

HORÁRIO GRATUITO DE PROPAGANDA ELEITORAL: TRANSFORMAÇÕES DE UM ESPAÇO ELETRÔNICO DO DISCURSO POLÍTICO

FREE ELECTORAL ADVERTISING SCHEDULE: TRANSFORMATIONS OF AN ELECTRONIC SPACE FOR POLITICAL SPEECH

Suellen Cerqueira da Anunciação de Souza¹

Resumo: o objetivo deste artigo é apresentar as transformações regulamentadoras que ocorreram no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral no Brasil. A trajetória de suas transformações indica que este instrumento auxiliar nas eleições para se chegar ao poder possuiu diversos arranjos ao longo do tempo. Arranjos estes que acompanharam cada eleição e incorporaram também os adventos tecnológicos: desde o rádio até a televisão, com elementos do Marketing.

Palavras -chave: propaganda política; eleições; televisão

Abstract: the objective of this article is to present the regulatory changes that occurred in the Free Electoral Propaganda Schedule in Brazil. The trajectory of its transformations indicates that this instrument to assist in the elections to reach power has had several arrangements over time. These arrangements followed each election and also incorporated technological advances: from radio to television, with elements of Marketing

Key words: political propaganda; elections; television

Introdução

Imagens, trajetórias pessoais, modos de falar, entonação de voz, “jargões”, modos de vestir, são elementos que compõem a construção de um personagem na televisão. No âmbito político da disputa eleitoral, candidatos são transformados em personagens pela propaganda política eleitoral. A partir da apresentação dos candidatos no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, a propaganda na televisão se torna o palco para o discurso político eleitoral, que ganha contornos televisivos.

Compreender como o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral se constitui ao longo do tempo como elemento de campanhas eleitorais exige um esforço de análise histórica que vai além de decifrar as simulações e dissimulações ideológicas intrínsecas

¹ Graduada em História pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Mestre em História pela Universidade Federal da Grande Dourados (PPGH-UFGD). Professora da Educação Básica na Rede Estadual de Educação de Mato Grosso. (SEDUC-MT)

às textualidades das mensagens políticas², e nos exige decifrar um universo composto por imagens, palavras, sons e gestos enredados para gerar emoções, comover e convencer.

Inicialmente, o modo como as eleições e a propaganda política são tratadas como objeto nas arenas de estudos de Comunicação, Sociologia e Ciência Política nos despertou atenção pela quantidade de trabalhos produzidos. No ano de 2019, ao inserimos no campo de busca da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações o termo “Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral” encontramos um total de 9 trabalhos, entre teses e dissertações. As produções oriundas de cada Programas de Pós-graduação, se dividem em: Ciências Sociais (2), Comunicação (3), Ciência Política (2) e Sociologia (2). Por outro lado, a mesma busca feita no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes nos retornou 76 dissertações e 23 teses, filtradas por área do conhecimento: Sociologia (23), Ciência Política (21), Comunicação (28), Ciência política (11) e História (1).

Basicamente, as Ciências Sociais analisam as propagandas políticas a partir de três variáveis específicas: temas de campanha, estratégias e formatos – havendo uma preocupação tanto com os avanços no quesito conteúdo quanto na construção do uso do espaço.

Encontramos referências mais amplas na Comunicação com Albuquerque (2004), que fez um levantamento das diferentes linhas de pesquisa que estudam o HGPE, e descreveu as principais: análise das transformações da legislação eleitoral e influência no modelo utilizado nos programas políticos para a televisão, que tem como referência Luis Felipe Miguel (1997) e o próprio Albuquerque (1999); análise das estratégias da política na TV, que tem como referência a obra de Gomes (1994) e Almeida (1999), que utiliza a retórica e análise do discurso, comparando a retórica clássica e a propaganda política moderna. Além destes, Fausto Neto (1990) se preocupa em identificar e categorizar as propagandas políticas no gênero discursivo da televisão. Temos também outras correntes que analisam a atuação dos consultores na propaganda, como é o caso de Carvalho (1999), e por fim a linha de Veiga (2002) que investiga a recepção da propaganda e a escolha do voto.

Como pode ser percebido, a Propaganda Eleitoral ainda é pouco discutida pela História.

² PIOVEZANI, Carlos. *Verbo, corpo e voz: dispositivos de fala pública e produção da verdade no discurso político*. São Paulo: Ed. Unesp, 2009

Nesse sentido, optamos por um recorte temporal amplo para analisar as transformações ocorridas na regulamentação, desde a criação do HGPE com a Lei 4.115 em 1962 até a Lei 9.504 criada em 1997, que nos possibilita tecer reflexões sobre as “regras do jogo” em cada período do momento eleitoral brasileiro, que afeta diretamente o modo como os candidatos e suas equipes de campanha elaboram suas propagandas.

Nesta direção, compreendemos que a propaganda política assume uma tarefa que vai além de apresentar o candidato. Apresentar o candidato, foi o objetivo da propaganda política no seu surgimento, porém esta apresentação foi sendo transformada ao longo do tempo, a partir de dois fatores: mudanças na regulamentação da propaganda, e na incorporação de elementos midiáticos, que podem ser observados com maior incidência a partir da década de 1990.

Com a maior profissionalização das campanhas, a esfera da mídia invade o campo político³, e elabora personagens candidatos dispostos a persuadir o público, com a ajuda de inúmeras estratégias.

