>8</sup> *Ibid.*

### 3. A questão da influência

O Governador Hélio Garcia afirmou certa vez que as pesquisas pré-eleitorais são como “bússolas para orientar a campanha”<sup>9</sup>. De fato, as pesquisas representam um forte aliado do candidato, que pode, através delas, obter uma verdadeira radiografia das intenções de voto do eleitorado em determinado momento da campanha. Como diz Antonio Mendes, as “pesquisas indicam erros e acertos nas táticas de campanha; redirecionam estratégias, incentivam resistências, forçam alianças, fornecem elementos para programas de governo e alteram a agenda dos candidatos”<sup>10</sup>. Hoje, é quase inconcebível que um candidato a cargo eletivo majoritário em qualquer nível no país não faça uso de pesquisa eleitoral para monitorar desempenho e dirigir os rumos de sua campanha.

Mas, se as pesquisas são tão benéficas para os candidatos, será que poderíamos dizer o mesmo em relação ao benefício que essas sondagens, quando divulgadas através dos meios de comunicação de massa, possam repassar ao eleitorado? Essa pergunta não é facilmente respondida. Enquanto há muitos especialistas que afirmam ser a divulgação das pesquisas nociva para o processo eleitoral, pelo menos número igual de acadêmicos afirma o contrário, reconhecendo o impacto das pesquisas nas eleições, mas assegurando que os benefícios superam os danos.

Para os especialistas que crêem na nocividade da influência das pesquisas eleitorais, o problema não reside no seu aspecto técnico-metodológico intrínseco. Está sim, no uso que se faz delas na esfera da comunicação de massa, e em especial, da televisão. No que se refere à comunicação política de massa, qualquer apresentação de resultados de pesquisa eleitoral, mesmo os mais objetivos possíveis, adquire uma dimensão política inevitável. O “clima”, como afirma o sociólogo Michel Thiolent, não é de constatação e descrição, não sendo comparável ao espírito de imparcialidade que permeia o trabalho nos laboratórios de pesquisa científica<sup>11</sup>. Segundo Leôncio Martins Rodrigues, “esse instrumento de mensuração de opi-

nião acabou por se tornar um ator político... A influência das pesquisas existe, é inegável, embora não deva ser exagerada”<sup>12</sup>.

Já os analistas que descartam a nocividade da influência das pesquisas eleitorais fundamentam seu argumento na importância de se preservar a liberdade de expressão e o acesso à informação. Para eles, a sociedade teria muito mais a perder ao restringir a liberdade de se divulgarem os resultados de pesquisa, do que proibir que tal informação sobre o andamento de determinada campanha eleitoral seja veiculada. Antonio Mendes admite que “algum impacto sempre existe, até porque as pesquisas tornaram-se parte construtiva do processo eleitoral. Mas a suposta influência é uma das muitas que se cruzam numa campanha”<sup>13</sup>.

As análises acerca da influência das pesquisas pré-eleitorais no comportamento do eleitorado têm-se concentrado basicamente em três casos típicos de influência. São eles o efeito *Bandwagon*, o efeito *Underdog*, e o impacto do chamado “voto útil”.

O *Dicionário Americano de Governo e Política* define o efeito *Bandwagon* como um fenômeno que transfere ao candidato que aparenta estar na frente da disputa eleitoral suporte adicional do eleitorado pelo simples fato de estar na frente<sup>14</sup>. É o que poderíamos chamar de efeito “Maria-vai-com-as-outras”, com o qual qualquer informação que previsse o candidato vitorioso no pleito influenciaria certos eleitores, sobretudo os indecisos, a votarem com a maioria.

Na literatura especializada, há argumentos que evidenciam e há argumentos que refutam a existência do efeito *Bandwagon*. Em um livro de 1948, Lazarsfeld e outros concluíram, a partir de um estudo pioneiro sobre o assunto, que o efeito de fato se faz presente nas eleições. Segundo a conclusão do autor, “pesquisas eleitorais como fonte de mudança da expectativa do eleitorado foram especificamente mencionadas por 42% de nossos entrevistados”<sup>15</sup>. Num es-

<sup>12</sup> Citado por THIOLENT, Michel. *Ibid.*, p. 13.

<sup>13</sup> MENDES, Antonio M. T. *Ibid.*, p. 31.

<sup>14</sup> SHAFRITZ, Jay M. *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*. (Chicago: Dorsey Press, 1988), p. 45.

<sup>15</sup> LAZARSELD, Paul F., BERELSON, Bernard & GAUDET, Hazel. *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign* (New York: Columbia University Press, 1948), pp. 108-109.

<sup>9</sup> FIGUEIREDO, Marcos Faria. *Ibid.*, p. 85.

<sup>10</sup> MENDES, Antonio Manuel Teixeira. “O Papel das Pesquisas Eleitorais”, *Novos Estudos Cebrap*, n.º 29, março 1991, p. 28.

<sup>11</sup> THIOLENT, Michel. *As Pesquisas Eleitorais em Debate na Imprensa*. (São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989), p. 87.

tudo sobre as eleições inglesas de 1983, o pesquisador I. Crewe verificou "que as intenções de voto dos eleitores foram influenciadas pelos resultados das pesquisas, encorajando votos adicionais para a aliança SDP/Partido Liberal, divulgada como líder nas sondagens"<sup>16</sup>. De Bock, numa análise de 1976, concluiu que a divulgação de resultados declinantes de um candidato enfraqueceu ainda mais sua base de apoio e reduziu a motivação de ir às urnas entre os eleitores que preferiam o candidato em questão<sup>17</sup>. Este argumento é ainda reforçado por outro estudo que concluiu que o "efeito *Bandwagon* pode operar no sentido negativo, iniciando o curso normal do processo de decisão democrática"<sup>18</sup>.

