

Notas para uma agenda da pesquisa sobre a propaganda política na televisão no Brasil

Afonso de Albuquerque

Em 1989 o Brasil realizou sua primeira eleição direta para o cargo de presidente da república, depois de um longo período de regime autoritário (1964-1985). Após uma campanha particularmente intensa e aguerrida, Fernando Collor de Mello, até então um nome com pouca projeção política, e candidato pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), um pequeno partido criado basicamente para abrigar a sua candidatura, saiu vitorioso das urnas, derrotando candidatos e partidos muito mais expressivos, como Luis Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT), Leonel Brizola do Partido Democrático Trabalhista (PDT), Mário Covas, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Paulo Maluf, do Partido Democrático Social (PDS) e Ulysses Guimarães, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Quer pelo ineditismo das técnicas de campanha utilizadas – particularmente no que se refere ao papel central desempenhado pelos programas dos partidos no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) no rádio e na televisão – quer pelo resultado inesperado, a campanha de 1989 desempenhou um papel primordial no desenvolvimento da pesquisa em comunicação política no Brasil.

Em 1999, publiquei um livro que propunha um quadro analítico do modelo brasileiro de propaganda política na televisão, com base na campanha presidencial de 1989. Em síntese, o livro destacava os traços muito particulares do modelo brasileiro de propaganda política: a gratuidade do acesso à televisão proporcionada aos partidos políticos, o seu impacto significativo junto aos telespectadores, e a complexidade do seu formato, que reúne em um mesmo bloco programas de todos os partidos. O formato dos programas do HGPE também difere significativamente dos spots de 30 ou 60 segundos, o formato canônico da propaganda política na televisão nos Estados Unidos. Diferentemente do que acontece neste país a questão não é adequar a quantidade de tempo na televisão a ser adquirida à estratégia de comunicação política e ao volume de recursos disponíveis, mas sim adequar a estratégia de comunicação política e estrutura das mensagens à quantidade de tempo disponibilizada para cada partido pela Justiça Eleitoral. Para lidar com este desafio, os programas do HGPE adotam uma estrutura modular, que articula em uma bricolagem diferentes segmentos comunicativos. No livro, propus um sistema de classificação desses segmentos, tendo em vista a função comunicativa que eles desempenham nos programas.

Basicamente, foram identificados três tipos de funções desempenhadas por esses segmentos, às quais denominei *campanha*, *metacampanha* e *auxiliar*. A categoria *campanha* inclui os segmentos cujo objetivo central é promover uma determinada candidatura frente às demais.

ECO-Pós, v.12, n.3, setembro-dezembro 2009, p. 4-10.

Nesta categoria geral se incluiriam a discussão temática, o esforço de construção de imagem do candidato e o ataque contra seus adversários políticos. A categoria *metacampanha* inclui segmentos cujo propósito é divulgar relatos sobre a campanha, como regra geral sublinhando o seu sucesso. Incluem-se aí cenas de campanha (que enfatizam o grande número de pessoas presentes nos eventos e/ou seu entusiasmo e devoção ao candidato), comentários sobre pesquisas de opinião, além de incitar o espectador a tomar parte nas campanhas através da doação de recursos ou ensinar eleitores – particularmente aqueles com baixa escolaridade – a votar no candidato. A categoria auxiliar, enfim, inclui segmentos cuja função é formatar a propaganda política como programa de televisão e fornecer aos programas de um determinado candidato ou partido elementos que permitam ao telespectador diferenciá-lo dos demais.

Uma década depois da publicação do livro e duas depois da eleição, cabe questionar em que medida este quadro analítico permanece válido para dar conta das questões que se apresentam hoje ao modelo brasileiro de propaganda política na televisão. Neste artigo, sustento que o modelo se tornou, em muitos aspectos, obsoleto, e que novas perspectivas são necessárias para dar conta do fenômeno de maneira abrangente. Isto se dá por diferentes razões. Em primeiro lugar, não houve mais eleições “solteiras” para presidente (ou qualquer outro cargo) desde 1989. Nas eleições municipais, que ocorrem de quatro em quatro anos (nos anos bissextos) a disputa ocorre para dois cargos: prefeito e vereadores. As eleições nacionais e estaduais ocorrem simultaneamente – também de quatro em quatro anos e com intervalo de dois anos para as eleições municipais – e nada menos do que cinco cargos estão em disputa: presidente, senadores e deputados federais, no nível estadual; governadores e deputados estaduais, no nível estadual. Isto tornou o cenário da comunicação política no HGPE muito mais complexo do que em 1989, principalmente porque os partidos foram obrigados a dividir o seu tempo no HGPE entre candidatos dos diferentes cargos em disputa. Além disso, o tempo destinado ao HGPE declinou consideravelmente em comparação com o que ocorreu em 1989. Deste modo, é razoável supor que o HGPE perdeu muito de sua eficácia desde então. Nestas circunstâncias, o poder explicativo do modelo proposto pelo livro perdeu muito de sua eficácia. Paralelamente, tornou-se evidente que há muitas outras questões relevantes relativas à propaganda política na televisão que têm sido pouco exploradas pelos pesquisadores brasileiros. O restante do artigo apresenta de maneira exploratória três dessas questões, tendo em vista a construção de uma agenda mais atual e abrangente da pesquisa sobre o tema. Elas dizem respeito à análise do uso do HGPE nas campanhas para eleições proporcionais, à propaganda negativa na televisão, e ao papel que os consultores de marketing político desempenham nessas campanhas.