O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral se apresenta como uma forma discursiva que se insere no universo das representações visuais, através da produção e manipulação de imagens pelo discurso estético e fictício.

Além da função informativa e de servir como fonte distintiva das imagens públicas dos candidatos, o HGPE tem outro importante papel nas disputas eleitorais brasileiras, a saber, ele indica aos eleitores o início do “tempo da política”⁴, o momento em que a política entra nos espaços privados das famílias através da televisão e do rádio, invertendo a lógica do debate político. Até o início do horário eleitoral, o cidadão comum só acessa informações sobre candidatos em espaços públicos e as leva para a esfera privada – caso tenha interesse no assunto. Já com o HGPE essa lógica se inverte. As informações políticas surgem no espaço privado e são “levadas” para o debate em espaços públicos. É graças a essa “inversão” da privacidade dos eleitores que as campanhas políticas ganham importância para o debate público e os critérios de escolha dos

³ A noção de campo que utilizamos advém das reflexões de Bourdieu. Compreendendo que o conceito de campo implica em pensar de forma relacional, e que o objeto ou fenômeno está em constante movimento pressupondo confronto, tomada de posição, luta, tensão, poder, já que todo campo “é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças” (BOURDIEU, 2004, p. 22-23).

⁴ PANKE, Luciana; CERVI, Emerson: ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO ELEITORAL UMA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA OS ESTUDOS DO HGPE. In: contemporânea comunicação e cultura - vol.09 – n.03 – setembro-dezembro 2011

candidatos podem ser comparáveis.⁵

Na dimensão pública da política, a mídia - especificamente a televisão - tornou-se o espaço privilegiado da luta política na atualidade.

Para Rubim (1998)⁶, a política vem apresentando alterações importantes em seu *modus operandi* pela necessidade de se adequar à dinâmica deste novo espaço eletrônico, que é formatado pela linguagem midiática, como suporte à nova dimensão pública da contemporaneidade. No caso do HGPE, a partir de 1990, esta adequação faz com que a peça da propaganda se aproprie da linguagem televisiva, ou seja, o candidato fala com o eleitor de modo dramático e teatral, o que confere à sua apresentação contornos de espetáculo.

O HGPE elaborado conforme a lógica da linguagem televisiva (discursos, gestos, fotografias, vídeos, dentre outros artefatos materiais que fomentam a elaboração da propaganda na televisão), se aproxima de uma narrativa fictícia, na medida em que a imagem simplificada e ilusória são reelaboradas para dar efeito de realidade através da construção de figuras políticas como atores/personagens.

Se nos dispusermos a fazer uma análise simplista de figuras presidenciais, é possível perceber imediatamente a exacerbação da personificação, através de atributos míticos, metafóricos e simbólicos, tal como: Getúlio Vargas – líder estimado e populista, “o pai dos pobres”; Juscelino Kubitschek – o destemido e moderno, “um homem à frente do seu tempo”; Fernando Collor de Mello – o jovem e fresco, “o caçador de marajás”; Fernando Henrique Cardoso – o intelectual, “o príncipe da sociologia”; Luis Inácio Lula da Silva; o sindicalista, o homem do povo, “o candidato dos trabalhadores”.

Para a pesquisa histórica, analisar a dramatização dos candidatos presente no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, busca contribuir com a renovação da História Política⁷, compreendendo que a História não vive fora do tempo em que é escrita, e que

⁵ PANKE, L; CERVI, E. Análise da comunicação eleitoral - uma proposta metodológica para os estudos do HGPE. Contemporânea. Salvador, v.09, n03, p. 390-404. 2011

⁶ RUBIM, Antônio Albino Canelas; AZEVEDO, Fernando Antônio. Mídia e política no Brasil". In..... Lua Nova. São Paulo, (43), p. 189-216, 1998

⁷ Durante a segunda metade do século XX a historiografia francesa realizou um lento - porém frutífero - esforço de reabilitação do campo político na academia. Exemplo sintomático destes esforços foi a publicação da obra Por uma História Política (1996), sob a direção e organização de René Rémond. Nela podemos observar uma análise historiográfica plural sobre a trajetória da história política na França desde o século XIX, assim como uma defesa de uma renovação programática inspirada na incorporação das críticas advindas da tradição dos Annales, de uma história que se dedicava a longas narrativas factuais centrada no Estado e suas instituições. A renovação da História política alarga a perspectiva as possibilidades de pesquisa em História, com novos objetos, fontes, interesses de pesquisa, metodologias e formas de abordagem

a realidade e a percepção do Historiador interferem diretamente no olhar que dirigimos ao político, e as relações de força existentes nesta vasta complexidade.

De acordo com as reflexões de Borba (2005)⁸ compreendemos que nas sociedades democráticas a disputa pelo domínio do Estado se formaliza através dos sufrágios, e os sujeitos que buscam este domínio (os candidatos) se lançam na arena em uma disputa repleta de acordos pragmáticos orientados por redes de interesses, e redes produtoras de riqueza dentro do sistema democrático representativo. Uma teia de interesses ocultos e explícitos, jogos de poder, arranjos, convergências e divergências compõe o grande teatro das eleições.