Para os críticos da existência de um efeito *Bandwagon*, há pouca evidência que este efeito, se é que existe, tenha algum impacto no resultado das eleições. Numa pesquisa de 1979, a firma *Roper Organization* entrevistou uma amostra da população americana durante a campanha presidencial de Carter e Reagan. Todos receberam a mesma pergunta-padrão: "Você apóia ou é um crítico de Carter?" Mas metade dos entrevistados recebeu, antes da pergunta, a seguinte informação: "Como você sabe, todas as pesquisas mostram que o apoio para o presidente Carter está declinando. Gostaríamos de ter sua opinião". Segundo o estudo, a diferença nas respostas das duas versões tomou a direção esperada, mas esse desvio foi tão pequeno - um ponto percentual - que chegou a ser estatisticamente irrelevante<sup>19</sup>. Já o professor Charles Atkin, da Universidade de Michigan, EUA, realizou dois estudos voltados exclusivamente para testar o impacto que o acesso prévio a um resultado de pesquisa eleitoral teria na intenção de voto e na percepção de

imagens políticas em uma dada população. Um estudo dizia respeito a uma eleição para diretório universitário. Um segundo estudo, entretanto, foi realizado sob condições realísticas de campanha, e tratava da eleição de vereadores na cidade de East Lansing, no estado do Michigan. Em nenhum dos casos, Atkin encontrou evidência de que os eleitores fossem motivados por um desejo de acompanhar a vontade da maioria, como sugere a teoria do efeito *Bandwagon*<sup>20</sup>. A conclusão a que esses críticos do efeito *Bandwagon* chegaram é que raramente uma única mensagem fará com que pessoas com convicções sólidas e idéias claras abandonem suas preferências.

Por sua vez, a teoria por trás do efeito *Underdog* propõe que algumas pessoas podem estar predispostas a se identificar ou se solidarizar com o candidato que parece estar em desvantagem. Entretanto, evidência que suporte esta teoria praticamente inexistente nos círculos acadêmicos. Os poucos estudos que investigaram a existência desse efeito simplesmente concluíram que a divulgação do resultado de pesquisas eleitorais não parece motivar o eleitorado para esse tipo de comportamento<sup>21</sup>.

O fenômeno do "voto útil" tende a acontecer em eleições polarizadas, onde dois candidatos se destacam mais que os outros na corrida eleitoral. Com o acesso à informação proveniente da divulgação dos resultados das pesquisas eleitorais, o eleitor fica ciente de que as condições de um terceiro candidato de sua preferência suplantam um dos dois líderes são mínimas, e, nesse caso, opta por votar em um dos dois líderes, para não "perder" o seu voto.

Muito embora não tenhamos identificado nenhum registro de pesquisa, na literatura especializada, sobre a influência da pesquisa eleitoral no estímulo ao "voto útil", poucos analistas a refutam.

Além desses tipos de influência, a divulgação dos resultados de pesquisas eleitorais pode

<sup>16</sup> CREWE, I. "Saturation Polling, the Media and the 1983 Election", in: CREWE, I. & HARROP, M. (eds.) *Political Communications: The General Election Campaign of 1983* (London: Mcmillan, 1986) pp. 245-249.

<sup>17</sup> DE BOCK, Harold. "Influence of In-State Election Poll Reports on Candidate Preference in 1972". *Journalism Quarterly*, autumn 1976, pp. 457-462.

<sup>18</sup> DIZNEY, Henry & ROSKENS, Ronald. "An Investigation of the 'Bandwagon Effect' in a College Straw Election", *Journal of Educational Sociology*, v. 36 (1962), p. 108.

<sup>19</sup> LANG, Kurt & LANG Gladys Engel. "The Impact of Polls on Public Opinion". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 4572, march 1984, p. 134.

<sup>20</sup> ATKIN, Charles. Pronunciamento. In: *Estados Unidos. Congress. House Committee on House Administration. Subcommittee on Library and Memorials. Public Opinion Polls (hearings)*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1973, pp. 37-42.

<sup>21</sup> Um desses poucos estudos é o de FLEITAS, Daniel. *The Underdog Effect: An Experimental Study of Voting Behavior in a Minimal-Information Election*. (tese de doutorado não publicada, Florida State University, 1970).

apresentar um impacto indireto, embora significativo, sobre os eleitores. É que o desempenho dos candidatos nas pesquisas pode determinar o tipo de cobertura que receberá da imprensa, bem como o volume de financiamento que sua campanha desfrutará. Mendes exemplifica bem o primeiro caso com o desempenho de Guilherme Afif no primeiro turno da corrida presidencial de 1989. "À medida que os resultados das pesquisas indicavam a subida de Afif na preferência do eleitorado, mais espaço ele ganhava no noticiário de jornais e televisão. Sem a presença de outros fatores, esse aumento de visibilidade do candidato certamente influenciaria os eleitores. No caso de Afif, porém, outros fatores vieram à baila. Ele tornou-se o alvo preferencial de Fernando Collor de Mello e de Mário Covas, além de surgirem inúmeras denúncias sobre sua atuação na Constituinte. O bombardeio de críticas só cessou quando as pesquisas mostraram que o "efeito Afif" já não existia"<sup>22</sup>

Em relação ao segundo caso, os Estados Unidos nos oferecem o melhor exemplo. Segundo Herbert Asher, a maioria dos candidatos a cargo eletivo naquele país usa resultados positivos nas pesquisas para gerar contribuições financeiras à campanha ou para reduzir o volume de contribuições endereçadas aos seus oponentes. "Se uma campanha não é levada a sério, terá dificuldades para levantar fundos". Para o doador, "a seriedade de uma campanha é medida através de seu desempenho nas pesquisas"<sup>23</sup>.

No cômputo geral, podemos afirmar que, apesar de não determinar o resultado de uma eleição, a divulgação das pesquisas eleitorais exerce alguma influência, por menor que seja, sobre o eleitorado. Essa influência se eleva quando, uma vez divulgados pelos meios de comunicação, ganham destaque nas próprias campanhas dos candidatos. Nesse contexto, os resultados das pesquisas são transformados pelos candidatos em elementos adicionais do esforço de propaganda eleitoral. Ali, ganham outra dimensão, passando de mera descrição e informação essencialmente imparcial para ato de discurso. Quando ali inseridos, não visam outra coisa senão persuadir os eleitores ainda indecisos.