CAMPANHA PROPORCIONAL: O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A análise das campanhas para cargos proporcionais no HGPE apresenta desafios inteiramente diferentes dos que se apresentam nas eleições majoritárias, especialmente por conta das características particulares do sistema eleitoral de representação proporcional em vigor no Brasil. Conforme tem sido amplamente observado, neste sistema os candidatos não apenas concorrem contra os adversários dos outros partidos pelas vagas no parlamento, mas também contra os outros candidatos do seu próprio partido. A competição é particularmente feroz em distritos de grande magnitude: em alguns casos mais de mil candidatos disputam poucas dezenas de vagas. Nestas condições, torna-se muito difícil para um candidato se destacar no HGPE em meio à multidão de adversários, e ainda mais desenvolver uma estratégia de comunicação razoavelmente elaborada. Por esta razão, o foco da análise tende a ser mais proveitoso na medida em que considere a campanha dos candidatos em conjunto, do que de um ponto de vista individual.

Em um estudo pioneiro, Schmitt, Carneiro e Kuschnir (1999) sugeriram que os programas do HGPE funcionam como um recurso que permite aos partidos de algum modo ordenar os termos da disputa. Ao distribuir desigualmente entre seus candidatos o tempo para a propaganda política, eles constituiriam uma “lista partidária informal”, na medida em que aumentariam significativamente a chance de alguns dos seus candidatos se elegerem às expensas de outros. Esta hipótese foi contestada por Albuquerque, Steibel e Carneiro (2008). Com base na análise da campanha para a Câmara de Vereadores do município do Rio de Janeiro, nas eleições de 2004, os autores encontraram evidências de um impacto pouco significativo do HPGE no resultado das eleições proporcionais. Para que o tempo no HGPE pudesse ser considerado como um fator determinante na distribuição dos votos entre os candidatos não seria suficiente constatar uma correlação significativa entre o número de votos obtidos e o tempo disponível para a campanha na televisão. Seria preciso também que a distribuição dos votos dos candidatos se distribuísse de maneira mais ou menos homogênea pelo território do município (visto que o conteúdo do HGPE é rigorosamente o mesmo em todo este território). A análise demonstrou, contudo, que a maior parte dos candidatos eleitos para a Câmara de Vereadores apresentou uma votação geograficamente desequilibrada, fortemente concentrada em algumas zonas eleitorais e quase ausente de outras.

Os autores constataram ainda a existência de uma correlação significativa entre a distribuição do tempo no HGPE e a quantidade de votos obtida por cada candidato *no interior dos partidos*. Seria esta uma prova de que uma “lista partidária informal” atuaria através do HGPE? Em face da evidência em contrário providenciada pela distribuição geográfica dos votos, os autores apresentaram outra hipótese para dar conta do fenômeno: a de que a distribuição do tempo no HGPE tem como principal propósito atender às demandas de poder internas ao partido, oferecendo

o que Panebianco (1999) denomina “incentivos seletivos” para as lideranças de acordo com a sua importância (isto é, cota de poder, no partido). Se este argumento for válido, a pesquisa sobre o HGPE deve ir além da análise da gramática da propaganda política no HGPE e da análise do impacto eleitoral dos programas, e levar em conta as relações que se estabelecem entre a campanha na televisão e a dinâmica intra-partidária.

A PROPAGANDA NEGATIVA

Um segundo campo que merece maior investigação se refere à propaganda negativa na televisão. O tema tem sido objeto de um volume significativo de pesquisa em outros países. No Brasil, ele tem recebido uma atenção considerável no debate público – e motivado legisladores e juristas a elaborar leis e regulamentos com o propósito de coibir algumas práticas de propaganda negativa, com base na alegação de que elas teriam um efeito pernicioso sobre o processo eleitoral – mas não do meio acadêmico. Cabe notar, porém que os poucos trabalhos disponíveis (Steibel, 2007; Lourenço, 2009) apresentam contribuições significativas para o estudo do tema ¹.