No teatro das eleições, seus atores obstinam que seus anseios sejam realizados: os candidatos desejam ser eleitos, e os eleitores desejam ver suas demandas implementadas. O HGPE como elemento significativo nas campanhas eleitorais é responsável por mediar estes desejos, e estabelecem um pacto fundamentado nesta troca de intenções.⁹

E nesta direção, ainda conforme as reflexões de Borba (2005), os atores envolvidos no jogo das eleições têm suas intenções atravessadas por elementos presentes em determinadas culturas políticas: o imaginário coletivo (por parte dos eleitores) e o domínio da ação política com o aumento das atribuições do Estado (por parte dos candidatos).

No caso dos eleitores, que em sua maior parte concebem o Estado e seu poder como a representação suprema da organização política, observamos que durante os processos eleitorais, ou ainda em momentos de crises econômicas e/ou guerras, as pessoas atribuem ao político (dentro de um imaginário coletivo de poder e representação do Estado) a realização de seus desejos e soluções coletivas. “Torna-se então a política responsável por tudo o que deixa a desejar numa sociedade, e a utopia leva a crer que é também a política que detém a solução de todos os problemas, inclusive os da vida pessoal: bastaria modificar o regime para que todas as dificuldades se resolvessem¹⁰”

⁸ BORBA, Julian. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. *Opin. Publica, Campinas*, v. 11, n. 1, p. 147-168, Mar. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 agosto 2020. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762005000100006>.

⁹ FIGUEIREDO, Marcus.; ALDÉ, Alessandra.; DIAS, Heloisa.; JORGE, Vladimir.: Estratégias de persuasão eleitoral: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral. In: *Opinião Pública, Campinas*, vol. IV, nº 3, novembro, 1997, p.182-203

¹⁰ RÉMOND, René (org.): *Uma história Presente*. In: _____. Por uma história política. Rio de Janeiro: Editora UFRJ / Editora FGV, 1996

No teatro das eleições, os atores que ocupam o palco, no caso os candidatos, orientam suas ações e estratégias de campanha se utilizando deste imaginário, com uma boa ajuda de seus produtores que ocupam os bastidores deste espetáculo, que são os marqueteiros. Fica nítida esta utilização quando observamos os tons das propagandas políticas na televisão, que exploram este imaginário com ferramentas de natureza ficcional, compondo elaboradas estratégias de persuasão. Compreendemos também que esses atores políticos são dotados de racionalidade, mas tem igualmente suas escolhas inseridas em uma dimensão simbólica e também inconsciente.

O HGPE como palco deste espetáculo, nos conduz analisar a trajetória deste suporte onde os candidatos se apresentam, e consitui como nosso objetivo neste artigo, apresentar uma breve trajetória do HGPE em termos de regulamentação, desde seu surgimento, que será feita nas seções a seguir em uma perspectiva cronológica a partir de 1962 até 1997 (seções 1 à 4). Em seguida, iremos inferir nossa análise sobre o HGPE como espaço democrático (seção 5), e por fim sua relação com a linguagem televisiva e o *marketing* político (ultima seção).

1. HGPE: aspectos legais e transformações

O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) foi criado a partir da lei número 4.115 em 1962, e tinha como objetivo impor regras e democratizar o espaço de propaganda na televisão e no rádio¹¹. Para criar um sistema de contrapeso, impedindo que as emissoras pudessem beneficiar coligações, partidos ou candidatos de de sua preferência, a legislação estabeleceu critérios para o HGPE¹².

Torna-se relevante compreender como esse elemento de campanha eleitoral se constituiu ao longo do tempo, uma vez que o princípio que motivou sua criação foi o reconhecimento por parte do direito eleitoral brasileiro de que a liberdade de voto implica necessariamente o direito do cidadão à informação isenta e ao debate, baseado no

¹¹ SCHMITT, Rogério; CARNEIRO, Leandro Piquet; KUSCHNIR, Karina. Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais. Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 00, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 Jun 2020

¹² MIGUEL, Luis. F. Discursos cruzados: tele noticiários, HPEG e a construção da agenda eleitoral. Revista Sociologias, Porto Alegre, vol. 6, nº 11, p. 238-258, 2004

pluralismo ideológico¹³.

Este aspecto aparentemente democrático do HGPE, que possibilita o acesso gratuito dos candidatos e partidos ao rádio e à televisão durante as campanhas eleitorais, vem sofrendo transformações em relação a sua regulamentação, pois a cada novo pleito criou-se uma nova lei e/ou modificava-se a anterior com o intuito de regular o acesso dos partidos e dos candidatos aos meios de comunicação.

As mudanças na regulamentação impactam diretamente sobre a forma de se elaborar e distribuir o HGPE, pois regras e normas criadas a cada eleição alteraram diretamente o formato dos programas, tendo em vista que ao longo de sua existência permissões e proibições foram concedidas e retiradas; o tempo também foi alterado: ora ampliado, ora reduzido. E seu formato modificado, a cada novidade que a legislação trazia em eleições diferentes, em tempos autoritários e em tempos de redemocratização.

2. Propaganda paga e Propaganda Gratuita

Inicialmente, o instrumento utilizado para propaganda de candidatos no Brasil nas vésperas das eleições era o rádio, através da Lei nº 1.164, promulgada na década de 1950¹⁴, que obrigava as emissoras privadas de rádio a reservarem, durante os 90 dias que antecediam as eleições, duas horas para a propaganda eleitoral. Porém, não era gratuita e as emissoras eram obrigadas a estabelecer preços iguais para todos candidatos, mas nem os todos candidatos podiam custear a propaganda, e ela se tornava acessível somente para candidatos mais abastados.

