



Campanhas e legislação eleitoral

Análise da minirreforma no contexto das eleições municipais

Mércia Alves¹
Bárbara Lima²

Resumo: As eleições 2016 foram marcadas pelas mais significativas alterações na legislação eleitoral das duas últimas décadas. Essas mudanças foram promovidas principalmente pela chamada Minirreforma Eleitoral de 2015, que visou principalmente à alteração do perfil do financiamento das campanhas eleitorais, e no tempo de campanha. Tendo isso em vista, o objetivo deste artigo é analisar as implicações práticas da Minirreforma a partir do caso das eleições municipais, a qual foi aplicada. Para tanto, serão analisadas as campanhas dos candidatos eleitos dos 10 principais colégios eleitorais do país: São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Cuiabá, Manaus, Campo Grande e Recife.

Palavras-Chave: Eleições Municipais; Eleições 2016; Campanha Eleitoral; Legislação; Minirreforma Eleitoral.

¹ Doutoranda em Ciência Política (PPGPOL/UFSCar); membro do grupo de pesquisa Comunicação Política, Partidos e Eleições da UFSCar. Bolsista FAPESP. E-mail: mercia_f.alves@hotmail.com.

² Doutoranda em Ciência Política (PPGPOL/UFSCar); membro do grupo de pesquisa Comunicação Política, Partidos e Eleições da UFSCar. Bolsista CAPES. E-mail: barbaraclima@gmail.com.

Introdução

As eleições municipais de 2016 foram marcadas por darem início a uma nova configuração eleitoral no Brasil. Apesar da legislação sofrer alterações a cada pleito, as características fundamentais das campanhas se mantêm desde a Lei nº 9.504/1997, tais como o acesso gratuito aos meios de comunicação às coligações partidárias, a divisão de tempo baseada no tamanho das bancadas dos partidos, e o financiamento misto de campanhas. Alterações consideráveis puderam ser observadas com a minirreforma de 2015, que promoveu mudanças na forma como os partidos e candidatos organizam as suas campanhas.

As reformas objetivam diversas mudanças, entre as principais estão: o perfil do financiamento, e o tempo de campanha. Essas alterações visam garantir aos partidos e candidatos uma maior equidade em relação a disponibilidades de recursos, e têm como principal justificativa, a necessidade iminente da diminuição do custo das campanhas. As duas principais e mais substantivas mudanças são, a proibição da doação de recursos de origem privada, isso significa, a alteração no perfil do financiamento e a diminuição do tempo de TV para as campanhas locais.

Essas mudanças partem do reconhecimento que a TV é um dos fatores encarecedores das campanhas. Além disso, o debate sobre o financiamento privado está relacionado ao tema da corrupção tanto no meio político quanto no acadêmico. Sendo assim, as eleições municipais são um importante objeto de análise, principalmente para estudos que relacionem às mudanças institucionais e o comportamento dos atores políticos. O objetivo do artigo é analisar as implicações práticas da Minirreforma de 2015 a partir do caso das eleições municipais nas principais capitais brasileiras. O artigo privilegia as mudanças na lei eleitoral a partir da identificação dos problemas que essas visam sanar.

Para tal a análise será feita em duas etapas, a primeira consiste em abordar as duas principais alterações na legislação eleitoral promovidas pela Lei nº 13.165/2015, com a finalidade de estabelecer parâmetros comparativos entre a legislação que regeu as eleições de 2012 e a de 2016; a segunda etapa visa inferir quais da mudança do perfil do financiamento no total de gastos de campanha das principais capitais brasileiras. Trata-se das 10 cidades com maior teto de gastos referente à disputa de primeiro turno das eleições municipais para prefeito de 2016 (TSE³, 2016): São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Cuiabá, Manaus, Campo, Grande e Recife.

³ Tribunal Superior Eleitoral

Na primeira seção do artigo, é feita uma revisão teórica e contextual sobre as campanhas, as mudanças na legislação eleitoral e como estas afetaram no uso dos elementos comunicacionais em campanhas. Na segunda seção, são abordados aspectos da legislação e do perfil do financiamento eleitoral no Brasil. Por fim, análise da minirreforma no contexto das eleições municipais.

1. Campanhas eleitorais

As campanhas eleitorais no Brasil em sua atual configuração são consideradas pela literatura como modernas e profissionais. A modernização das campanhas se inicia em meados da década de 1950 e está situada no auge do advento da televisão, que surge como elemento central das campanhas, principal via de comunicação candidato- eleitor e palco para o acirramento da competição eleitoral (Norris, 2000). Esse modelo prevê mudanças em diferentes bases da organização e gestão das campanhas, onde são utilizados profissionais e consultores externos ao partido que empregam novas ferramentas e técnicas de comunicação tendo como principal objetivo ambientar as campanhas à lógica mercadológica e comunicacional (Farrell, 2006; Lisi, 2011).

