

# A POLÍTICA ENTRA NO AR EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS DO HORÁRIO GRATUITO DE PROPAGANDA ELEITORAL

Karine Bertani\*

*Resumo:* O presente trabalho tem por objetivo verificar a dinâmica que determina as características do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) no Brasil até as eleições de 2002. O artigo apresenta a argumentação inicial da dissertação de mestrado “A Hora das Verdades”, que analisou a construção da imagem de candidatos e partidos nas eleições para governador do Rio Grande do Sul em 2002. Foram considerados aspectos referentes à democracia de público classificada por Bernard Manin, na qual é preponderante o papel da mídia eletrônica. A pesquisa também se fundamenta na evolução da legislação do horário eleitoral para dar conta de características essenciais do modelo brasileiro de propaganda política na televisão: a herança do rádio, as leis de censura, o surgimento dos spots e a gratuidade de veiculação dos programas na mídia eletrônica.

*Palavras-Chave:* eleições; propaganda eleitoral; televisão.

*Abstract:* The present work has for objective to verify the dynamics that determines the characteristics of the free television time for electoral advertising (HGPE – Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral) in Brazil. The article presents the initial argument of the mastered thesis “The Truths Time”, that it analyzed the construction of the image of candidates and parties in the elections for governor of the Rio Grande do Sul in 2002. Referring aspects to the democracy of public had been considered classified for Bernard Manin, in which are preponderant the paper of the electronic media. The research also if bases on the evolution of the legislation of the electoral time to give to account of essential characteristics of the Brazilian model of politics advertising in the television: the radio legacy, the laws of censorship, the sprouting of spots and the gratuitousness of propagation of the programs in the electronic media.

*Key Words:* elections; electoral advertising; television.

## 1. INTRODUÇÃO

Nas sociedades democráticas atuais, os partidos políticos são considerados instituições centrais da vida política, mediadores insubstituíveis das relações que se estabelecem entre os cidadãos e o Estado. No entanto, diversos autores apontam para um arrefecimento da importância dos partidos em estudos recentes da Ciência Política. Um expressivo exemplo é Manin (1995), que formula um estudo da oposição entre “democracia de partidos” e “democracia de público”. Tal análise sugere que, de maneira crescente, os meios de comunicação de massa têm substituído os partidos como intermediários políticos essenciais. Neste caso, a relação entre representantes e representados se dá fundamentalmente por veículos massivos, o que resulta em processos eleitorais centrados em imagens construídas pelos candidatos, e não pelos partidos. No caso do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, essas condições do comportamento político são alteradas, pois há um universo partidário determinando sua dinâmica.

A ampliação da volatilidade eleitoral substitui a identificação partidária pela personalidade dos candidatos, a qual passa a ser determinante na escolha do voto. A personalização da representação política, identificada tanto no processo de decisão nas eleições quanto na dinâmica parlamentar, seria a marca dessa terceira etapa do modelo representativo de governo. A principal causa desta transformação, de acordo com Manin, estaria centrada no desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação, especialmente o rádio e a televisão, veículos capazes de aproximar candidato e eleitor. Ao abordar a evolução da democracia representativa, Manin (1995:26) caracteriza as sociedades de massa como *democracias de público* nas quais:

[...] os candidatos se comunicam diretamente com seus eleitores através do rádio e da televisão, dispensando a mediação de uma rede de relações partidárias... (e)... a televisão realça e confere uma intensidade especial à personalidade dos candidatos.

Nesse contexto as pesquisas de opinião ocupam um papel relevante, pois as questões que dividem o eleitorado são identificadas. Desta forma, numa democracia de público, a identidade social e a identificação partidária perdem importância relativa na determinação do voto e “o eleitorado se apresenta, antes de tudo, como um público que reage aos termos propostos no palco da política” (p. 28), ou seja, “*votando de acordo com os problemas e as questões postas em jogo em cada eleição*” (p. 32).

Por este prisma, os meios de comunicação de massa, além de ocuparem uma posição estratégica na produção da visibilidade do campo político, também contam com o privilégio de dividir com o parlamento e os partidos a posição de principal fórum do debate público. Essa transformação, essencial para a formação de uma democracia do público, demandou historicamente a superação da *imprensa de opinião*, fortemente partidarizada, e um progressivo processo de distanciamento e neutralidade, ainda que aparente, dos jornais atuais em relação aos partidos políticos.