Com a promulgação da Lei nº 4.115, de 22 de agosto de 1962¹⁵, se inicia o acesso gratuito ao rádio e à televisão durante as campanhas eleitorais pelos candidatos, onde as emissoras de rádio e de televisão eram obrigadas a reservar um espaço de duas horas para a propaganda eleitoral gratuita durante os 60 dias anteriores às 48 horas do pleito. Importante lembrar que a lei de 1962 não anulou a anterior de 1950, pois os candidatos

¹³ VEIGA, Luciana. Em busca de razões para o voto: o uso que o cidadão comum faz do horário eleitoral. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.

¹⁴ BRASIL, LEI Nº 1.164, DE 24 DE JULHO DE 1950. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 03 abr. 2019

¹⁵ BRASIL, Lei nº 4.115, de 22 de agosto de 1962. Introduz alterações na Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 03 abr. 2019

podiam continuar a fazer a propaganda paga até trinta dias antes das eleições, com alguma limitação na quantidade de transmissão diárias.

Durante o regime militar, após o golpe de 1964, foi instituído o Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15/07/1965)¹⁶, e a propaganda eleitoral gratuita era transmitida pelas emissoras de rádio e televisão em um espaço de duas horas durante sua programação, durante os 58 dias anteriores ao pleito, contudo a propaganda paga ainda não era proibida, porém havia omissão em relação ao preço que deveria ser cobrado pelas emissoras.

Em função do caráter autoritário do regime, algumas restrições eram impostas à propaganda gratuita, como a proibição de propagandas de guerra, subversivas, contrárias às forças armadas, que incitassem as forças armadas contra as classes sociais e instituições civis, que estimulassem atentados contra pessoas ou bens, que instigassem a desobediência coletiva ou o descumprimento da lei de ordem pública, caluniosas, difamatórias ou injuriosas.¹⁷

Em 1974, após a posse do presidente Ernesto Geisel, a propaganda paga no rádio e televisão foi proibida (Lei nº 6.091), e este momento marca a consolidação do HGPE, como instrumento norteador do processo de regulamentação da propaganda no país, pois toda a regulamentação após este período, limita a propaganda paga tanto na televisão, como em jornais e revistas.

O ano de 1974 tem uma tônica diferente nas campanhas eleitorais. Ao assumir o governo federal em janeiro desse mesmo ano, Ernesto Geisel promoveu um clima de maior liberdade para o desenvolvimento das campanhas eleitorais pela primeira vez, desde a instalação da ditadura civil-militar, na qual os candidatos puderam utilizar os meios de comunicação de massa. Assim, em 1974 ocorre a vitória do MDB (oposição à Ditadura) frente ao ARENA, que se deve, em partes, à possibilidade do debate realizado através do HGPE, e também da ajuda de especialistas para desenvolver suas campanhas eleitorais¹⁸.

Ainda segundo Kinzo (1988), a ideia de que em uma possível resposta à vitória

¹⁶ BRASIL, LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965. PRESIDENTE DA REPÚBLICA, sanciona a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, caput, do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm. Acesso em 03 abr. 2019

¹⁷ ALBUQUERQUE, Afonso; DIAS, Márcia: Propaganda política e a construção da imagem partidária no Brasil. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 2, n. 2, p. 309-326, 2007.

¹⁸ KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB, (1966-1979)*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

do MDB, em 1976, temos o Projeto da Reforma da Propaganda Eleitoral com a Lei nº 6.339, conhecida como Lei Falcão (reformulada sob a orientação do então ministro da Justiça, Armando Falcão). Esta lei impedia o debate livre e impunha a restrição do acesso dos candidatos ao rádio e à televisão, e ainda limitava os candidatos e partidos políticos na propaganda ao permitir somente a menção à legenda, a fotografia, o *curriculum vitae*, o número de registro na Justiça Eleitoral e horário e local dos comícios. A Lei Falcão vigorou até 1982.

A partir de 1985, com o processo de redemocratização no país, a Lei Falcão foi substituída pela Lei nº 7.332 de 1/7/1985¹⁹, e a Constituição de 1988 em seu artigo dezessete, parágrafo terceiro, enfim, garantiu o acesso gratuito dos partidos políticos ao rádio e à televisão, mas ainda permitindo a propaganda paga.

Neste período, assim como nos anteriores, a cada eleição as regras do jogo se modificavam em relação a vários elementos constitutivos do HGPE: a) turnos, de acordo com o tipo de pleito (majoritário ou proporcional); b) espaço na programação das emissoras (60 minutos, 120 minutos, 90 minutos); c) distribuição do tempo entre partidos, considerando o tamanho da representação de cada partido no Legislativo (Congresso Nacional, Assembléia Legislativa ou Câmara Municipal).

Dentre estes elementos estruturais que sofreram muitas modificações, temos também alterações significativas nos critérios relacionados ao modo de fazer o HGPE, pois a regulamentação para exibição também se alterava em relação a veiculação dos programas a serem exibidos na televisão, primeiramente em relação ao tempo: dias de veiculação para cada cargo e horários de transmissão e também em relação a sua elaboração: gravações externas, montagens e trucagens, permissão de convidados (ou não), gravações em estúdio, etc.