Dentro da modernização outros processos podem ser observados como a personalização e a profissionalização que, trazem como duas principais consequências a diminuição do protagonismo dos partidos no período eleitoral e o aumento do custo de campanhas. Pode-se observar também, o uso ostensivo de pesquisas de sondagem de opinião, o uso de novas técnicas de comunicação como as mídias digitais, por exemplo, e a contratação de um corpo técnico responsável pela campanha (Azevedo, 2006; Norris, 2001; Mazzoleni 2010, Alves, 2015; Massuchin e Tavares, 2015).

No cenário eleitoral, a televisão atua como elemento potencializador das novas técnicas de campanha, pois além de promover a comunicação direta com o eleitor, é o espaço no qual a imagem e o discurso dos candidatos são situados e legitimados (Mazzoleni, 2010) e onde as estratégias eleitorais são estabelecidas.

No Brasil, o HGPE⁴ é o modelo de propaganda televisivo institucionalizado pela Lei nº 9.504/1997 que dita as conformidades de uso da propaganda e o tempo exposição de cada coligação. O espaço gratuito de propaganda eleitoral no rádio e na televisão é garantido pela legislação eleitoral brasileira desde 1960, porém com liberdade de expressão amplamente reduzida devido ao regime militar. Com a redemocratização em

⁴ Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral

1985 a legislação eleitoral foi modificada e o Tribunal Superior Eleitoral tornou-se o responsável pela execução das eleições no Brasil (Albuquerque, 2005). Desde então, a legislação eleitoral sofreu diversas inflexões ao longo dos pleitos, mas essencialmente as regras mantiveram uma linearidade, é garantido o acesso gratuito ao rádio e televisão, o tempo é concedido de acordo com a bancada parlamentar e as campanhas são veiculadas numa ordem pré-determinada (*idem*).

Destacamos, porém, que ao longo de duas décadas de eleições mudanças significativas foram feitas na legislação eleitoral ora incorporando novas regras e mecanismos de campanhas, ora diminuindo os mesmos recursos, como veremos nos exemplos a seguir.

A primeira mudança notória ocorreu em 1994 em que se proibiu a presença de terceiros na campanha, assim como o uso de recursos comunicativos e de efeitos visuais, essa regra se manteve apenas neste pleito. Em 1996 a mudança mais significativa se deu com a criação dos *spots* eleitorais, pequenas inserções que são apresentadas ao longo da programação normal e que contribuíram de forma substancial as campanhas televisivas e ajudaram a desenvolver outras técnicas de campanhas como a propaganda negativa e os ataques (Borba, 2012).

A lei eleitoral estabelecida em 1997⁵ é que a rege a maioria das regras do jogo em vigência até hoje, o texto, porém, passou por mudanças substanciais nos anos de 2006, 2009, 2013 e em 2015 com a minirreforma. Interessa-nos para este trabalho as mudanças eleitorais que afetam diretamente a gestão comunicacional e organização financeira das campanhas.

Em 2006 com a lei nº 11.300 foram vetados diversos recursos de divulgação do partido e candidato conforme apresentado no art 36 nos parágrafos §6º §7º e §8º em que se vedam a confecção, utilização e distribuição por comitê e/ou candidato de brindes (camisetas, chaveiros, bonés, canetas e etc.), cestas básicas ou qualquer outro bem material que possam atribuir vantagens ao eleitor. Proibiu-se também, a contratação, pagamento de cachê de artistas e a realização de *showmício* e eventos similares para a promoção do candidato e a concessão pública e de propaganda em outdoors. Em conformidade com o art 43, parágrafo único, foi revogado também o direito de divulgação pago na imprensa escrita.

⁵ Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm

No ano de 2009 com a lei nº12.034 observamos mudanças principalmente na disposição de propagandas externas, onde regulamentou-se o uso de cavaletes, bonecos, cartazes e mesas de destruição de material, desde que os mesmos não atrapalhassem a mobilidade das vias públicas e com horários pré-estabelecidos. Proibiu-se também a colocação de material publicitário em parques, jardins, árvores, bem como em muros, tapumes e cercas.

As mudanças observadas na lei nº12.891/2013 foram um prelúdio da minirreforma de 2015. A discussão da reforma eleitoral foi fomentada pelas manifestações de julho de 2013, porém devido ao curto espaço de tempo para discussão e regulamentação, boa parte da reforma foi realizada somente em 2015. As principais mudanças implementadas em 2013 tangem a realização de eventos e comícios partidários e, a regulamentação do uso de carros de som e trios elétricos para divulgação.

2. Financiamento e Legislação Eleitoral

Os gastos com atividades de campanha no Brasil seguiram em uma crescente. Um dos principais fatores para tanto é o encarecimento dos serviços técnicos prestados por terceiros (Marenco, 2008), muitos deles relacionados aos aspectos organizacionais do processo de profissionalização das campanhas. Antes dos gastos, o debate sobre o perfil do financiamento do Brasil é uma questão que nos últimos anos entrou na agenda pública, dos meios de comunicação, da arena governamental e também na academia. O debate público-privado reúne alguns argumentos centrais. O primeiro deles relaciona o investimento privado às práticas de corrupção (Speck, 2012).