Tal conjuntura sugere que os meios de comunicação de massa emergem como um centro autônomo de poder, que concorre com os demais centros, e sua atuação favorece significativamente

a personalização da política. Toda generalização, porém, apresenta limites, e esses modelos não constituem exceção. No caso do Brasil, seria imprudente estabelecer uma correlação positiva entre o aumento da importância dos meios de comunicação como *locus* e como agentes da vida política, e o declínio dos partidos políticos. Isto porque a vida política no Brasil não se estruturou em torno de um sistema partidário sólido. Não há, pois, evidências de uma desestruturação, nos dias atuais, de um sistema partidário pré-existente. Ao contrário, acredita-se que o crescimento regular e sistemático de alguns partidos nas duas últimas décadas é indicativo, em algum grau, de uma tendência de fortalecimento do sistema partidário.

Em segundo lugar, o modelo brasileiro de propaganda política na televisão atenua os efeitos personalizantes e anti-institucionais que a bibliografia corrente atribui a este meio de comunicação, uma vez que o tempo para a propaganda política na televisão é fornecido aos partidos políticos e não diretamente aos candidatos. Para alguns autores, a debilidade do sistema partidário brasileiro é explicada historicamente pela descontinuidade provocada pelas inúmeras rupturas institucionais como a Revolução de 30, o Estado-Novo, o AI-5 e a redemocratização. Como decorrência, em cinquenta anos o Brasil passou por três sistemas partidários distintos, dois períodos multipartidários e um bipartidarismo compulsório (Schmitt, 2000).

Nos pleitos atuais, o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral apresenta-se como um dos recursos que têm recebido notável atenção de campanha dos partidos políticos. Este modelo de propaganda opera no sentido de confluir, para um mesmo espaço político, as iniciativas mais importantes da disputa pelo voto. Por conta disto, torna-se também uma alternativa para observar e descrever a dinâmica da campanha eleitoral. Evidentemente, o horário gratuito não encerra a totalidade das iniciativas de campanha, principalmente no que se refere aos candidatos (as) aos cargos majoritários. No Brasil, o programa convencional de meia hora veiculado duas vezes por dia ocupa lugar de destaque no horário nobre, embora os telespectadores apresentem ainda resistência ao modelo.

O argumento desenvolvido no presente trabalho examina aspectos relativos à evolução do horário eleitoral, dando conta de algumas características fundamentais do modelo brasileiro de propaganda política na televisão: a herança do rádio, a influência das leis de censura, o surgimento dos spots [1] e a gratuidade da veiculação dos programas na mídia eletrônica. Para tanto, a pesquisa partiu de pesquisa da legislação brasileira dirigida à propaganda política nos meios de comunicação massivos para sustentar a análise acerca da sua influência na forma de fazer propaganda eleitoral na televisão.

## 2. A HERANÇA DO RÁDIO

Assim como os programas de notícias, de entrevistas e igualmente às novelas e programas de auditório que marcam o dia a dia da televisão brasileira nos dias de hoje, a propaganda política

teve no rádio seu primeiro veículo massivo. Exercida nas empresas de comunicação concessionárias do poder público, ela foi regulamentada pela primeira vez no Código Eleitoral de 1950. Antes disso, a política já convivía e fazia uso das vantagens da era do rádio, iniciada no Brasil em 1923, na inauguração da primeira emissora no Rio de Janeiro. O uso sistemático dos meios de radiodifusão para fins políticos inicia no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), regulamentado pelo Decreto 20.047 de 1931 e do Decreto 21.111 de 1932. Em fase embrionária no Brasil, a propaganda política foi efetivada seguindo o *trusteeship model* [2], o modelo norte-americano de radiodifusão.

A nova tecnologia do rádio de válvula e as receitas vindas da publicidade permitiram que o veículo se popularizasse e abrisse caminho para seu uso político pelo governo Vargas, que se deu principalmente a partir da instauração do Estado Novo, em 1937. A criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), em 1939, teve um papel central neste sentido. Um rígido controle dos instrumentos de comunicação permitiu ao DIP a elaboração de uma propaganda do governo na época. O Estado Novo visava implementar um sistema radiofônico de âmbito nacional, mas esbarrou em dificuldades, derivadas – ao menos em parte – do caráter eminentemente local da radiofonia brasileira.