<sup>22</sup> MENDES, Antonio. *Ibid.*

<sup>23</sup> ASHER, Herbert. *Polling and the Public: What Every Citizen Should Know*. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc, 1988), p. 104.

#### 4. Regulamentação das pesquisas eleitorais em países selecionados

A discussão sobre a influência, algumas vezes adversa, da divulgação das pesquisas eleitorais no comportamento do eleitorado não se tem restringido ao meio acadêmico. Do tema têm-se ocupado também legisladores e juristas de todo o mundo, inclusive do Brasil. A preocupação por parte de legisladores com o caráter influenciador das pesquisas eleitorais tem resultado na apresentação de projetos de lei e na promulgação de legislação visando normatizar o uso das pesquisas de opinião em época de eleição, bem como reduzir os possíveis efeitos nocivos de sua inserção no processo eleitoral. Em alguns países, as pesquisas de opinião foram alvo de legislação exclusiva, em outros, a regulamentação das enquetes eleitorais foi incluída em códigos ou leis que normatizam as eleições como um todo.

Abaixo, apresentamos uma síntese da experiência legislativa de sete países democráticos na regulamentação do universo das pesquisas prévias eleitorais.

##### 4.1. Estados Unidos

Os Estados Unidos são um dos poucos países incluídos no presente trabalho que não dispõem de uma legislação que regulamente a inserção das pesquisas de opinião no cenário eleitoral. Isto não significa, contudo, que os legisladores norte-americanos não demonstrassem preocupação com o impacto das pesquisas eleitorais tanto no eleitorado quanto no próprio sistema eleitoral do país.

O Congresso dos Estados Unidos registra propostas federais e estaduais para investigar e regulamentar as pesquisas de opinião pública de natureza eleitoral desde 1936<sup>24</sup>. Tais propostas almejavam os mais variados objetivos, como, por exemplo, licenciar entrevistadores, requerer de serviços de pesquisas de emissoras de rádio e televisão a revelação da identidade de seus entrevistados, proibir entrevistas de porta em porta, etc.

O ano de 1968 registra o maior volume de atividades legislativas no Congresso americano voltadas para a regulamentação das pesquisas eleitorais. O agregado dessas atividades culminou no projeto de lei H.R. 5003, de 25 de

<sup>24</sup> Ver PAULS, Frederick. *Proposals in Congress to Investigate or Regulate Public Opinion Polling (1936-1966)* (Washington, D.C.: Government and General Research Division. Legislative Reference Service, Library of Congress, December 16, 1966).

fevereiro de 1971, de iniciativa do Deputado Lucien N. Nedzi. Este projeto de lei, com o título de *Truth-in-Polling Act* (Lei da Verdade nas Pesquisas Eleitorais), tinha como objetivo tornar compulsória "a divulgação de certas informações relacionadas a certas pesquisas de opinião pública". O projeto requeria de todos aqueles "que realizassem pesquisas de opinião pública relacionadas à eleição para quaisquer cargos federais ou a qualquer assunto político, cujo resultado viesse a ser disseminado ao público por intermédio dos correios ou através do comércio interestadual, o registro com o bibliotecário da Biblioteca do Congresso, no prazo máximo de setenta e duas horas após a primeira divulgação dos resultados de tal pesquisa, da seguinte informação: nome do contratante da pesquisa; método empregado para realizar a amostragem; tamanho da amostragem; período em que a pesquisa foi realizada; perguntas constantes do questionário; método empregado para a realização da pesquisa; número de pessoas na amostragem que foram contatadas e não responderam ao questionário e número de pessoas na amostragem que não foram contatadas; e, finalmente, os resultados da pesquisa"<sup>25</sup>.

Proposta similar foi também apresentada em 1970 pelo ex-Senador Charles Goodell. Trata-se da *Polls Procedure Disclosure Act*, que tornaria obrigatória a publicação dos procedimentos empregados na realização de pesquisas eleitorais, "de forma que os membros do eleitorado e dos meios de comunicação pudessem ter acesso a informação detalhada sobre as pesquisas em questão, para poderem melhor avaliar o significado de seus resultados"<sup>26</sup>.

Nenhuma dessas propostas, entretanto, chegou a se transformar em lei. Após longas discussões, envolvendo especialistas em pesquisas de universidades, empresas jornalísticas e institutos de pesquisas, o Congresso americano optou por deixar a cargo das associações de institutos e pesquisadores autônomos o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, sua verificação, bem como seu *enforcement*. Segundo o próprio Goodell, "o Congresso entendeu como sendo da responsabilidade dos membros e das organizações da... profissão, estabelecer rapidamente os padrões de

qualidade mínimos para procedimentos de pesquisa de opinião pública, e estabelecer e empregar sanções e mecanismos que assegurassem que seus membros aderissem a tais padrões"<sup>27</sup>.

O Congresso americano também chegou a discutir a possibilidade de proibir a divulgação dos resultados de pesquisas eleitorais durante um período, "talvez duas semanas", anterior ao dia de votação. Mas seus membros concordaram que tal proibição entraria em conflito com os princípios de liberdade de expressão e liberdade de imprensa contidos na Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos. "Com base naquele argumento constitucional, e concluindo-se que o cidadão tem o direito de votar como quiser, até, se assim escolher, sendo influenciado pelos resultados das pesquisas, a proposta de uma proibição limitada foi rejeitada"<sup>28</sup>.

#### 4.2. Inglaterra

A presença de pesquisas eleitorais na Inglaterra é quase tão antiga quanto nos Estados Unidos. A filial britânica do *Instituto Gallup* foi fundada no ano de 1937, apenas dois anos depois do estabelecimento da matriz norte-americana. Já em 1939, o *Gallup* realizava a primeira pesquisa de intenção de voto daquele país.