3. HGPE em 1989: inovações e polêmicas

A partir da eleição de 1989 o HGPE chamou a atenção do campo acadêmico da Ciência Política, tendo como resultado a incorporação de temas relacionados à mídia,

¹⁹ Brasil, LEI Nº 7.332, DE 1º DE JULHO DE 1985. Estabelece normas para a realização de eleições em 1985, dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto do analfabeto e dá outras providências. TEXTO - PUBLICAÇÃO ORIGINAL. Diário Oficial da União - Seção 1 - 2/7/1985, Página 9353 (Publicação Original)-Coleção de Leis do Brasil - 1985, Página 5 Vol. 5 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7332-1-julho-1985-367981-norma-pl.html>. Acesso em 03 abr. 2019

processo político e comportamento eleitoral nas agendas de pesquisas.

É também a partir da eleição de 1989 que os estudos sobre a propaganda eleitoral se destacam com diversos focos. A literatura desenvolvida sobre o tema no campo das Ciências Políticas e da Comunicação Social apresentam ao menos três abordagens diferentes, sendo a primeira aquela que reúne trabalhos sobre a estrutura e linguagem do HGPE, a segunda sobre a análise das estratégias utilizadas e, por último, a análise dos impactos deste tipo de propaganda²⁰.

As eleições de 1989 podem ser consideradas um marco para a existência do HGPE, pois a propaganda exibida na TV neste ano para o cargo de Presidente da República apresentou inovações que se mostraram efetivamente decisivas no decurso do processo eleitoral daquele ano, como, por exemplo, o tempo de exibição: setenta minutos de domingo a domingo durante setenta dias, além das polêmicas ocorridas na disputa entre Collor e Lula, no segundo turno.

Um fato polêmico que merece atenção foi a exibição inusitada no último dia da propaganda de Collor na TV, onde aparece um vídeo de Miriam Cordeiro, ex-namorada de Luiz Inácio Lula da Silva, denunciando que o candidato do PT seria racista e que tentara convencê-la a fazer um aborto para impedir o nascimento da filha do casal.²¹ Esse fato – que além de gerar muita polêmica, foi exibido em rede nacional - insere o HGPE como um instrumento estratégico e determinante nas campanhas, pois a partir deste episódio, em que um suposto fato privado da vida de um candidato é exposto em rede nacional e invade a esfera pública, dará a tônica das campanhas seguintes, onde cada vez mais os candidatos irão se aproveitar da publicização do mundo privado como estratégia nas disputas eleitorais.

4. Década de 1990 : Horário Gratuito de Propaganda Partidária e alterações na programação

A partir de 1995 temos então um novo momento na regulação da propaganda

²⁰ ALBUQUERQUE, Afonso; TAVARES, Camila. Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral: Estilo, estratégias, alcance e os desafios para o futuro. In_____. 25 anos de Eleições presidenciais no Brasil. Curitiba: Editora. Appris, 2018.

²¹ TV UOL - ESPECIAL ELEIÇÕES 1989. Disponível em:
<<https://noticias.uol.com.br/especiais/eleicoes-1989/ultnot/ultimas-noticias.jhtm>> Acesso em abr.2020

eleitoral, com a Lei Eleitoral nº 9.100/1995²², que transforma o HGPE no Horário Gratuito de Propaganda Partidária, criado com o intuito de difundir os programas partidários.

Esta lei coloca o HGPE como instrumento transmissor de mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido e divulgação da posição do partido em relação a temas político-comunitários. A grande novidade é que o Horário Gratuito de Propaganda Partidária regulamenta as inserções (aparições que podem variar entre 30 e 60 segundos ao longo da programação), além do formato tradicional de propaganda gratuita, ou seja, temos um elemento novo a partir deste 1995.

Este ano é marcado pela proibição de imagens externas nas propagandas, aprovada pelo Congresso Nacional, o que impediu o candidato Lula de mostrar as Caravanas da Cidadania (produções de cenas externas em várias regiões do Brasil, feita pela equipe de campanha do Partido dos Trabalhadores para serem apresentadas nestas eleições), e gerou até um embate jurídico, em que o PT saiu perdendo.

Em 1997 temos a Lei nº 9.504²³, que impõe alguns impedimentos na programação normal das emissoras durante o período eleitoral, tais como: transmitir imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral, em que seja possível identificar o entrevistado ou em que haja manipulação de dados; usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação ou produzir e veicular programa com esse efeito; veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes; dar tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação; veicular ou divulgar qualquer programa com alusão ou crítica a candidato ou partido político, exceto programas jornalísticos ou debates políticos; divulgar nome de programa que se refira a candidato escolhido em convenção, ainda quando preexistente, inclusive se coincidente com o nome do candidato ou com a variação nominal por ele adotada.

Podemos observar um marco regulatório mais estável no final do século XX e

²² BRASIL, LEI Nº 9.100, DE 29 DE SETEMBRO DE 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em 03 abr. 2019

²³ BRASIL, LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em 03 abr. 2019

início do século XXI: a propaganda eleitoral gratuita regulamentada pela Lei 9.504 de 1997, vigorou sem modificações até 2014, com mudanças apenas quanto ao período de exibição, estabelecendo a exibição a partir de 45 dias antes das eleições. E também quanto ao horário de exibição: na televisão das treze horas às treze horas e cinquenta minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte e uma horas e vinte minutos para o cargo de governador.