Referindo-se ao período democrático compreendido entre 1945 e 1964, Lavareda (1991) avaliou que a propaganda eleitoral na televisão possuía um efeito desprezível sobre as preferências políticas se comparada aos demais veículos de difusão das informações políticas da época, como os jornais, as revistas, as emissoras de rádio, os comícios e as reuniões públicas. Ela chega à televisão brasileira de forma gratuita em 1962 [3], mas seu impacto eleitoral ainda era mínimo, dado o subdesenvolvimento desse meio de comunicação, especialmente no que se refere à abrangência. Neste período, o número de aparelhos receptores no país não atingia a marca dos 2 milhões.

### 3. A LEI FALCÃO E A CENSURA À PROPAGANDA ELEITORAL

Durante o regime militar, a propaganda eleitoral permanece sob o controle da censura. Tal como demonstrou Duarte (1980), ainda que o sistema tenha desempenhado um papel importante na consolidação de uma infra-estrutura nacional de telecomunicações, a Lei Falcão, de 1976, estabeleceu severos limites quanto à maneira pela qual os candidatos a cargos eletivos poderiam se apresentar ao eleitorado na propaganda eleitoral via televisão. A Lei nº 6339, de 01/07/76 alterou dispositivos do próprio novo Código Eleitoral (Lei nº 4737, de 15/07/65) decretado pelo regime autoritário instaurado em 1964 e permaneceu vigente até o pleito de 1982. Neste ano, foi interpretada com mais liberalidade, já que a Justiça Eleitoral permitiu a realização de debates entre os candidatos, bem como a propaganda paga na televisão (Albuquerque, 1999:51).

Concebida para inibir o crescimento da oposição ao regime, a Lei Falcão foi aplicada às eleições municipais de 1976 e, posteriormente, estendida aos pleitos subsequentes pelo Pacote de

Abril [4] de 1977. Nos programas veiculados, era permitido aos partidos exibir um retrato dos candidatos, enquanto um locutor relatava, em *off*, os itens do seu currículo político. Esta legislação prevaleceu até as eleições de 1982, realizadas já num contexto multipartidário.

A partir de 1982, a legislação liberalizou o uso da propaganda na televisão que, embora venha sofrendo modificações a cada pleito por legislações específicas, um conjunto de regras tem se mantido constante: o tempo para a propaganda política é concedido aos partidos políticos, em blocos situados à parte da programação normal (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral / HGPE), tendo em vista regras que relacionam a quantidade de tempo de que dispõe cada partido à dimensão das suas bancadas parlamentares em âmbito federal, estadual ou municipal. São dois programas diários, sendo um diurno e um noturno, transmitidos durante seis semanas anteriores às eleições.

#### 4. PROPAGANDA SEM TRUQUES

Dentre as mudanças que alteraram o jeito de fazer propaganda eleitoral na televisão brasileira durante a última década do século XX, o presente estudo elegeu as três mais significativas. A primeira delas diz respeito à campanha de 1994, quando foi proibido o uso de imagens produzidas fora de estúdios e de outras técnicas de montagem e produção, como trucagens [5]. Os defensores da medida argumentaram que esta foi criada para impedir que o eleitor fosse enganado. Para Maria Helena Weber (2000:71), sai de cena a política que dialoga com o real - em alusão à utilização de cenas externas - para entrar “o político personalista que dialoga olhos nos olhos com seu eleitor, simulando intimidade”.

É necessário admitir que o artigo 76 da Lei Eleitoral de 30/09/1993 beneficiou candidatos detentores de superior capacidade de expressão, ou melhor, assessorados no que diz respeito a esse campo. Entretanto, a análise ora apresentada julga ser pueril especular que cenas externas editadas possam oferecer maior ou menor referência do real para o eleitor em comparação às cenas de estúdio e que tais características poderiam, por isso, ajudá-lo a fazer sua escolha de forma mais sensata. Defende-se que, certamente, medidas como esta contribuem para excluir o HGPE da arena do debate político, marginalizando-o e diminuindo sua audiência, ao torná-lo menos atrativo e até mais medíocre. De modo especial, é considerado que os programas passam a fazer parte de um cenário onde é necessário ter artilharia para competir com outros espetáculos apresentados pela televisão, como as telenovelas e, no caso das eleições de 1994, o tetracampeonato brasileiro na Copa do Mundo de futebol. O dispositivo legal também impediu que os partidos utilizassem com eficácia seus programas para se contrapor às versões dos acontecimentos divulgadas diariamente na programação jornalística das emissoras que, ao contrário dos programas eleitorais, têm liberdade de fazer uso dos recursos disponíveis do veículo.