Uma questão fundamental para a pesquisa diz respeito à definição do que constitui “propaganda negativa” ou “ataque”. Steibel (2007), por exemplo, propõe um modelo de classificação baseado em duas variáveis: *de quem* se fala e *o que* se fala. Com relação ao “quem”, o autor identifica duas possíveis situações: 1) a peça se refere tanto ao adversário quanto ao próprio candidato; 2) a peça se refere somente ao adversário. Quanto ao “que”, o modelo distingue temas políticos e pessoais. As peças que se referem a ambos os candidatos são classificadas na categoria “comparação”. As peças que se referem apenas ao(s) candidato(s) adversário(s), por sua vez, se enquadram na categoria “crítica” quando enfocam primordialmente questões políticas e como “ataques” quando o seu foco recai sobre questões pessoais. Lourenço (2009) distingue três tipos de propaganda negativa, tendo em vista o tipo de vulnerabilidade que elas buscam explorar: 1) pessoal (privada); 2) política (pública); 3) misto.

Tal esforço de definição é particularmente importante quando se tem em vista o crescente grau de regulamentação de que tem sido objeto as campanhas eleitorais no Brasil.

A eleição presidencial de 1989 aconteceu em um ambiente pouco regulamentado e marcado por uma atuação discreta do judiciário. Contudo, isto não se repetiu nas eleições seguintes. Já nas eleições gerais de 1994, uma legislação fortemente restritiva foi adotada, limitando fortemente as possibilidades expressivas dos programas do HGPE (Albuquerque, 1995). Para além das legislações específicas, este esforço de regulamentação tem mobilizado fortemente a Justiça Eleitoral, que tem dispensado uma atenção particularmente grande para a questão da campanha

¹ Tanto Steibel quanto Lourenço analisaram a propaganda negativa tendo em vista as eleições presidenciais de 2002.

negativa. Steibel apresenta um ponto de vista bastante interessante para a análise do processo, através da análise de peças jurídicas motivadas por pedidos de direito de resposta. Nesta análise fica patente a ausência de uma doutrina jurídica específica que sirva de base para esses pareceres jurídicos, particularmente no que diz respeito à natureza específica da retórica no ambiente audiovisual.

O PAPEL DOS CONSULTORES DE MARKETING POLÍTICO

O contraste entre a atenção dispensada pelo debate público e a ausência de uma tradição estabelecida de pesquisa no Brasil é ainda maior no que se refere ao papel que os consultores profissionais de marketing político desempenham nas campanhas. Frequentemente descritos como “bruxos”, os consultores por deixam os bastidores das campanhas e assumem o lugar de protagonistas das campanhas. Em 2002, por exemplo, houve quem sugerisse que a verdadeira disputa para presidente não se travava entre os candidatos Luis Inácio Lula da Silva e José Serra, mas sim entre seus consultores de marketing político Duda Mendonça e Nizan Guanaes. Em contraste, o tema permanece praticamente inexplorado entre os pesquisadores brasileiros, com a exceção parcial de Carvalho (1999), cuja análise da campanha de Maria Luiza Fontenelle (PT) à prefeitura de Fortaleza traz importantes contribuições para a pesquisa do tema.

A atuação dos consultores políticos nas campanhas tem sido objeto de uma atenção considerável por parte dos pesquisadores estrangeiros. Inicialmente, os trabalhos realizados sobre o tema tenderam a focar o caráter transformador que a atuação dos consultores políticos teria do ponto de vista da atividade. Dois pontos em particular, mereceram destaque destes pesquisadores: o suposto declínio do papel dos partidos políticos nas campanhas eleitorais e a homogeneização das campanhas a partir da importação de modelos originalmente desenvolvidos por consultores políticos americanos (cf. Plasser, 2001). Este tipo de enfoque é muito próximo da perspectiva dos consultores profissionais acerca da importância da sua própria atividade, mas provavelmente simplista demais para dar conta do problema em toda a sua complexidade. De fato, alguns autores notaram que o termo “consultor profissional” tem sido comumente definido de maneira muito vaga (Negrine e Lilleker, 2003) e destacam a necessidade da formulação de definições mais rigorosas para dar conta do fenômeno (Medvic, 2003; Karlsen, 2010). Outros autores observam que o impacto dos consultores profissionais sobre a atividade política varia consideravelmente em diferentes circunstâncias. Kolodny e Logan (1998), por exemplo, sustentam que a relação entre partidos e consultores tanto pode se basear em um *modelo adversário* – no qual os consultores são percebidos como agentes que interferem concretamente na vida dos partidos, ou em um *modelo aliado*, no qual a intervenção dos consultores é percebida como limitada a aspectos táticos e, deste modo, não problemática do ponto de vista da lógica partidária. Gibson e Römmele (2001) por outro

lado, propõem a profissionalização das campanhas se aplica de modo diferente, tanto no que diz respeito ao seu propósito quanto ao seu impacto, em diferentes tipos de partido, definidos com base nos seus objetivos primários.