Quanto à distribuição do tempo entre os candidatos, o critério é estabelecido no artigo 47 da mesma lei, definindo que entre todos os partidos e coligações que tivessem candidato e representação na Câmara dos Deputados, de acordo com o seguinte formato: um terço, igualmente, e dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados. No caso de coligação, considerava-se a soma do número de representantes de todos os partidos que a integram. Quanto ao partido que fosse resultado de fusão ou que tivesse incorporado outro, corresponderia à soma do número de representantes que os partidos de origem possuíam na data da eleição.

5. O HGPE como espaço democrático

Enquanto espaço para apresentação e promoção dos candidatos em períodos eleitorais, o HGPE tem como justificativa a redução de diferenças nas condições de disputa entre candidatos de grandes partidos ou já conhecidos e aqueles com poucos recursos que não tiveram oportunidade de se apresentar aos eleitores²⁴, porém, é necessário compreender as relações de força que se inserem neste espaço estratégico, e aparentemente democrático de apresentação dos candidatos.

Ao longo dos últimos cinquenta anos, o HGPE no Brasil, modelo único no mundo, se mostra como espaço com condições para o amplo debate democrático? Esta é uma pergunta que não pode ser facilmente respondida, pois as contradições presentes no HGPE em relação a sua regulamentação e características, nos levam a pensar os desafios da democracia no Brasil, pois ao mesmo tempo que garante visibilidade mínima aos partidos e candidaturas de menor porte se torna um instrumento de barganha no momento das definições de coligações partidárias para garantir maior tempo no rádio e na TV.

Diante disto, nos cabe ressaltar que o acesso não é igualitário a todos os

²⁴ MIGUEL, Luis. F. Discursos cruzados: tele noticiários, HPEG e a construção da agenda eleitoral. Revista Sociologias, Porto Alegre, vol. 6, nº 11, p. 238-258, 2004.

candidatos e partidos. Sua gratuidade também pode ser contestada, tendo em vista que no artigo 99 da Lei 9.505/97, o decreto 3.786/01 determina o ressarcimento fiscal referente ao espaço destinado à propaganda eleitoral gratuita para as emissoras de Rádio e TV, abatendo do lucro líquido os valores correspondentes.

Em meio às contradições, tensões políticas e sociais envolvidas na sua criação e regulamentação, e mesmo que afetado por influências políticas, econômicas, legais e culturais, aos quais a comunicação política teve que se adaptar e se apropriar, o HGPE vem se constituindo como ferramenta eleitoral ao longo de mais de cinco décadas no país, e conseqüentemente balizando a produção e veiculação de propaganda eleitoral.

Seria ingênuo de nossa parte conceber as transformações ocorridas em relação à regulamentação do HGPE como meros instrumentos necessários para atender seu princípio de direito à informação, pois o que se demonstra é que, além de acompanhar as inovações tecnológicas, o HGPE também se altera conforme as tramas dos jogos em busca do poder.

6. O HGPE e o formato televisivo

Várias são os sentimentos contraditórios que o HGPE pode despertar na população: alguns gostam de assistir, outros desligam a televisão, outros não desligam, mas não prestam atenção. Interromper a programação pode gerar inúmeras reações ao telespectador. Mas o fato é que pouco tempo antes das eleições, os políticos invadem a televisão, pois como dissemos, quando o HGPE começa nas vésperas das eleições, está aberto oficialmente “o tempo da política”.

Em termos mais simples, podemos dizer que “a política invade a televisão” para chegar mais perto da população. Mas esta não é uma operação fácil, pois de que forma agradar o espectador/eleitor? De que forma chamar sua atenção? Como convencê-lo a não desligar a televisão? A fórmula que se observa como estratégia para manter a audiência é a apropriação da linguagem televisiva nos programas dos candidatos: desta forma a interrupção é neutralizada. Cientes de que esta neutralização é uma equação que merece explicação, tentaremos elucidar.

A TV é um dos principais instrumentos da indústria cultural que tem (ou pelo menos tinha) um lugar privilegiado na rotina dos brasileiros. Explicando de forma prática: o espectador/eleitor chega do trabalho a noite e está sentado no sofá assistindo seu

telejornal, de repente se anuncia o HGPE. O que fazer para manter a audiência?

O formato dos programas do HGPE utilizam uma linguagem televisiva, sobretudo a partir de 1998: adotam os rituais do telejornalismo, como a estratégia enunciativa “está no ar”; adotam vinhetas de chamado urgente; apresentam os candidatos em formato de documentário; criam dramas ficcionais com breves enredos (tipo novelas) para explicar de forma didática determinada situação; criam programas-metáforas, como, por exemplo, “o Povo na TV”, simulando reportagens na rua. Enfim, as estratégias são variadas, de modo que cada uma possui objetivos específicos.

Os programas que utilizam o formato de telejornal ou documentário buscam dar um caráter mais formal ao candidato e o status de seriedade da notícia do acontecimento, buscando criar a impressão de imparcialidade e neutralidade do conteúdo, aproveitando-se da construção imaginária da notícia como fato e verdade. Desta forma, a propaganda busca conquistar a parte mais racional do eleitor. Outros formatos que utilizam enredos fictícios e drâmáticos buscam sensibilizar o eleitor através de um apelo mais emotivo.

Observamos que antes de 1998, o formato dos HGPE’s estava ancorado em uma estrutura mais formalizada, onde o candidato dirige-se diretamente para a câmera por extensos minutos em formato de discurso de gabinete e plenário, o qual a maioria da população não tem acesso, o que tornava a propaganda enfadonha.