A segunda mudança que merece destaque ocorreu em 1996 e diz respeito justamente à primeira: a Lei nº 9.100 de 29 de setembro de 1995 voltou a permitir tudo o que foi proibido na eleição de 1994, como a gravação de imagens externas, montagens e trucagens, além da presença da platéia, convidados, atores e personalidades, ou, ainda, políticos indicando a preferência por este ou aquele candidato.

## 5. NO ALVO: O APELO CURTO E DIRETO DOS SPOTS

Somado a estas mudanças, o telespectador assistiu à introdução, em 1996, de um novo produto de propaganda eleitoral: os spots, programas de 30 a 60 segundos veiculados nos intervalos comerciais ao longo da programação normal das emissoras, podendo ser exibidos inclusive nos sábados e domingos [6]. Tais programas já haviam sido empregados no plebiscito de 1993, quando os eleitores brasileiros escolheram a forma e sistema de governo.

O spot tornou-se uma estratégia para atingir o maior número de eleitores no menor espaço de tempo possível. Nasceu na campanha de Eisenhower para a Presidência dos Estados Unidos, em 1952. O recurso aos spots popularizou-se naquele país a partir da década de 1960 (Figueiredo, 2000:163). A esse respeito, a literatura internacional dá pistas para uma tendência mundial de americanização da publicidade política. Segundo Holtz-Bacha (1995), isso pode ser verificado na assimilação das práticas de comunicação das campanhas americanas, onde o papel da televisão lidera outros canais de campanha. Também é possível identificar o predomínio de imagens ao invés de temas, associado à personalização na apresentação do processo político, uma conseqüência da crescente orientação para a mídia. Também é evidente a profissionalização dos atores políticos no desenvolvimento de suas estratégias de mídia.

Albuquerque atribui aos spots um aumento considerável da influência da campanha na televisão na intenção de voto dos eleitores, ao contrário das eleições de 1994:

Nas eleições para a prefeitura do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Curitiba, um mesmo fenômeno se verificou: candidatos oficiais pouco conhecidos do eleitorado saltaram, nas pesquisas de opinião, de índices pouco expressivos para a primeira colocação logo no primeiro mês da propaganda política na televisão (Venturi apud Albuquerque, 1999, pp.52-53). Outro indicativo do sucesso do novo formato é o resultado de uma pesquisa promovida pelo Gallup e revista *Imprensa*, na qual dois terços dos entrevistados declararam-se favoráveis à manutenção ou ampliação do espaço reservado aos spots, enquanto um terço disse o mesmo acerca dos programas do HGPE (1999:53).

Em oposição ao que ocorre na exibição do horário eleitoral convencional, durante a apresentação dos spots, o espectador tem menos tempo de desligar a TV, mudar de canal ou procurar outros afazeres; isto porque os anúncios dos candidatos têm a mesma curta duração da maioria dos comerciais correntes e estão inseridos no meio da programação da emissora que o

espectador está assistindo. Isto torna seguro afirmar que a duração de 30 a 60 segundos definitivamente não faz dos spots um material de importância mínima. Um indicativo de que tal pressuposto é equivocado reside no fato de que são estes programas que têm consumido maiores investimentos por parte das campanhas [7]. A novidade tem alcançado maior audiência - porque chega de surpresa - e menor resistência, por tratar-se de uma propaganda curta. O spot torna-se mais facilmente tolerado pelo telespectador, pois este já sabe que a propaganda irá terminar em alguns segundos.

## 6. A GANGORRA DAS LEIS ELEITORAIS E O HORÁRIO GRATUITO NA TELEVISÃO

Desde a instauração da Nova República, em 1985, para cada eleição houve uma lei eleitoral específica. As eleições de 1985, 1988 e 1992 foram realizadas em nível municipal (prefeitos e vereadores). Já o pleito de 1989 foi realizado exclusivamente para a Presidência da República. A eleição de 1986 foi para o Congresso Nacional, (CN, composto pelo Senado e pela Câmara de Deputados), para governadores dos estados e para as Assembleias Legislativas (AL). As eleições presidenciais seguintes (1994 e 1998) coincidiram com os pleitos para governadores, para o Senado Federal (SF), para a Câmara dos Deputados (CD) e para as AL. Em momentos que o Congresso Nacional não aprovou nenhuma lei eleitoral, houve resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

Em todas as eleições, metade do tempo reservado ao HGPE é transmitida durante o horário nobre da televisão, sendo que a outra metade no início da tarde ou no início da manhã, dependendo da eleição. A distribuição do tempo total dos programas entre os partidos considera um critério paritário, com os partidos distribuindo igualmente um terço do tempo, e um critério proporcional para os dois terços restantes, favorecendo as maiores legendas.