A exemplo dos Estados Unidos, a Inglaterra tampouco adota normas que restrinjam a realização e a divulgação de pesquisas de opinião pública em tempos de eleição, muito embora o Parlamento britânico registre diversas propostas de proibir tais enquetes. Em 1968, uma conferência parlamentar (*Speaker's Conference*) sobre direito eleitoral inglês recomendou a proibição de pesquisas eleitorais no período imediatamente anterior ao dia de votação. Segundo esta recomendação, "não deveria haver difusão (por rádio e televisão), nem a publicação em jornal ou outro periódico, do resultado de qualquer pesquisa de opinião pública acerca dos resultados prováveis de qualquer eleição parlamentar durante um período de setenta e duas horas anterior ao fechamento das urnas"<sup>29</sup>. Em meados da década de setenta, o esforço foi renovado sob a forma de um projeto de lei apresentado por um membro do Parlamento<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid., p. 25.

<sup>29</sup> Cmnd. 3550, parágrafo 31. Citado em RAWLINGS, H. F. *Law and the Electoral Process* (Londres: Sweet & Maxwell, 1988), p. 166.

<sup>30</sup> WORCESTER, Robert M. "Pollsters, the Press, and Political Polling in Britain". *Public Opinion Quarterly*, v. 44, p.559.

<sup>25</sup> Estados Unidos. Congress. House Committee on House Administration. Subcommittee on Library and Memorials. Public Opinion Polls (hearings). Ibid., pp. 2-3.

<sup>26</sup> Ibid., p. 26.

Todas as propostas destinadas a proibir a realização e divulgação de pesquisas eleitorais na Inglaterra foram rejeitadas pelo Parlamento. O especialista em direito eleitoral inglês H. F. Rawlings crê, além disso, “que tais propostas seriam incompatíveis com o Artigo 10 da Convenção Européia de Direitos Humanos, como uma restrição imprópria ao direito individual de receber informação”<sup>31</sup>.

#### 4.3. Portugal

Em 20 de julho de 1991, a República de Portugal promulgou a Lei n.º 31/91, regulamentando a realização e a divulgação de pesquisas eleitorais. Trata-se de uma lei abrangente que em seus 16 artigos normatiza desde os procedimentos na elaboração da amostragem até as penas por infrações.

O artigo 1.º deixa claro que o objeto da lei não é qualquer pesquisa de opinião pública, mas toda pesquisa de opinião “destinado a publicação ou difusão em órgãos de comunicação social, cujo objecto se relacione direta ou indirectamente com a realização de qualquer acto eleitoral”. A lei também abrange “a publicação ou difusão de previsões ou simulações de voto que se baseiem em sondagens relativas a qualquer acto eleitoral”<sup>32</sup>. Ou seja, a preocupação dos legisladores portugueses foi com aquelas pesquisas que viessem a ter um impacto público e não as pesquisas de foro reservado, encomendada pelos próprios candidatos.

Nos artigos 2.º a 5.º, a lei estabelece uma série de pré-requisitos à realização de pesquisas eleitorais. Primeiro, há a obrigatoriedade da inscrição dos institutos, ou entidades realizadoras, junto à “Alta Autoridade para a Comunicação Social” (art. 2.º). Em segundo lugar, as pesquisas devem obedecer a uma série de regras gerais referentes ao processo de amostragem, ao questionário e aos entrevistados (art. 3.º). Em terceiro lugar, a entidade responsável pela divulgação da pesquisa “deve proceder ao seu depósito junto à Alta Autoridade para a Comunicação Social até o dia da sua publicação ou difusão”, devidamente acompanhado de uma ficha técnica, identificando cliente, amostra, metodologia, técnica de recolha de dados, taxas de resposta, margem de erro e texto integral das questões, entre outros itens (arts. 4.º e

5.º). A lei também prevê que esta ficha técnica deverá acompanhar a primeira publicação ou difusão de uma pesquisa eleitoral (art. 6.º).

Em relação à primeira divulgação de resultados de qualquer pesquisa de opinião, a lei estabelece prazo de “até 10 dias a contar da data do recebimento do depósito obrigatório junto à entidade fiscalizadora” (art. 7.º). A lei também proíbe a divulgação das pesquisas eleitorais entre os “sete dias que antecedem ao dia da eleição ou de votação para referendo, até o encerramento das urnas” (art. 8.º). Esta proibição inclui, ainda, comentários ou análise dos resultados de pesquisas eleitorais.

Por fim, a lei portuguesa dá à Alta Autoridade para a Comunicação Social poderes de verificação da conformidade das sondagens eleitorais com o texto da lei (art. 12.º) e, mais importante, estabelece multas e penalidades para os infratores (art. 14.º).

#### 4.4. Bélgica

A lei sobre publicação de pesquisas de opinião da Bélgica, promulgada em 18 de julho de 1985, era muito semelhante à lei portuguesa. Elaborada a partir de um projeto de iniciativa do Senado Federal, a lei belga apresentava como características principais a obrigatoriedade de um depósito de ficha técnica que, igualmente, deveria acompanhar a divulgação da pesquisa, e a proibição de divulgação num período anterior ao dia da votação<sup>33</sup>. Alguns desses dispositivos, entretanto, foram revogados, no texto revisado da lei, que foi efetivado no dia 21 de junho de 1991<sup>34</sup>.

Em seu artigo 2.º, a lei original requeria dos institutos de pesquisas a elaboração de uma ficha técnica contendo: finalidade da sondagem, dimensão da amostra, método de amostragem, composição detalhada da amostra, distribuição percentual das respostas dadas a todas as perguntas do questionário, margem de confiança, etc., além dos dados identificativos da entidade responsável pela pesquisa. A lei também criava uma Comissão de Pesquisas de Opinião (art. 4.º), com o propósito de elaborar “normas de qualidade e regras de conduta que deverão ser observadas pelos institutos e as pessoas físicas ao realizarem pesquisas de opinião, as-

<sup>31</sup> RAWLINGS, H. F. *Ibid.*

<sup>32</sup> Para esta e outras referências à lei portuguesa que regulamenta as pesquisas de opinião, ver Ley n.º 31/91, de 20 de julio. *Boletín de Legislación Extranjera*, n.º 139-140, 1993, pp. 43-47.

<sup>33</sup> Ley sobre publicación de sondeos de opinión, Bélgica. *Boletín de Legislación Extranjera*, vv. 50-51, 1985, pp. 1225-1228.