Outro argumento relevante contra o financiamento privado enfatiza a dependência de partidos e candidatos do setor privado e o aumento da desigualdade entre candidatos que recebem doações dessa categoria, e aqueles que não despertam o interesse de empresas (Ribeiro, 2006). Em contraponto, a proibição desse tipo de investimento pode aumentar a dependência do investimento público para campanhas eleitorais, ou seja, uma maior dependência dos recursos do Estado, que hoje não investe diretamente em campanhas eleitorais (*idem*)⁶.

⁶ O Estado brasileiro investe indiretamente nas campanhas eleitorais por meio do fundo partidário, ao qual todos os partidos políticos com registro no TSE têm direito; e na concessão de espaço na TV por meio dos spots de propaganda partidária, do HGPE e dos spots eleitorais.

Foi a partir da Lei n. 8.713/1993 que partidos e candidatos puderam receber doações de pessoas jurídicas. A mesma lei estabeleceu a obrigatoriedade da prestação de contas eleitorais de partidos e comitês financeiros junto à justiça eleitoral, que divulga as mesmas. Diferente da maioria dos países (Samuels, 2006), a prestação de contas é realizada por meio de regras muito específicas e mecanismos de controle de origem (Cervi, 2013), dispostas na Lei 9.504/97, arts. 23, § 1º, I e II, § 7º e 81, § 1º, segundo a qual pessoas físicas podem doar até 10% e pessoas jurídicas 2% dos seus rendimentos brutos, tendo como referência os valores declarados à Receita Federal ano anterior ao eleitoral.

Segundo dados do TSE (2012), nas eleições gerais de 2010, 74,4% dos recursos investidos em campanhas eleitorais no Brasil, tiveram origem privada, de pessoas jurídicas, ao passo que o volume de recursos arrecadados a partir de doações de pessoas físicas foi de 14,5%, a terceira maior fonte de recursos teve origem nos recursos próprios de candidatos, 10,2%. O fundo partidário foi responsável por apenas 0,2% do total de recursos. Uma vez que a legislação brasileira estabelece um percentual limite baseado no faturamento das empresas que é relativamente baixo, pode-se concluir que parte considerável das doações privadas provém de empresas de grande porte.

Há um padrão nas contribuições no Brasil, segundo o qual empresas investem mais que indivíduos (Samuels, 2006). Segundo Mancuso e Ferraz (2012), ainda sobre as eleições de 2010, metade das doações foram realizadas por apenas 70 grupos empresariais, em um total de 19 mil. Ainda segundo os mesmos autores, entre os principais doadores, existe uma concentração de seguimentos: construtoras, grupos financeiros, siderúrgicas, indústria de alimentos e bebidas, e comunicação. Essas destinam recursos para diversos candidatos, muitas vezes independente de posicionamento político, ideológico, ou plano de governo. As doações parecem mais seguir o critério de chances eleitorais dos candidatos. Ou seja, existe um ciclo que se retroalimenta.

Se os principais investidores privados destinam recursos para campanhas específicas, baseado em chances eleitorais, a literatura considera que o volume de dinheiro investido nas campanhas eleitorais é uma variável essencial para a compreensão dos seus resultados, inclusive de reeleição (Samuels, 2001; 2002; Marcelino, 2010; Peixoto, 2010; Cervi, 2010; Mancuso e Speck, 2012). A relação de causalidade no segundo caso é simples: candidatos com maior disponibilidade de dinheiro podem investir mais e melhor em atividades fundamentais, tais como a

realização de pesquisas de opinião, e aquelas relacionadas à comunicação, como material publicitário impresso e para os meios de comunicação, desde o rádio e a TV até a internet.

3. Análise da minirreforma no contexto das eleições municipais

Empiricamente serão privilegiadas as campanhas eleitorais vitoriosas das 10 capitais brasileiras. São elas: São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Cuiabá, Manaus, Campo, Grande e Recife. O objetivo é analisar as implicações práticas da Minirreforma a partir do caso das eleições municipais, e para tanto, serão utilizadas: 1) as prestações de contas oficiais elaboradas pelos partidos e entregues ao TSE referentes à campanha eleitoral de 2012⁷; 2) dados sobre os colégios eleitorais nos 10 municípios para as eleições de 2012 e 2016. A partir disso, são realizados quatro testes empíricos.

No primeiro será relacionada à disponibilidade de recursos que cada uma das campanhas vencedoras contou para formulação das suas campanhas ao colégio eleitoral. O objetivo é avaliar a premissa teórica do preço do voto, e relação entre investimento e sucesso eleitoral. No segundo, o total de recursos de cada uma das campanhas analisadas referente às eleições de 2012 será comparado à média de recursos de todos os candidatos que disputaram a mesma eleição. Mais uma vez, será colocada em questão a premissa do preço do voto e, além disso, pretende-se avaliar se existe relação entre maior disponibilidade de recursos e vitória nas urnas.