Em algumas ocasiões, a legislação limitou a participação no horário eleitoral aos partidos que preenchessem alguma exigência de representação política, normalmente a posse de bancada no legislativo federal. Em 1986 e em 1994, metade do tempo do horário político foi diário e compulsoriamente destinado à campanha para o Congresso Nacional e para o executivo federal, respectivamente. A partir da eleição de 1994, a legislação estabeleceu grades para os programas: as campanhas para cargos diferentes se deram em dias diferentes.

Ao separar as eleições municipais das demais e excluir as eleições de 1985 (realizadas exclusivamente nas capitais), Albuquerque (1999) observa algumas tendências. A primeira é a diminuição do tempo diário de exibição do horário gratuito, que caiu de 90 minutos para 60 minutos. A segunda é a eliminação de qualquer critério de representatividade partidária para acesso ao horário gratuito. Em 1988, apenas partidos com representação no legislativo federal e/ou estadual puderam participar do horário eleitoral. Nas duas eleições seguintes, essa cláusula de

exclusão foi revogada. No que diz respeito ao período em que os programas são exibidos, houve um aumento de 45 para 60 dias (exceto aos domingos) de programas eleitorais no ar.

No plano das eleições estaduais e federais, a tendência de diminuição do período e da duração do horário político torna-se mais evidente. Os 60 dias de exibição foram inicialmente reduzidos pelo fim dos programas dominicais em 1994 e, em seguida, pela redução para 45 dias, mantido o intervalo aos domingos. As duas horas diárias requisitadas da programação das emissoras de TV foram, a partir das eleições de 1998, reduzidas para pouco mais de uma hora e meia. Em compensação, houve uma progressiva flexibilização dos critérios para o acesso das legendas ao programa, tal como no plano municipal. Em 1998, ainda que a lei eleitoral tenha imposto uma cláusula de barreira (exigência de representação na Câmara dos Deputados), o TSE permitiu que todos os partidos participassem dos programas.

Em 2000, o horário eleitoral teve início em 15 de agosto e terminou em 27 de setembro, conforme determinação de 1998, que reduz de 60 para 45 dias a campanha eleitoral nos meios de comunicação. Já no pleito de 2002, uma regra da legislação causou polêmica a partir de 26 de fevereiro, quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinou impedimento para coligações regionais diferentes das nacionais. No caso da propaganda política, foi determinado que os espaços gratuitos da Justiça Eleitoral de Rádio e TV não podem ser utilizados, em nenhum momento, para apoio às chamadas coligações brancas [8]. Desse modo, um determinado candidato só poderia falar em seu programa de si mesmo e dos partidos oficialmente coligados com o seu.

Ainda é vedada a aparição dos candidatos ao executivo nas propagandas a candidatos a vereador. Atualmente, as regras para a realização da propaganda eleitoral nos veículos de comunicação de massa abrangem, além das TVs abertas convencionais, as emissoras que operam em VHF e UHF e os canais de televisão por assinatura sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembléias Legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Em caso de haver segundo turno, são destinados dois períodos de tempo iguais – 20 minutos cada – para cada candidato, em um programa pela manhã e outro à noite.

A legislação não autoriza cortes instantâneos nos programas ou qualquer tipo de censura prévia. Para este caso, não é difícil verificar este tipo de ação, ao contrário de outras normas, como a proibição da “propaganda que possa degradar ou ridicularizar candidatos, ofender a sua honra, a moral e os bons costumes” [9]. Sabe-se que a notável evolução de técnicas e efeitos oferecidos pela sofisticação dos equipamentos de edição faz com que sejam largamente utilizados na elaboração dos programas. Esse dispositivo dá margem para interpretações diversas, o que reforça a dificuldade no julgamento de pedidos de direito de resposta encaminhados quase que diariamente por partidos e coligações durante o período de veiculação dos programas.