Após 1998, vemos a propaganda com outra roupagem, dominando a linguagem televisiva, reelaborando sua linguagem e reinventando candidatos enquanto personagens inseridos em determinados contextos narrativos, com cenários e enredos sedutores para amenizar o rompimento da programação. Ou seja, a atuação do candidato e o formato do seu programa exibido na TV tem o objetivo de se adequar à linguagem de referência que os eleitores já estão habituados enquanto espectadores.

Dentro deste novo contexto, temos então uma propaganda política com formato televisivo, secundarizando um discurso panfletário-ideológico, e priorizando as formas e técnicas de programas da televisão. Diante destas constatações, parece nos oportuno afirmar que a intenção do HGPE é concorrer de igual para igual com os outros programas da televisão, pois sua intenção é de ser reconhecido como um reflexo da própria realidade abordada, tal como o fato é noticiado nos telejornais²⁵.

Deste modo, a mídia eletrônica ajudou a construir um novo cenário de

²⁵ LIMA, Venício A. (org). A mídia nas eleições de 2006. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

representação política., com o auxílio de gêneros discursivos próprios da televisão, operando na estratégia da propaganda dos candidatos.

Essa apropriação da linguagem televisiva tem como catalisador um elemento estratégico: o *marketing*.

O *marketing* ainda é um elemento recente no campo da política, seu conceito de maneira ampla na literatura especializada, o coloca como determinante nas relações comerciais de uma instituição com sua clientela. Entre as décadas de 1920 e 1950 o *marketing* se desenvolve em seus aspectos mais modernos (voltado para o cliente), sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, em um cenário de ampliação dos mercados consumidores, as empresas passam a lidar com a atuação em outros territórios, concorrência, necessidade de expansão de vendas, ou seja, o *marketing* surge em resposta às complexidades do sistema capitalista. Gradativamente, o *marketing* moderno vai desenhando seu conceito ao se dispor a produzir aquilo que os consumidores desejam²⁶.

Segundo Kotler (2006)²⁷, o conceito de *marketing* se apresenta como o “conjunto de atividades, técnica, ciência, processo, arte e até filosofia, para identificar necessidades e desejos não realizados”. Consideramos uma postura um tanto quanto ousada, a astúcia de identificar desejos não realizados. Não vamos aqui discutir em profundidade os conceitos de *marketing*, mas a partir do exposto acima podemos perceber que é uma atividade que tem como objetivo: identificar e satisfazer os desejos e necessidades dos indivíduos nas relações de consumo, e, por conseguinte, possibilitar a maximização dos lucros das empresas.

Deste modo, é necessário distinguir o *marketing* político do *marketing* eleitoral. Para Pacheco (1994)²⁸, o *marketing* eleitoral não é um fato político, uma vez que o *marketing* vem de fora da política e diz respeito ao mercado de consumo de massas, assim o *marketing* se associa à política para atender a uma necessidade histórico-social. Nesse sentido, podemos fazer a seguinte analogia: o *marketing* em sua essência e com sua lógica mercadológica tem como primado o consumidor. A partir do momento em que adentra a política no campo eleitoral, o *marketing* faz do eleitor também um consumidor, não deixando de agir com sua lógica mercadológica, ou seja, continua a seguir as regras da

²⁶ GRACIOSO, Francisco. *Marketing, uma experiência brasileira*. São Paulo: Editora Cultrix, 1982.

²⁷ KOTLER, Philip. *Administração de Marketing: A Bíblia do Marketing*. São Paulo: Editora Prentice Hall Brasil, 2006, 12a edição.

²⁸ PACHECO, Cid. *Marketing eleitoral: a política apolítica*. Revista Comunicação & política, n.s., vol.1, ago-nov, 1994.

propaganda tratando a política como qualquer mercadoria.

O *marketing* aplicado na política se empenha para conquistar o eleitor. No campo eleitoral, o principal objetivo do *marketing* é promover a venda do candidato ao eleitorado, ou tentar conquistar a estabilidade do candidato durante o período de eleições chegando desta forma ao objetivo principal, que é a vitória²⁹.

Obviamente não podemos simplificar a equação candidato/produto e eleitor/consumidor, pois não podemos esquecer que esse produto em que o candidato é transformado/elaborado e embalado pelos marqueteiros, é um produto vivo, que tem uma história, e “esta pode ser contraditória com o “lugar dos desejos” dos eleitores/consumidores em uma determinada conjuntura³⁰.

Essa objetificação do candidato nos induz a pensar que a mídia de forma mais geral, e o *marketing* estão cada vez mais integrados ao sistema econômico, social e político. A eleição nos Estados Unidos que elegeu Eisenhower em 1952 é tratada como icônica pelos profissionais do marketing ao admitir que ele se elegeu usando o marketing político e eleitoral ao contratar a agência publicitária BBDO³¹ para auxiliá-lo na campanha presidencial daquele ano.

Em um período onde a mídia eletrônica ganhava uma importância cada vez maior no jogo democrático, a função da BBDO era adaptar a linguagem de Eisenhower ao rádio e à televisão, e naquele contexto era necessário criar um novo perfil para o candidato: apagar a imagem do velho veterano de Guerra que apenas colhia as glórias de um passado vitorioso no comando do exército americano na II Guerra Mundial e criar a imagem de um presidente que plantaria as glórias do futuro americano. Esse trabalho se deu, primordialmente, por meio da mídia eletrônica. Certo ou não, Eisenhower foi eleito em 1952 e em 1956, reeleito.