A real extensão do impacto dos consultores políticos sobre a propaganda política na televisão no Brasil e a natureza das suas atividades são questões tão complexas quanto inexploradas, e não cabem no modelo simplista (e fortemente auto-promocional) dos consultores como “bruxos” capazes de reverter o rumo de uma campanha com estratégias geniais. É mais realista (e produtivo) analisar as circunstâncias concretas nas quais esses consultores atuam e o modo como eles reagem a elas. Por exemplo, é justo supor que o modelo de propaganda política na televisão brasileira constitui um obstáculo para uma pura e simples importação de técnicas estrangeiras. Do mesmo modo, pode-se imaginar que a atuação dos consultores se exercerá de modo diferente tendo em vista o cargo em disputa ou do partido para o qual eles trabalham.

CONCLUSÃO

Este artigo se propôs basicamente a investigar uma questão: em que medida o modelo de análise da propaganda política na televisão por mim proposto em 1999, tendo como referência a eleição presidencial de 1989 permanece válido para dar conta da realidade atual? Neste artigo, sustentei que o modelo envelheceu consideravelmente, além de se demonstrar estreito no que diz respeito à amplitude dos problemas com que é capaz de lidar. Para demonstrá-lo, apresentei – de modo um tanto quanto superficial, é verdade – três questões insuficientemente exploradas, que constituem fronteiras da pesquisa no campo. Elas não são, por certo, as *únicas* questões relevantes e muito provavelmente não são nem mesmo as questões *mais* relevantes. O mais importante não são as questões em si mesmas, mas para onde elas nos apontam: a necessidade da agenda da pesquisa brasileira sobre a propaganda política na televisão construir um diálogo mais significativo com a pesquisa internacional, sem que isto signifique adotar passivamente os seus pontos de vista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Afonso de (1995). Política versus televisão: o Horário Gratuito na campanha presidencial de 1994. *Comunicação & Política*, n.s, 1 (3): 49-54

ALBUQUERQUE, Afonso de (1999). “*Aqui você vê a verdade na tevê. A propaganda política na televisão*”. Niterói: Publicações MCII.

ALQUEQUERQUE, Afonso de, STEIBEL, Fabro CARNEIRO, Carolina Maria Zoccoli (2008). *A Outra Face do Horário Gratuito: Partidos Políticos e Eleições*

Proporcionais na Televisão. *Dados* 51(2):

CARVALHO, Rejane Maria Vasconcelos Accioly de (1999). *Transição Democrática Brasileira e Padrão Midiático Publicitário da Política*. Campinas: Pontes.

DIAMOND, Edwin e BATES, Stephen (1988). *The Spot: The Rise of Political Advertising on Television*. Cambridge (MA) & London: The MIT Press.

GIBSON, Rachel e RÖMMELE, Andrea. Changing Campaign Communications. A Party-Centered Theory of Professionalized Campaigning. *Press/Politics* 6 (4): 31-43.

KARLSEN, Rune (2010). Fear of Political Consultant. Campaign Professionals and New Technology in Norwegian Electoral Politics. *Party Politics* 16 (2): 193-214.

KERN, Montague (1989). *30-Second Politics: Political Advertising in the Eighties*. New York: Praeger.

KOLODNY, Robin e Angela Logan (1998). Political Consultant and the Extension of Party Goals. *PS: Political Science and Politics* 31 (2)

LOURENÇO, Luiz Claudio (2009). Propaganda Negativa: ataque versus votos nas eleições presidenciais de 2002. *Opinião Pública* 15 (1): 133-158.

MEDVIC, Stephen (2003). Professional Political Consultants: An Operational Definition. *Politics* 23 (2): 119-127.

NEGRINE, Ralph e Darren G. Lilleker (2003). The Professionalization of Political Communication: Continuities and Change in Media Practices. *European Journal of Communication* 17: 305-23.

PLASSER, Fritz (2001). Parties' Diminishing Relevance for Campaign Professionals. *Press/Politics* 6 (4): 44-59.

SCHMITT, Rogério; Leandro Piquet Carneiro & Karina Kuschnir (1999). Estratégias de Campanha no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral. *Dados* 42 (2).

STEIBEL, Fabro (2007). *Feios, Sujos e Malvados. Políticos, Juízes e a Campanha Eleitoral de 2002*. Rio de Janeiro: E-Papers.

AFONSO DE ALBUQUERQUE é professor do Programa de Pós Graduação em Comunicação e coordenador do curso Estudos de Mídia da Universidade Federal Fluminense.