<sup>34</sup> Ver *Boletín de Legislación Extranjera*, vv. 139-140, 1993, pp. 3-5.



sim como executar o controle da observância a essas normas”(art. 3.º).

O artigo 5.º, por sua vez, estabelecia que, “a partir do trigésimo dia anterior à data das eleições, que se regem pelos Códigos eleitorais ou das eleições ao Parlamento Europeu, será proibido difundir, divulgar ou comentar por qualquer meio os resultados de pesquisas relativas às ditas eleições”. Já o artigo 6.º previa o pagamento de multas para as infrações da lei.

Vale ressaltar, porém, que, embora fazendo apenas pequenas alterações em todos, menos um artigo do texto original, o texto revisado de 1991 modifica substancialmente a essência da lei. É que o novo texto revoga a totalidade do artigo 5.º. Assim, não há mais na Bélgica nenhum dispositivo legal que suste a divulgação dos resultados das pesquisas, por determinado período anterior ao dia de votação.

#### 4.5. França

Na França, a publicação e difusão das pesquisas eleitorais são regulamentadas pela Lei n.º 77-808, de 19 de julho de 1977<sup>35</sup>. A exemplo das legislações portuguesa e belga, a lei francesa regulamenta o conteúdo das pesquisas que se “reportem direta ou indiretamente a referendo, eleição presidencial, ou quaisquer das eleições regulamentadas pelo Código Eleitoral, assim como a eleição de representantes à Assembléia das Comunidades Européias”. A lei requer a publicação e o depósito prévio de ficha técnica a mais detalhada possível (arts. 2.º e 3.º). Tal ficha técnica deve conter a identificação do organismo responsável pela pesquisa, nomes das pessoas interrogadas, data de execução, método de pesquisa, composição da amostra, texto integral do questionário, percentagem dos entrevistados que se negaram a participar da enquete, margem de erro, etc.

A lei cria, em seu artigo 5.º, uma comissão de pesquisas de opinião pública<sup>36</sup>, com poderes semelhantes aos da comissão belga. Cabe a ela “propor regras para assegurar a qualidade e a objetividade das sondagens publicadas ou difundidas”<sup>37</sup>. É à comissão que devem ser encaminhados os depósitos prévios das pesqui-

sas, não podendo “os resultados de uma pesquisa eleitoral serem divulgados sem que tal depósito tenha sido realizado”.

Nas disposições especiais aplicáveis ao período eleitoral, seção IV, a lei proíbe a “publicação, a difusão e os comentários de resultados de todas as sondagens eleitorais” na semana que precede o escrutínio, assim como no próprio dia de votação. A lei posterior, de n.º 85-692, de julho de 1985, aprimorou estes termos, prevendo que, “nos casos de eleições parciais, legislativas, senatoriais regionais, municipais, ocorrendo no intervalo entre duas renovações da Assembléia Nacional, do Senado, dos conselhos gerais ou dos conselhos municipais, esta proibição somente se aplica àquelas sondagens direta ou indiretamente relacionadas com essas eleições parciais”. Isto é, não seria proibido divulgar intenções de voto para um cargo específico que não conste do pleito em andamento. Tampouco se aplica tal proibição às pesquisas “efetuadas entre o fechamento da última urna de votação e a proclamação dos resultados, na França metropolitana”<sup>38</sup>.

Por fim, o artigo 12.º estabelece que as violações à lei serão punidas segundo o artigo L. 90-I do Código Eleitoral francês.

#### 4.6. Alemanha

Embora Goodell e outros mencionem a Alemanha como exemplo de país com regulamentação restritiva quanto à divulgação de pesquisas eleitorais<sup>39</sup>, nossa investigação somente evidenciou a existência de alguma regra dirigida às pesquisas de opinião na própria lei federal de regime eleitoral do país. No segundo parágrafo do artigo 31 da lei que trata da publicação ilícita de enquetes eleitorais, “a divulgação dos resultados de pesquisas eleitorais após a emissão do sufrágio, relativas ao caráter deste, não será permitida antes da expiração do tempo legal de votação”<sup>40</sup>. Com este texto, pois, apenas a divulgação das chamadas pesquisas de “boca de urna” estaria proibida naquele curto período entre a abertura e o fechamento das

<sup>35</sup> *Journal Officiel*, 11 juillet 1985.

<sup>35</sup> *Journal Officiel*, 20 juillet 1977.

<sup>36</sup> A composição e o funcionamento da comissão foram posteriormente regulamentados através do Decreto n.º 78-79, de 25 de janeiro de 1978. Ver *Journal Officiel*, 26 janvier 1978.

<sup>37</sup> As primeiras propostas da Comissão estão contidas no Decreto n.º 80-351, de 16 de maio de 1980. Ver *Journal Officiel*, 17 mai 1980.

<sup>39</sup> Ver *Estados Unidos Congress. House committee on house Administration. Subcommittee on Library and Memorials. Public Opinion Polls* (hearings). *Ibid.*

<sup>40</sup> Ley Federal de Régimen Electoral de 7 de mayo de 1956, texto revisado de 1 de septiembre de 1975”. *Boletín de Legislación Extranjera*, vv.108-111, 1990, p. 277.

urnas. Não excluímos, contudo, a possibilidade de que exista legislação mais restritiva, à qual não tivemos acesso.

#### 4.7. Espanha

Também na Espanha, a legislação referente às pesquisas eleitorais se encontra inserida no texto do Código Eleitoral, a Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral. Trata-se da Seção VII, dedicada exclusivamente à questão das enquetes eleitorais<sup>41</sup>. Nela, entretanto, os legisladores espanhóis incorporaram a maioria das normas de cunho restritivo que encontramos nas leis de outros países, dedicadas exclusivamente às pesquisas de opinião pública.

Em primeiro lugar, o artigo 69 estabelece o período “entre o dia da convocação e o da celebração de qualquer tipo de eleição” o prazo ao qual se aplica o “regime especial de publicação de pesquisas eleitorais”. O parágrafo primeiro desse artigo determina que uma ficha técnica especificada na lei acompanhe a publicação (ou difusão) das pesquisas, incluindo-se nessa ficha “o texto integral do questionário e o número de pessoas que se recusaram a respondê-lo”.