O terceiro teste empírico será uma avaliação da importância dos recursos privados nas campanhas municipais com maior teto de gastos no Brasil. Para tanto, será avaliado quanto do volume de recursos total dessas campanhas em 2012 teve origem da iniciativa privada. O quarto teste tem como propósito avaliar os fatores encarecedores das campanhas eleitorais: a TV reúne o maior volume de gastos nas campanhas selecionadas para análise? Ainda sobre os gastos: quanto o pessoal contratado custa para essas campanhas? A finalidade em ambos os casos que envolvem as despesas é avaliar se a restrição – de tempo no primeiro caso, e de número no segundo – que foi determinada pela lei da Minirreforma Eleitoral de 2015 é coerente com o objetivo de tornar as campanhas menos caras.

⁷ Para as campanhas eleitorais de 2012 foi estabelecido a partir da Resolução nº 23.376 as normas para doações de campanha e as regras para prestação de contas, além das punições para partidos e candidatos que descumprissem as regras.

A primeira tabela apresenta dados sobre o colégio eleitoral nas 10 capitais analisadas, principal critério para estabelecimento de teto de gastos pela Minirreforma, e também para contratação de terceiros para realização de atividades específicas de campanha, ou prestadores de serviços. Duas das três mais importantes e significativas alterações para a campanha de 2016.

Tabela 01: Colégio Eleitoral 2012 e 2016

Cidade	Estado	Pleitos	
		2012	2016
São Paulo	São Paulo	8.619.170	8.886.324
Belo Horizonte	Minas Gerais	1.860.172	1.927.460
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	4.719.607	4.898.045
Salvador	Bahia	1.881.544	1.948.154
Fortaleza	Ceará	1.612.155	1.692.712
Curitiba	Paraná	1.172.939	1.289.215
Cuiabá	Mato Grosso	397.626	415.100
Manaus	Amazonas	1.178.120	1.257.129
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	561.630	595.147
Recife	Pernambuco	1.169.678	1.119.271

Fonte: Elaboração própria

A tabela acima apresenta as 10 cidades escolhidas para o recorte deste trabalho e que, de acordo com o TSE representam os maiores colégios eleitorais do país. Outras variáveis também contribuíram para a escolha das mesmas como objeto de análise, pois tratam de cidades que apresentam disputas eleitorais acirradas e com maioria levada ao segundo turno (como pode ser observado na Tabela 2, são também cidades que contam com filiadas de emissoras e, portanto, possuem HGPE próprio. Pode-se observar através dos dados que todas as cidades apresentaram um aumento considerável de eleitores cadastrados de 2012 a 2016⁸.

⁸ Com exceção de Recife que apresentou uma baixa de cerca de 50 mil eleitores. Acredita-se que essa mudança foi ocasionada pelo recadastramento biométrico que ocorreu na cidade em 2014. Como pode ser visto em: <http://trf-5.jusbrasil.com.br/noticias/100320359/eleitores-do-recife-devem-fazer-o-recadastramento-biometrico>

Tabela 02: Resultado das eleições municipais de 2012 nas 10 capitais

Cidade	Estado	Candidato Vencedor		
		Candidato	Partido	Turnos
São Paulo	São Paulo	Fernando Haddad	PT	2
Belo Horizonte	Minas Gerais	Marcio Lacerda	PSB	1
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Eduardo Paes	PMDB	1
Salvador	Bahia	ACM Neto	DEM	2
Fortaleza	Ceará	Roberto Claudio	PSB	2
Curitiba	Paraná	Gustavo Freut	PDT	2
Cuiabá	Mato Grosso	Mauro Mendes	PSB	2
Manaus	Amazonas	Artur Neto	PSDB	2
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	Alcides Bernal	PP	2
Recife	Pernambuco	Geraldo Julio	PSB	1

Fonte: Elaboração Própria

Das 10 capitais analisadas, três estão localizadas na região Sudeste, três no Nordeste, uma no Sul, duas no Centro-Oeste e uma no Norte, trata-se das capitais de maior colégio eleitoral nas eleições municipais de 2012 e 2016, e das cidades com maior teto de gastos de campanha para as eleições de 2016. Em outras palavras, são as maiores campanhas brasileiras em número de votantes e em gasto. Além disso, das 10 cidades, sete levaram a decisão ao segundo turno, outro elemento encarecedor dessas campanhas, considerando a relação entre tempo e custo.