Quanto ao controle da veracidade das informações em tais programas, deve ser considerado também que não existe, na legislação eleitoral, conceito de propaganda enganosa. O Tribunal Superior Eleitoral acompanha de longe a confusão dos números apresentados pelas campanhas. A corte limita-se a analisar e julgar as denúncias que partem do Ministério Público – a partir de

reclamações de qualquer cidadão – ou de partidos que se considerem atingidos por informações que julgarem inverídicas. O TSE fica, portanto, na zona de tiro do duelo estatístico já que, para cada número, pode ser dada uma explicação favorável ou desfavorável, dependendo da interpretação.

## 7. UM HORÁRIO ELEITORAL (NEM TÃO) GRATUITO

Em todo o planeta, nenhuma democracia reserva tanto tempo à propaganda eleitoral gratuita dos partidos na TV como o Brasil. Os nove estudos de caso nacionais reunidos na coletânea organizada por Kaid e Holtz-Bacha (1995) [10] mostram que há três diferentes formas de acesso dos partidos à televisão. Nos Estados Unidos, na Finlândia e na Itália, existe apenas propaganda eleitoral paga. Na Dinamarca, na França e em Israel, somente acesso público. A propaganda eleitoral paga convive com o acesso público na Alemanha, na Holanda e na Inglaterra.

No Brasil, a obrigatoriedade da propaganda eleitoral gratuita reside no entendimento de que o rádio e a televisão são veículos insubstituíveis na irradiação de informações, por sua popularidade e abrangência (Weber, 2000:32). Especialmente no espaço televisivo, é possível verificar uma força mais incisiva, na medida em que consegue aliar duas características capazes de exercer fascínio sobre o receptor: o som e a imagem em movimento, elementos que fornecem suporte à construção de uma realidade [11]. A difusão de informações via programas de televisão pretende beneficiar os cidadãos ofertando-lhes conhecimentos que possam ratificar ou alterar substancialmente a sua visão acerca de uma realidade política.

Num cenário de disputa eleitoral, seriam então beneficiados os partidos e a população. A legislação autoriza as emissoras a abaterem os seus custos e lucros cessantes no Imposto de Renda. Ainda assim, o setor alega que o horário eleitoral espanta os anunciantes e os prejuízos não são recompensados, mostrando-se ressentido com a perda de milhões de reais-espaco-tempo, “doados” em benefício da politização nacional mínima (Jorge, 1995; Weber, 2000). Em contrapartida, as instituições políticas investem dinheiro e táticas para aproveitar ao máximo esse tempo, aliando-se a grandes produtores e especialistas em imagem e política para, assim, estruturar um espetáculo político a ser apresentado nos lares dos eleitores.

Em 1994, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), distribuiu uma nota às suas associadas para ser lida antes do início do horário eleitoral, protestando contra a cessão obrigatória de espaço para a propaganda eleitoral [12]. As empresas de rádio e televisão, ao adotarem a postura reprovadora em relação ao horário político, sustentam a justificativa dos prejuízos causados pelo programa ao faturamento das emissoras de rádio e TV argumentando que os programas são reservados ao horário mais caro das emissoras e, também, alegando queda de audiência.

Porém, geralmente fica fora da pauta de uma discussão mais acurada a existência de benefícios tributários para o horário eleitoral. O decreto nº 3.786/01, que regulamenta o art.99

na Lei 9.505/97, determina que as emissoras de rádio e televisão têm direito ao ressarcimento fiscal referente ao espaço destinado à propaganda eleitoral gratuita, abatendo do lucro líquido os valores correspondentes ao tempo que seria comercializável (durante o tempo de transmissão) e adotando os preços vigentes do mês, o que significa um ressarcimento de cerca de 1/3 das quantias lançadas.

Como a venda de espaço publicitário segue uma lógica de negociação com margem de descontos extremamente elástica, margem esta que é usada com moderação neste caso, a Justiça Eleitoral não chega a ser um “cliente” ruim para uma boa parte dos veículos. Tanto assim, que para o exercício de 2003 foram destinados R\$ 174,1 milhões para estes gastos, quase três vezes a verba reservada para os incentivos na Lei do Audiovisual. Em 2004, ano eleitoral, esta despesa sobe para R\$ 238,5 milhões, valor parecido com o de 2002, lembrando que estes recursos serão rateados somente entre as empresas de radiodifusão - que não são tão numerosas assim.