O parágrafo segundo, por sua vez, nomeia a Junta Eleitoral Central como responsável pela observância do disposto no artigo, “velando para que os dados e informações das sondagens eleitorais publicados não contenham falsificações, omissões ou modificações deliberadas”. Cabe à Junta Eleitoral Central obrigar os meios de comunicação que tenham divulgado pesquisas eleitorais em violação aos dispositivos da lei a publicar retificações “no prazo de três dias... no mesmo espaço ou páginas ocupadas pela informação original”.

Por fim, o parágrafo sétimo do artigo proíbe a publicação e difusão de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação “durante os cinco dias imediatamente anteriores ao dia da votação”. A legislação espanhola não falta sequer a previsão de penalidades no caso de infrações a seus comandos. Embora não encontrada na seção específica sobre pesquisas eleitorais, a Seção 69, a cláusula que diz respeito à violação do disposto na lei acerca das sondagens encontra-se no artigo 145, no Capítulo VIII, que trata dos delitos e infrações eleitorais. Segundo este artigo, “serão castigados com pena de detenção, multa de 500 mil a 5 milhões de pesetas e perda de habilitação para o exercício

<sup>41</sup> “Espanña: Ley Orgánica del Régimen Electoral General”. *Boletín de Legislación Extranjera*, vv. 108-111, 1990, pp. 16-17.

da profissão todos aqueles que dolosamente infringirem as normas vigentes em matéria de pesquisas eleitorais”<sup>42</sup>.

#### 5. Experiência brasileira na regulamentação de pesquisas eleitorais

A preocupação do Legislativo brasileiro com a influência das pesquisas eleitorais sobre o eleitor no país não é um fenômeno recente. A Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), é a maior prova disso. Embora não se dirija especificamente à pesquisa de opinião pública, até porque na época este tipo de enquete não era comum em períodos eleitorais, o seu artigo 255 estabelecia que “nos 15 dias anteriores ao pleito é proibida a divulgação, por qualquer forma, de resultados de prévias ou testes pré-eleitorais”.

Esse dispositivo permaneceu em vigor como uma restrição à divulgação de pesquisas eleitorais, até 1988, quando a promulgação da nova Constituição tornou-o incompatível com o artigo 220 desta última, que trata da liberdade de informação e proibição de censura.

Vale ressaltar, contudo, que, à medida que o país realizava sua transição do regime autoritário para o regime de governo plenamente democrático e retomava a normalidade do processo eleitoral, mais atenção parlamentar era voltada para o fenômeno da emergência das pesquisas eleitorais como novo ator político e para o crescimento do número de institutos dedicados à sua realização. Várias propostas tramitaram no Parlamento brasileiro, tendo como objetivo atenuar o impacto adverso das pesquisas eleitorais no transcorrer das campanhas eleitorais.

Em 1983, por exemplo, o Deputado Pedro Germano, do Rio Grande do Sul, iniciava a luta parlamentar brasileira contra as pesquisas eleitorais com um projeto de lei de sua autoria. Tratava-se do Projeto de Lei n.º 00106, que proibia a realização e a divulgação de pesquisas eleitorais nos trinta dias anteriores à data das eleições. Almejava o Deputado, com este projeto, ampliar o prazo de proibição estabelecido pelo Código Eleitoral de 1965. Em 1984, esse projeto era arquivado definitivamente, ao receber parecer contrário quanto ao mérito.

Em 1985, três outros projetos de lei dispostos sobre pesquisas eleitorais tramitaram na Câmara dos Deputados. O Projeto de Lei n.º 06560, de autoria do Deputado França Teixeira, da Bahia, proibia a divulgação ou publicação

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 28.

de pesquisas eleitorais nos 120 dias anteriores a qualquer pleito. O Projeto de Lei n.º 06930, de autoria do Deputado Sebastião Nery, do Rio de Janeiro, reduzia esse prazo, fixando em 90 dias o prazo para encerramento da divulgação das prévias e pesquisas eleitorais. Já o Projeto de Lei n.º 07005, de autoria do Deputado Jorge Leite, embora fixando prazo menor ainda para o encerramento da divulgação, tinha, em essência, o mesmo objetivo dos dois projetos anteriores. Todos, porém, foram arquivados definitivamente em 1987, por ainda se encontrarem em tramitação ao final da legislatura.

Em 1987, o assunto é tratado no Projeto de Lei n.º 00201 de autoria do Deputado Genebaldo Correia. O projeto estabelecia normas para as eleições municipais de 15 de novembro de 1988 e foi transformado na Lei n.º 7.664, de 29 de junho de 1988. O artigo 26 desta lei tornava obrigatória a inclusão de uma ficha técnica na divulgação de pesquisas eleitorais e ampliava o prazo de proibição da divulgação de tais pesquisas.

Em seu *caput*, o referido artigo estabelecia que “na divulgação por qualquer forma de resultado de prévias, pesquisas ou testes pré-eleitorais, devem ser incluídas, obrigatoriamente, as seguintes informações: a) período de realização do trabalho; b) nomes de bairros ou localidades pesquisadas; c) número de pessoas ouvidas em cada bairro ou localidade; e d) nome do patrocinador do trabalho”. O parágrafo primeiro, por seu turno, fixava que “quaisquer prévias, pesquisas ou testes pré-eleitorais somente poderão ser divulgados até o dia 14 de outubro de 1988”. Ou seja, ampliava para um mês o prazo de quinze dias de embargo da divulgação das pesquisas, fixado pela Lei n.º 4.737, de 1965. Por fim, o parágrafo segundo impunha penas para os responsáveis pelo órgão de divulgação no caso de violação do disposto pelo artigo<sup>43</sup>.