Tabela 02: Média total de recursos por cidade, total de cursos e relação entre total e média nas eleições municipais de 2012 nas 10 capitais

Cidade	Cidade		Candidato Vencedor	
	Total	Média	Total	Em relação à média
São Paulo	97.312.622,14	8.109.385,18	42.084.066,71	5,1
Belo Horizonte	39.311.727,58	5.615.961,08	21.855.184,55	3,8
Rio de Janeiro	30.420.978,81	3.802.622,35	21.208.741,10	5,5
Salvador	42.206.175,86	8.441.235,17	21.954.791,70	2,6
Fortaleza	34.022.861,20	3.402.286,12	18.553.400,00	5,4
Curitiba	29.924.276,70	3.740.534,59	6.230.813,54	1,6
Cuiabá	20.915.444,53	3.485.907,42	12.468.088,40	3,5
Manaus	30.213.022,47	3.357.002,50	13.123.811,91	3,9
Campo Grande	14.575.849,65	2.915.169,93	1.926.098,50	0,6
Recife	15.591.795,32	2.227.399,33	7.184.213,62	3,2

Fonte: Elaboração Própria

A segunda tabela apresenta a média de recursos de todos os candidatos que disputaram as eleições de 2012 em cada uma das 10 capitais; o total de recursos que cada um dos candidatos vencedores contou para organização das suas respectivas campanhas eleitorais; e a relação entre o total disponível aos candidatos vencedores e a

média correspondente. É importante ressaltar que essa média considera o número total de candidatos que concorreu às eleições, e em alguns casos, candidatos de determinados partidos, em especial PSOL⁹, PCO¹⁰, PSTU¹¹, têm receitas consideravelmente menores.

O total de recursos do candidato vencedor se distancia da média total da cidade em nove dos casos, a única exceção é em Campo Grande. Em Curitiba, a menor distância entre o total e a média; Rio de Janeiro, Fortaleza e São Paulo apresentaram a maior receita em relação à média geral. São Paulo tem o candidato com a campanha mais cara, enquanto Salvador tem a maior média entre as cidades, explicado pelo menor número de partidos que disputaram as eleições na cidade¹², e uma única com baixo orçamento em relação às demais.

Quanto ao colégio eleitoral e a disponibilidade de recurso, não se pode afirmar que há uma relação direta. A campanha da capital paulista, maior colégio do país, apresenta a maior média de gastos e também a campanha mais cara. Entretanto, nos casos seguintes, a situação não se repete: a segunda campanha de maior receita é Salvador, seguida por Belo Horizonte, Fortaleza e Manaus, quarto, segundo, quinto e oitavo colégios respectivamente. Quanto às médias e as campanhas individuais, a relação também não é direta, apesar da primeira colocação de São Paulo em todos os casos.

O segundo objetivo empírico é analisar o preço do voto e a relação entre disponibilidade de recursos e o sucesso eleitoral. Dos 10 casos, em três os candidatos com maior receita não venceram as eleições: Manaus, onde a diferença entre as duas maiores receitas é pequena; Curitiba e Campo Grande, onde os candidatos vencedores foram aqueles de segunda maior receita, e uma diferença considerável entre elas. Nos três casos, os candidatos de maior receita disputaram o segundo turno.

⁹ Partido Socialismo e Liberdade.

¹⁰ Partido da Causa Operária.

¹¹ Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

¹² Cinco candidatos.

Tabela 03: Resultado das eleições municipais de 2016 nas 10 capitais

Cidade	Estado	Candidato Vencedor		
		Candidato	Partido	Turnos
São Paulo	São Paulo	João Dória	PSDB	1
Belo Horizonte	Minas Gerais	Alexandre Kalil	PHS	2
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Marcelo Crivella	PRB	2
Salvador	Bahia	ACM Neto	DEM	1
Fortaleza	Ceará	Roberto Cláudio	PDT	2
Curitiba	Paraná	Rafael Greca	PMN	2
Cuiabá	Mato Grosso	Emanuel Pinheiro	PMDB	2
Manaus	Amazonas	Artur Neto	PSDB	2
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	Marcos Trad	PSD	2
Recife	Pernambuco	Geraldo Julio	PSB	2

Fonte: Elaboração Própria

Nas eleições de 2016 uma cidade a mais levou a decisão para o segundo turno. Foram apenas duas as capitais, entre as analisadas, que elegeram seu prefeito em primeiro turno: São Paulo e Salvador. É importante ressaltar que a capital paulista é a cidade com a campanha eleitoral mais cara, e também aquela que tem o maior teto de gastos estipulado pela Minirreforma, como poderá ser observado posteriormente, então, esse dado é importante para avaliação da média de gastos geral das campanhas eleitorais.

As principais mudanças a partir da Minirreforma envolvem o perfil do financiamento, e o tempo de campanha. Os dias de duração da campanha eleitoral foram reduzidos de 90 para 45. O período de campanha eleitoral no rádio e na TV também foi reduzido de 45 para 35 dias. Além disso, no primeiro turno, foram divididos dois blocos de 10 minutos cada, para candidatos ao executivo para o HGPE, e 80 minutos de *spots* por dia, desses 60% para prefeito e 40% para vereadores, com duração de 30 segundos até um minuto. Ficam vedados os *spots* de 15 segundos. Foi restringido também o uso de alguns recursos de propaganda “cinematográfica”, tais como efeitos especiais, montagens, computação gráfica, desenhos animados e edições.