No Brasil, o período do retorno das eleições diretas para cargos majoritários (entre as décadas de 1980 e 1990), coincide com o Horário Gratuito de TV, exigindo um esforço dos profissionais do marketing comercial e publicitário para adequá-lo ao novo produto que se exhibe na TV: o político.

²⁹REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. Marketing político e governamental. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Xamã, 2002

³⁰ ALMEIDA, Jorge. Marketing político, hegemonia e contra hegemonia. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Xamã, 2002

³¹ Agência que integra o grupo Omnicom, tem sede em Nova Iorque, formada em 1928 através da fusão de diversas agências, que se empenharam em construir campanhas eleitorais nos Estados Unidos desde sua fundação. Disponível em <<https://www.bbdo.com>> Acesso em abr. 2020

Neste mesmo período, a televisão ganha status de ser a principal fonte de informações dos eleitores e a principal fonte de notícias sobre a política de modo geral, e os estudos acadêmicos na área de comunicação política passam a ser mais sistematizados coincidindo com o processo de redemocratização no Brasil e com a importância que as eleições e as campanhas eleitorais readquirem na política brasileira.

Conclusão

Ao longo do texto, foi possível compreender que o HGPE é um objeto que merece investigação histórica, e que tem muito a contribuir em pesquisas de caráter político no campo da História, pois este instrumento aparentemente democrático, carregado de historicidade, tem muito a nos ensinar tanto como indícios da experiência histórica, quanto como objeto de um conhecimento histórico elaborado.

Segundo Rémond (1996)³², é mister considerar as mudanças que afetaram o campo político, e, por conseguinte, as modificações ocorridas no espírito dos historiadores que voltaram a se interessar pelos fenômenos políticos e a fazê-los seus objetos de seu estudo. Em função disso, o autor justifica o retorno da História Política enquanto uma modalidade da História do Tempo Presente, na medida em que uma nova conjuntura socioeconômica ressignifica e fomenta o retorno do interesse pela faceta política dos fenômenos humanos.

O HGPE no Brasil, como fenômeno político continua a nos intrigar. Cientistas políticos, afirmam que o HGPE tem um caráter pedagógico, fundamentais para a consolidação da democracia brasileira³³. Em estudos com abordagens metodológicas distintas, pesquisadores investigam a relação da audiência do HGPE com o sucesso das candidaturas, intenção de votos, conteúdo dos programas eleitorais, formação de opinião pública, entre outros.

Para o campo da História, pensar o HGPE nos exige um esforço de análise que compreende elementos de historicidade na trajetória do HGPE como fonte histórica, e suas relações com outras instâncias.

³² RÉMOND, René (org.): Uma história Presente. In: _____. Por uma história política. Rio de Janeiro: Editora UFRJ / Editora FGV, 1996, p.14

³³ FIGUEIREDO, Marcus.; ALDÉ, Alessandra.; DIAS, Heloisa.; JORGE, Vladimyr.: Estratégias de persuasão eleitoral: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral. In: Opinião Pública, Campinas, vol. IV, n° 3, novembro, 1997, p.182-203

Cabe nos admitir que as mudanças no formato do HGPE estão relacionadas ao dinamismo das mudanças dos gêneros da televisão conjuntamente com a profissionalização das campanhas (que implica na participação de agentes extrapartidários na sua formulação e execução), ou seja, a edição do HGPE, como um produto da publicidade e da propaganda, com influências de gêneros televisivos.

Além de suas transformações no que diz respeito a sua regulamentação no campo legislativo, o HGPE vem sofrendo mudanças substanciais em relação ao seu formato, pois é nitido, que a partir dos anos 1990, a propaganda política exibida na televisão se apropria da linguagem televisiva, consequência das transformações tecnológicas pelas quais o Brasil passou neste período, ou seja, o HGPE como suporte para apresentação dos candidatos vem acompanhando as mudanças das mídias.

Parece possível indicar que, conhecer e compreender historicamente as mídias eletrônicas³⁴, os seus conteúdos e as suas relações com a vida social e cultural colaboram para pavimentar um caminho que traga o HGPE para o *rol* de objetos da pesquisa histórica, pois conhecer as mudanças que ocorrem no campo da mídia nos leva a descortinar as mudanças que ocorreram na fala pública, e conseqüentemente nos discursos políticos. Nas campanhas eleitorais, nos últimos anos, o candidato fala olhando para uma câmera na maior parte do tempo, e não olhando mais nos olhos do público.

A análise interpretativa do HGPE para o historiador se constitui como um desafio, pois os estudos sobre mídia, propaganda eleitoral e *marketing* constituem-se em marcas, pistas, evidências que podem ser utilizadas pela História para perceber valores, visões de mundo, permanências e transformações socioculturais, porém exigem do pesquisador aprender a dialogar e decifrar os códigos implícitos e explícitos em seus meandros com vista a entender seus silêncios e seus significados.

Neste sentido, o HGPE se mostra para a História como um conjunto de representações visuais, textuais e sonoras cuja análise e decodificação deflagram um quadro de possibilidades de sentidos, e perceber as reelaborações, reinterpretações e negociações destes sentidos são desafios para o historiador.

³⁴ BUSSETO,Áureo: História Plugada e antenada: estudos Históricos sobre mídias eletrônicas no Brasil. 1 ed. Curitiba:Appris,2017.