Após mandado de segurança impetrado pela empresa *Folha da Manhã*, de São Paulo, o Tribunal Superior Eleitoral, em acórdão relatado pelo Ministro Francisco Rezek, reconheceu que este artigo 26 da Lei n.º 7.664, de 1988, bem como o § 1.º do artigo 5.º da Resolução do TSE n.º 14.466/88 (Instruções sobre Propaganda), nele baseado, é atacável com mandado de seguran-

<sup>43</sup> Brasil. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. *Legislação Eleitoral e Partidária*. v. 1, 6.ª ed. (Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988), p. 293.

ça. “Cerceando a liberdade de informação pura e simples, a referida norma padece de incompatibilidade com o artigo 220 e o § 1.º da Constituição de 1988, e há de entender-se ab-rogado desde quando vigente a nova Lei Fundamental”<sup>44</sup>.

Em 1988, o Deputado Geovani Borges apresenta o Projeto de Lei n.º 0965, proibindo a divulgação em caráter prévio de pesquisas eleitorais antes da homologação, em convenção partidária, de candidatura de pretendente a cargo eletivo. O projeto, contudo, foi arquivado definitivamente em abril de 1989 nos termos da Resolução n.º 6, da Câmara dos Deputados, que determinou o arquivamento de proposições que se encontravam em tramitação no dia 4 de outubro de 1988, isto é, na véspera da promulgação da nova Constituição.

Em 1989, três novas propostas legislativas tratando da normatização das pesquisas eleitorais no Brasil foram apresentadas à Câmara dos Deputados. Em junho, o Deputado Prisco Vianna apresentou o Projeto de Lei n.º 02620, dispondo sobre as pesquisas eleitorais em suas relações com os candidatos a cargo eletivo. O projeto visava uniformizar o questionário e regulamentar a metodologia empregada pelos institutos.

Em outubro, dois projetos de lei foram apresentados. O Projeto de Lei n.º 03909, de autoria do Deputado Doutel de Andrade, dispunha sobre as pesquisas eleitorais durante as eleições presidenciais marcadas para 1990. Por sua vez, o Projeto de Lei n.º 03773, de autoria do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que estabelecia normas para a realização das eleições de 1990, tratava, em um de seus artigos, da questão das pesquisas eleitorais. Os três projetos, entretanto, foram arquivados definitivamente. O primeiro e o segundo, ao fim da legislatura, e o terceiro, pelo fato de a matéria ter sido prejudicada em razão da Lei Complementar n.º 64/90.

Ainda em 1989, o Deputado Vivaldo Barbosa apresentou proposta de emenda à Constituição visando alterar a redação do artigo 220, ressaltando a legislação eleitoral do disposto originalmente no seu § 1.º. A Proposta de Emenda à Constituição n.º 29-A, endossada por 170 parlamentares, foi transformada em proposta revisional, mas não chegou a ser votada, face à

<sup>44</sup> Tribunal Superior Eleitoral. “Acórdão n.º 10.305”, de 27 de outubro de 1988. *Diário da Justiça*, 21 de novembro de 1990, p. 13.459.

conclusão dos trabalhos revisionais. Duas outras propostas revisionais sobre as pesquisas eleitorais tramitaram no Congresso até 1994: a PRE 8444-6, de autoria do Senador Nelson Wedekin, e a PRE 0132-7, de autoria do Deputado Genebaldo Correia. Nenhuma chegou a ser votada.

Dois outros projetos de lei que regulamentam as pesquisas eleitorais ainda tramitam na Câmara dos Deputados. O primeiro é o Projeto de Lei n.º 3.264, de 1992, de autoria do Deputado Jackson Pereira, que altera o disposto no artigo 323 do Código Eleitoral vigente, fixando pena para quem fraudar pesquisa eleitoral ou a utilizar indevidamente.

O segundo é o Projeto de Lei n.º 4.558, de 1994, de autoria do Deputado Marcelino Romano Machado. Este projeto propõe a criação do Centro Nacional de Controle de Pesquisas Eleitorais.

Avanço concreto na regulamentação das pesquisas eleitorais no país, desde 1965, só veio a ser alcançado com a Lei n.º 8.713, de 30 de setembro de 1993. Destinada a regulamentar o pleito geral de 1994, essa lei, em seus artigos 31 e 32, torna compulsório o depósito de uma ficha técnica completa das pesquisas eleitorais e aprimora a fiscalização da integridade de sua metodologia.

No *caput* do artigo 31, a lei torna obrigatório o registro, junto à Justiça Federal, de todas as entidades que realizarem pesquisas de opinião pública relativas às eleições ou aos candidatos, pesquisas essas que serão levadas ao conhecimento público. Este registro deverá ser feito até cinco dias antes da divulgação das pesquisas e conterá as seguintes informações: 1) quem contratou a realização da pesquisa; 2) valor e origem dos recursos despendidos no trabalho; 3) metodologia e período de realização da pesquisa; 4) plano amostral e ponderação no que se refere a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho; 5) nome de quem pagou pela realização do trabalho; 6) sistema interno de controle e verificação, conferência e fiscalização da coleta de dados e do trabalho de campo.

O parágrafo terceiro deste artigo ainda requer das entidades responsáveis pelas pesquisas eleitorais que coloquem à disposição dos partidos e coligações, imediatamente após a divulgação das pesquisas, “todas as informações, resultados obtidos e demais elementos atinentes a cada um dos trabalhos efetuados”.

A legislação inova, inclusive, neste ponto, pois o ônus da verificação e fiscalização da integridade das pesquisas eleitorais passa a recair sobre os maiores interessados: os partidos e as coligações. São os partidos que ficarão responsáveis por acionar a Justiça Eleitoral, no caso de diligência. São eles que “terão acesso ao sistema interno de controle, verificação e fiscalização da coleta de dados das entidades que derem ao conhecimento público pesquisas de opinião relativas à eleição, e poderão, através da escolha livre e aleatória de planilhas individuais..., confrontar e conferir dados publicados”.