A respeito dos gastos de campanha, para os cargos executivos, no caso das eleições de 2016 é permitido gastar até 70% do valor que foi declarado pelo candidato com maior receita no pleito anterior, se as eleições tiverem sido decididas em um turno. No caso de 2º turno nas eleições de 2012, para 2016 não é permitido que esses gastos superem 50%, isso porque em eleições decididas em dois turnos naturalmente exigem que dois dos candidatos tenham gastos superior devido as duas semanas adicionais de campanha. Ainda para cidades

onde houver segundo turno, os gastos para esse não poderão ultrapassar 30% do teto fixado para o primeiro turno. O que representa 70 ou 50% em referência a eleição anterior¹³.

Outra restrição importante, é para contratação de cabos eleitorais: para cidades de até 30 mil eleitores, não pode ultrapassar 1% do eleitorado por candidato. Para cidades com mais de 30 mil, é permitida a contratação de um cabo eleitoral para cada mil eleitores. Todos os limites estipulados consideram os gastos dos candidatos e dos respectivos comitês financeiros, desde que haja repasse aos candidatos. De acordo com o artigo 19 da Lei nº 9.504/1997, os partidos devem constituir comitês financeiros para arrecadar e destinar recursos para campanhas eleitorais. Os partidos podem escolher pela composição de um comitê financeiro único, que concentra todas as atividades de gestão dos recursos, tais como abertura de conta bancária e a administração de recibos, ou a criação de um comitê financeiro para cada disputa eleitoral.

Os limites de gastos¹⁴ foram divulgados pelo TSE por meio da Portaria nº 704, de 1º de julho de 2016, data anterior a de início da campanha eleitoral, mas quando os partidos já podiam indicar os seus candidatos e articular apoio. Segundo a portaria, o teto de limite de gastos para prefeito em todo o país varia de R\$ 108 mil no caso das cidades pequenas (que somam 3.794 do total de municípios do país, ou 68%), a R\$ 45,4 milhões¹⁵, como é o caso do primeiro turno das eleições para a prefeitura da maior cidade brasileira, São Paulo. No caso de segundo turno na mesma cidade, o teto para gasto é de R\$ 13,6 milhões. Ou seja, um candidato que dispute os dois turnos da eleição na capital paulista pode ter uma despesa de até R\$ 59 milhões, o maior valor do país. A tabela abaixo apresenta as 10 cidades com maior teto de gastos referente à disputa de primeiro turno das eleições municipais para prefeito de 2016.

¹³ Para as cidades pequenas ainda foram definidos dois tetos: onde há até 10 mil eleitores foi estabelecido um teto de R\$ 100 mil.

¹⁴ Os valores foram atualizados pelo TSE de acordo com a variação do INPC do IBGE. Para os municípios de até 10 mil eleitores, com limite de gastos de R\$ 100 mil para prefeito, o índice foi de 8%, referente ao INPC acumulado de outubro de 2015 a junho de 2016, isso porque os valores foram estipulados a partir da lei nº 13.165 que é de 2015.

¹⁵ Para o cargo de vereador o valor vai de R\$ 10,8 mil a R\$ 26,8 milhões.

Tabela 04: As 10 cidades com maior teto na disputa para prefeito – 2016

Cidade	Estado	Valor em milhões de reais	
		Primeiro Turno	Segundo Turno
São Paulo	São Paulo	45,4	13,6
Belo Horizonte	Minas Gerais	26,6	8
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	19,8	5,9
Salvador	Bahia	14,6	4,4
Fortaleza	Ceará	12,4	3,7
Curitiba	Paraná	9,5	2,8
Cuiabá	Mato Grosso	9	2,7
Manaus	Amazonas	8,9	2,6
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	6,6	2
Recife	Pernambuco	6,6	1,9

Fonte: Elaboração Própria

O teto de gastos estipulado pela Minirreforma é baseado no colégio eleitoral. Supondo que todos os candidatos atinjam a esse teto, as médias também serão correspondentes aos respectivos colégios. Como pode ser observado na tabela, apensar da relação entre colégio e recursos variar entre os casos apresentados, no geral o número de votantes em uma cidade é uma variável importante para o encarecimento das campanhas de candidatos. Outra é a decisão em turno único ou turno e retorno, o que foi previsto na nova legislação.

Tabela 05: Valores de origem privada

Cidade	Valor	
	Total	Percentual
São Paulo	3.891.974,51	9,2
Belo Horizonte	6.252.600,00	28,6
Rio de Janeiro	2.041.278,00	11,3
Salvador	1.897.301,70	8,6
Fortaleza	4.816.000,00	25,9
Curitiba	2.039.542,54	32,7
Cuiabá	7.950.297,40	63,7
Manaus	4.278.355,40	32,6
Campo Grande	153.212,00	7,9
Recife	3.383.538,62	47,1

Fonte: Elaboração Própria

A quinta tabela apresenta dados sobre a origem de recursos de financiamento de campanha. O objetivo específico é avaliar o qual a importância das doações privadas para as campanhas, e posteriormente pensar a sua proibição a partir desses números. Como é sabido, refere-se dos maiores colégios eleitorais do Brasil, são capitais importantes que naturalmente despertam a atenção dos principais partidos, e dos

principais financiadores de campanha, principalmente quando o candidato em questão é uma liderança política reconhecida ou quando se trata de uma candidatura de reeleição, quando as expectativas de vitória são maiores.