Naturalmente, não faltam argumentos que reforcem a necessidade da exibição do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral na ratificação da cidadania e da democracia brasileira para justificar tais benefícios e com os quais há grande probabilidade de estarem todos de acordo. O que dá margem à implicância é o uso da palavra “gratuito” neste caso. O direito de frequentar a casa dos brasileiros é uma prerrogativa conferida legalmente aos candidatos. Mas se esse direito irá custar R\$ 238,5 milhões aos cofres públicos, deve-se seguramente supor que, para alguém, tal horário não será gratuito.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre as indagações que emergem da análise em tela, merece destaque a que diz respeito à influência das constantes mudanças da legislação eleitoral na dinâmica do horário gratuito. Foi possível perceber, ao analisar a evolução – bem como os momentos de retrocesso – das normas que regulamentam a propaganda eleitoral via rádio e televisão, que as modificações legais ocorridas a cada pleito atuaram no sentido de provocar nas candidaturas a busca do aproveitamento eficaz do espaço destinado para a campanha nos meios de comunicação, adequando recursos disponíveis diferenciados a cada ano de eleição. Ao considerar a legislação eleitoral, torna-se oportuno também o exame das relações intra-partidárias e a sua influência com relação ao uso constante do espaço de tempo destinado aos candidatos das proporcionais pelos candidatos da majoritária nos programas eleitorais.

Os critérios de divisão do tempo das coligações entre os candidatos de uma determinada legenda tendem a gerar disputas horizontais entre os candidatos, mas também verticais entre as instâncias de coordenação partidária e os candidatos. Nesses casos, as coordenações de campanha das coligações podem definir a distribuição de espaço por critérios diversos, desde limitar a participação no horário gratuito aos candidatos que, segundo sua avaliação, podem desempenhar

o papel de puxadores de legenda até a divisão igualitária do tempo entre todos os candidatos da legenda, sem levar em conta qualquer critério de diferenciação das suas chances eleitorais. A adequação do método de distribuição é avaliada levando em conta seu retorno eleitoral, ou seja, uma estratégia correta para a divisão do tempo entre os candidatos deveria atenuar as diferenças entre a contribuição de cada um para a votação do partido e a participação destes mesmos candidatos no horário gratuito de propaganda eleitoral.

Seja qual for a estratégia posta em prática, é certo que poderá elevar interesses partidários e individuais. Em qualquer extremo o acordo pode ser considerado frágil e profundamente dependente da habilidade das lideranças partidárias em fazer convergir as avaliações sobre as chances eleitorais dos candidatos da legenda. Ao remeter-se às eleições de 2002, se fez mais evidente a verticalização da disputa no momento em que os espaços destinados aos candidatos a deputado foram, de acordo com as referências dessa pesquisa, utilizados pelas candidaturas a governador, ainda que, por vezes, os locutores das mensagens fossem os candidatos à proporcional.

Ao conceber-se o horário eleitoral como um momento privilegiado para observar o processo de construção da imagem partidária, pode-se afirmar, à guisa de conclusão que, do ponto de vista dos partidos e coligações, pode residir aí a possibilidade destes buscarem a construção de uma imagem unificada ou de adequarem-na aos ditames da dinâmica política vigente. Admite-se que o objetivo não pode ser atingido sem serem ponderadas as características intrínsecas à mídia televisiva – como a diversidade de possibilidades enunciativas e a abrangência do veículo. As considerações ora apresentadas, portanto, não aspiram apresentar um desenho acabado nem encerrar o tema em questão. Ao contrário disso, pretendem provocar reflexões aos que vêm no processo eleitoral um alvo de inquietações.

## 9.NOTAS:

\* Jornalista graduada na Universidade Federal de Santa Maria, especialista em Produção Cinematográfica pela PUC/RS e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é Coordenadora do Núcleo de Produção em TV e Cinema das Faculdades de Taquara / FACCAT - RS. Endereço: Rua General Vasco Alves 244 / 104 CEP 90010 410 Porto Alegre. E-mail: karinebertani@brturbo.com.br.

1 Programas de curta duração (até 60 segundos) inseridos na grade de programação normal das emissoras de rádio e televisão.

2 O trusteeship model classifica o espectro eletromagnético como bem público.

3 Lei n° 4115, de 22/08/1962, que consolidou a tradição legal de que a propaganda eleitoral paga deveria se restringir aos órgãos da imprensa escrita. Já a lei n° 6091, de 15/08/74, eliminou de vez a propaganda eleitoral paga do rádio e da televisão no Brasil, princípio não alterado desde então.