Essa legislação também impõe penalidades para aqueles que infringirem as disposições desses dois artigos. As entidades que divulgarem pesquisas sem o registro prévio estarão, de acordo com o § 4.º do artigo 31, “sujeitas à pena cominada no artigo 323 do Código Eleitoral e à multa de valor igual ao contratado pela realização da pesquisa”. A recusa ao cumprimento da verificação e fiscalização por parte dos partidos ou “qualquer ato que vise retardar, impedir ou dificultar a ação fiscalizadora dos partidos” implicará, segundo o § 1.º do artigo 32, “pena de detenção de seis meses a um ano mais multa de valor igual ao recebido pela realização da pesquisa”. No caso de “comprovação de irregularidade ou dessemelhança entre os dados publicados e aqueles aferidos pela diligência do partido político”, os responsáveis por institutos de pesquisa e os responsáveis por órgão divulgador estarão sujeitos a penalidades semelhantes, “sem prejuízo da obrigatoriedade de publicação dos dados corretos”.

Não há dúvida de que estes dois artigos da Lei n.º 8.713, de 1993, representaram um aperfeiçoamento considerável na regulamentação das pesquisas eleitorais no Brasil. Juntos, esses dispositivos introduziram no país a obrigatoriedade para os institutos de pesquisas da elaboração e depósito de ficha técnica. Trata-se de um avanço que já se fazia presente desde meados da década de 70 na legislação referente à pesquisa de opinião em vários países europeus. Os dois artigos, porém, vão além dos limites traçados pela legislação estrangeira que analisamos, ao dar aos próprios partidos e coligações envolvidas nas eleições a oportunidade de verificar e fiscalizar os institutos de pesquisa. Assim fazendo, aumentam a eficiência do processo de fiscalização, uma vez que é do interesse direto dos partidos fiscalizar a maneira como os seus opositores são retratados pe-

las pesquisas de opinião, e, ao mesmo tempo, reduzem o fardo de responsabilidade dos tribunais eleitorais, já sobrecarregados em todo o país.

### 6. Conclusões

Não foi à toa que a maioria das pessoas entrevistadas pela *Toledo & Associados* em São Paulo afirmaram acreditar que as pesquisas de opinião pública são manipuladas. Pela própria ausência de neutralidade da parte dos pesquisadores no momento de sua realização, esse tipo de pesquisa apresenta um forte potencial de manipulação.

Dada a proeminência dos resultados de pesquisa no processo eleitoral e no discurso político em época de eleição, é óbvio que exista um incentivo para que os menos escrupulosos usem de artifícios para que tais resultados os beneficiem de algum modo no pleito. Esse é um dos motivos pelos quais, em todo o mundo, a questão da influência das pesquisas eleitorais tem preocupado parlamentares e homens públicos.

Os responsáveis por entidades que realizam as pesquisas eleitorais são taxativos quando dizem que, no mundo competitivo das pesquisas de opinião pública de hoje, não há espaço para manipulação. Mendes afirma que “o instituto *A* não pode atribuir a maioria das intenções de voto ao candidato *X*, se outras instituições reconhecidas no mercado o apontam com um apoio francamente minoritário. A avaliação do público e o confronto com os resultados finais tornam a manipulação acintosa de informações um ato de suicídio mercadológico”<sup>45</sup>.

Esse argumento, entretanto, por si só, não basta. Em questão de política, o mercado pode não ser, necessariamente, o melhor indutor de conduta ética.

Como vimos neste trabalho, parlamentares em diferentes países do mundo enxergam a questão da manipulação das pesquisas eleitorais sob diferentes óticas. Enquanto nos Estados Unidos e na Inglaterra os legisladores assumem uma posição de *laissez-faire*, optando por fortalecer o direito à informação, noutros países, como França e Portugal, os parlamentares optam por garantir a igualdade jurídica dos partidos e candidatos, mesmo que para isso tenham que restringir o acesso generalizado à informação.

O Parlamento brasileiro ainda não tomou uma posição formal neste debate sobre as pesquisas eleitorais. Como a nossa Constituição

de 1988, não-revisionada, garante, sem ressalvas, o direito à informação, não tomar posição equivale a assumir a opção do *laissez-faire* dos legisladores norte-americanos e ingleses. Se essa for realmente a vontade da sociedade brasileira, que assim seja.

Se, no entanto, a opção brasileira for semelhante à da França, Portugal e Espanha, temos um longo caminho a percorrer. Em primeiro lugar, há que se reformar o ponto politicamente nevrálgico da Constituição, que é o artigo 220, nele ressaltando a legislação eleitoral, ou legislação específica sobre as pesquisas eleitorais, se for o caso.

Uma vez decidida a reforma deste artigo, caberá aos parlamentares uma outra decisão: optar pelo modelo francês/português de uma lei específica para regulamentar exclusivamente as pesquisas de opinião pública relativas às eleições, ou optar pelo modelo espanhol, que inclui toda a disciplina das pesquisas eleitorais no próprio Código Eleitoral.

Nos dois casos, a ação parlamentar deverá produzir uma legislação infraconstitucional que, no mínimo, reduza o potencial de fraude e assegure a igualdade jurídica dos candidatos. Para isso, tal legislação deverá conter dispositivos comuns à disciplina legal em vigor em muitos outros países, tais como: obrigatoriedade de registro do instituto perante organismo fiscalizador, publicação e depósito de ficha técnica da pesquisa, proibição da divulgação de resultados por um período mínimo anterior ao dia da votação e imputação de penalidades realísticas para as violações à lei.

Como o Brasil já registrou avanços significativos na regulamentação das pesquisas eleitorais, apesar dos entraves constitucionais, não faz sentido ignorá-los. A incorporação desses avanços a qualquer nova legislação sobre o assunto faz-se, pois, imprescindível.

A democracia brasileira passou, neste início da década de noventa, por momentos críticos. O *impeachment* do Presidente Fernando Collor e a CPI do orçamento foram os mais graves episódios desse período. Entretanto, as instituições democráticas brasileiras saíram-se destes episódios inegavelmente fortalecidas.

O aperfeiçoamento de nossa legislação referente às pesquisas eleitorais viria, certamente, somar-se aos muitos progressos do nosso sistema de governo. Representaria, sem dúvida, uma sólida contribuição para o fortalecimento da construção diária de nossa democracia.

<sup>45</sup> MENDES, Manuel Teixeira. *Ibid.*, p. 30.