Podem ser observados padrões entre as cidades analisadas. Primeiro, quando em apenas três delas o valor destinado pelo setor privado não atinge 10% do total arrecadado para a campanha: São Paulo, Salvador e Campo Grande. Um quarto caso, o da capital carioca, onde esse percentual atinge pouco mais de 11% do total. Entre esses, há casos opostos, os candidatos de São Paulo e Salvador, do PT e DEM respectivamente, Fernando Haddad e ACM Neto. Enquanto o primeiro disputou pela primeira vez um cargo eletivo em 2012, o segundo é uma liderança política bastante conhecida não apenas no seu estado, eleito e reeleito para cargos executivos e legislativos.

O perfil de financiamento dos dois candidatos se aproxima ao passo que ambos não contaram com recursos privados expressivos e também, porque essas campanhas foram financiadas quase que na sua totalidade pelos partidos, através do repasse dos diretórios estadual/distrital, dos diretórios nacionais e dos comitês específicos de campanha. Haddad foi uma grande aposta do PT para vencer na capital paulista, o que justifica o investimento. Nesse sentido, o perfil do financiamento do candidato à prefeitura do Rio se aproxima mais ao de ACM Neto, uma liderança política estabelecida com uma estrutura partidária consolidada que financiou a sua campanha à reeleição.

O quinto e último teste empírico proposto tem como objetivo avaliar se as restrições específicas impostas pela Minirreforma em relação ao tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV, assim como a limitação de contratação de pessoal, são coerentes com o objetivo de tornar as campanhas menos caras. A questão que se coloca é a seguinte: quais são as atividades de campanha¹⁶ que concentram a maior parte dos recursos? A próxima tabela apresenta o percentual de gastos em atividades de campanha reunidas em quatro grupos¹⁷ para cada uma das capitais analisadas.

¹⁶ Segundo estabelecido pelo TSE para sistema de prestação de contas eleitorais.

¹⁷ Comunicação: Publicidade por jornais e revistas; Produção de programas de rádio, televisão ou vídeo; Produção de jingles, vinhetas e slogans; Criação e inclusão de páginas na internet; Publicidade por placas, standartes e faixas; Publicidade por materiais impressos; Publicidade por carros de som; Correspondências e despesas postais; Comícios; Pesquisas ou testes eleitorais. Estrutura/Transporte: Materiais de expediente; Energia elétrica; Água; Locação/cessão de bens imóveis; Telefone; Bens permanentes; Despesas com transporte ou deslocamento; Cessão ou locação de veículos; Locação/cessão de bens móveis; Combustíveis e lubrificantes; Pessoal: Despesas com pessoal; Serviços prestados por terceiros; Baixa de recursos estimáveis em dinheiro; Alimentação. Outros: Diversas a especificar; Encargos financeiros, taxas bancárias e/ou op. cartão de crédito; Impostos, contribuições e taxas; Encargos sociais; Multas eleitorais.

Tabela 06: Percentual gasto em atividades de campanha por grupo

Cidade	Grupos de atividades			
	Comunicação	Estrutura/Transporte	Pessoal	Outros
São Paulo	81,9	1,5	16,5	0,1
Belo Horizonte	21,6	4	68,7	3,5
Rio de Janeiro	9	5,7	84,3	0,6
Salvador	33,5	5,11	58,6	0,5
Fortaleza	48,2	8,9	33	0,9
Curitiba	36,2	7,3	52,6	0,2
Cuiabá	14,83	10,6	58,5	0,1
Manaus	32,1	2,3	56	0,2
Campo Grande	32	3,8	40,4	0,3
Recife	75,6	4,6	14,1	0,8

Fonte: Elaboração Própria

Segundo dados da tabela 06, as atividades de Comunicação concentram a maior parte dos gastos de campanha em São Paulo, Fortaleza e Recife, nas mesmas cidades, os gastos com Pessoal ocupam o segundo lugar em percentual de gasto. Em Belo Horizonte, Salvador, Curitiba, Cuiabá, Manaus e Campo Grande, a maior concentração de recursos está nas atividades relacionadas à categoria Pessoal, seguida de Comunicação. O único caso que foge aos padrões apresentados é o do Rio de Janeiro, onde a categoria Comunicação, apesar de estar em segundo lugar, não apresenta um número significativo.