4 Diante da possível derrota eleitoral do partido da situação, a Arena, Ernesto Geisel decreta duas semanas de recesso do Congresso; a manutenção do voto indireto para governador; a criação de um tipo de senador eleito pelas assembleias estaduais, apelidado de “biônico”; e o aumento do próprio mandato de cinco para seis anos.

5 Vinhetas eletrônicas, efeitos especiais e desenhos animados.

6 Artigo 56, parágrafo 4° da Lei n° 9.100 de 1995.

7 A autora considera tal dispêndio perceptível ao verificar-se nos spots veiculados a utilização de efeitos em realizados em sistema edit box (oneroso, se comparado aos equipamentos convencionais), captação de imagens em película, além da participação freqüente de personalidades do universo político e artístico nestes programas.

8 Alianças informais entre partidos, feitas para driblar a norma da Resolução 21.002/2002.

9 Lei nº 9.504/97, art. 53, § 1º; Resolução TSE nº 21.610, art. 38, §§ 1º e 2º.

10 KAI, Lynda Lee e HOLTZ-BACHA, Christina. "Introduction to Parties and Candidates on Television" in KAI, Lynda Lee e HOLTZ-BACHA, Christina (ed.) *Political Adversiting in Western Democracies: Parties & Candidates on Television*: Thousand Oaks, London & New Delhi: Sage, 1995, p. 1-7.

11 Ver em Sartori características da televisão (2001).

12 A ABERT é apenas uma das organizações do empresariado do setor de comunicação. Os outros são a Associação Nacional dos Jornais (ANJ) e a Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER). A ABERT atualmente desenvolve uma campanha nos meios de comunicação de massa contra a veiculação da Voz do Brasil.

## 10. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Afonso de. **Aqui você vê a verdade na tevê**. A propaganda política na televisão. Niterói, Mestrado de Comunicação, Imagem e Informação da Universidade Federal Fluminense, 1999.

ALBUQUERQUE, Afonso de e DIAS, Márcia Ribeiro. **Propaganda Política e a Construção da Imagem Partidária no Brasil**: Considerações Preliminares. Disponível em [www.cienciapolitica.org.Br/encontro/reppol3.3.doc](http://www.cienciapolitica.org.Br/encontro/reppol3.3.doc) Acesso em 2003.

BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.

BERTANI, Karine. **A Hora das Verdades**: personalismo e partidarismo no horário gratuito de propaganda eleitoral no Rio Grande do Sul em 2002. Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2004.

BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. São Paulo, Edipro, 1994, 4ª edição.

DIAS, H. e ALDÉ, A. **Intervalo surpresa: spots eleitorais na campanha municipal de 1996**. Disponível em <http://doxa.iuperj.br/artigos/intervalosurpresa2.pdf>, acesso em dezembro/2003.

DUARTE, Celina Rabello. **A Lei Falcão: antecedentes e impacto**. In: LAMOUNIER, Bolívar. *Voto de desconfiança, 1978-1979*. Petrópolis: Vozes, 1980. p. 173-216.

FIGUEIREDO, Marcus; et al. **Estratégias de Persuasão Eleitoral: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral**. Em: FIGUEIREDO, Rubens(org.). *Marketing Político e Persuasão Eleitoral*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

JORGE, Vladimir Lombardo. **Os meios de Comunicação de Massa nas campanhas eleitorais**. Revista Comunicação & Política n.s., v.4, n. 1, 1995, p. 126-133.

KAID, Linda Lee e HOLTZ-BACHA, Christina. **Political advertising in western democracies - parties & candidates on television**. London, Sage, 1995.

LAVAREDA, Antonio. **A Democracia nas Urnas**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.

LEÃO, Anis J. **Direito eleitoral**: comentários à Lei 8.713/93. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo** Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. N.º 29, ano 10, 1995.

PORTO, Mauro Pereira. **A crise de desconfiança na política e suas instituições: os mídia e a legitimidade da democracia**. Em: BAQUERO, Marcello (org.) *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre: UFRGS, 1996.

**Resolução 20.988** de 21/02/2002. Disponível em <http://www.tse.gov.br> Acesso em mar/2002.

SARTORI, Giovanni. **Homo Videns: televisão e pós-pensamento**. Bauru, SP: Edusc, 2001.

SCHMITT, Rógério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

WEBER, Maria Helena. **Comunicação e Espetáculos da Política**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.