Sobre as atividades da categoria Comunicação, a “Produção de programas de rádio, televisão ou vídeo”, a “Publicidade por placas, standartes e faixas”, e a “Publicidade por material impresso” são as que concentram maiores percentuais de gastos de campanhas, a exceção ao Rio de Janeiro. Gastos de material de campanha, que podem ser menores a partir da redução dos dias de campanha eleitoral, principalmente os custos com a produção da propaganda eleitoral na TV, que exigem uma maior estrutura e necessariamente envolve contratação especializada.

Na categoria “Pessoal” duas atividades podem ser destacadas: “Despesas com pessoal” e os “Serviços prestados por terceiros”. A primeira, a qual o TSE denomina “contratação de pessoal para realizar atividades de militância e mobilização”, faz referência principalmente, a contratação de pessoal não necessariamente especializado, para realização de atividades de rua como porte de bandeiras, e distribuição de panfletos em casas, e durante eventos de campanha. Ou seja, atividade relacionada à anterior – material impresso – que também concentra recursos financeiros.

Referente à categoria “Pessoal”, também concentra recursos a atividade “Serviços prestados por terceiros”, que envolve contratação para, por exemplo, serviços técnicos, consultorias e assistências a partidos e candidatos, além da produção de material de campanha – que também pode ser enquadrada nessa categoria de gasto. Essas são atividades interligadas, essenciais para partidos e candidatos na organização e desenvolvimento das suas campanhas eleitorais, e que reportam à finalidade última dessas campanhas, que é comunicar-se.

Considerações finais

As eleições municipais de 2016 certamente representaram um marco para os estudos eleitorais no Brasil. Principalmente pelas alterações na sua legislação, que promoveram mudanças em pontos fundamentais para a organização das campanhas eleitorais. Assim, o objetivo do artigo foi analisar as implicações práticas da Minirreforma de 2015 a partir do caso das eleições municipais em 10 capitais brasileiras, privilegiando a identificação das questões específicas que a reforma visou sanar.

Uma das abordagens centrais da literatura sobre a importância das campanhas eleitorais e centralidade da TV no Brasil, é o processo de modernização e profissionalização dessas campanhas, responsáveis pelo seu encarecimento progressivo. Nos últimos anos, a questão do custo das campanhas tem sido problematizada a partir da discussão de formas de financiamento, e o que cada uma dessas formas acarreta para os partidos, instituições que as organizam. Ambas as linhas teóricas embasam os objetivos propostos.

Empiricamente, se valeu das prestações de contas oficiais das campanhas vencedoras de 2012 de 10 capitais brasileiras, e dos números sobre colégio eleitoral entre 2012 e 2016, a partir dos quais foram estabelecidos os tetos de gastos pela Minirreforma. Dessa forma, a partir da relação entre disponibilidade de gastos e colégio eleitoral, pode ser indicada a validade da premissa do preço do voto, tanto pela comparação entre capitais – cidades mais populosas tiveram campanhas mais caras em 2012 e maior previsão de teto de gastos em 2016 – quanto entre as campanhas.

Ainda quanto ao preço do voto relacionado à disponibilidade de recursos financeiros, os gastos dos candidatos vencedores foram consideravelmente superiores a média de gastos na maior parte dos casos analisados. Os candidatos que venceram as

eleições em 2012, foram na maioria das capitais, aqueles que dispunham de mais recursos. Quando não, disputaram o segundo turno com o candidato de maior receita.

O tempo de campanha foi um aspecto essencial da Minirreforma em dois aspectos. O primeiro, a disputa em turno único ou turno e retorno. A lógica é simples, quanto mais dias de campanha, maiores os gastos. A partir dos dados das tabelas sobre os resultados das eleições de 2012 e 2016, e sobre disponibilidade de recursos, pode ser concluído que campanhas eleitorais com dois turnos são mais caras proporcionalmente, assim como previsto pela legislação, e descrito na terceira seção do trabalho.

O tempo de campanha foi uma variável importante para as mudanças na legislação, segundo, a partir da mesma lógica que relaciona tempo e custo, mas a partir dos fatores encarecedores das campanhas eleitorais: foram diminuídos os dias de campanha na TV e estabelecidos limites à contratação de pessoal. Ambas as alterações na legislação podem ser consideradas eficazes, segundo o objetivo que visam cumprir, pois como pode ser observado, os gastos com a produção da propaganda eleitoral para TV, com material impresso, e “pessoal” concentram o maior investimento entre todas as atividades de campanha.

Finalmente, a avaliação sobre os recursos financeiros de origem privada. A maior parte das campanhas eleitorais avaliadas contou com um percentual considerável de investimento direto do setor privado. O perfil do financiamento no Brasil junto ao desenvolvimento técnico e profissional das campanhas são certamente seus principais fatores encarecedores. No primeiro caso, a legislação permissiva, que estabelece o limite de doação de empresas a partir do seu rendimento, e não de um valor pré-fixado; além disso, não há restrição ao número de doações que podem ser recebidas pelas candidaturas.

Os percentuais apresentados na tabela 05 apesar de esclarecedores quanto à dependência dos candidatos em relação aos recursos privados, estão subestimados. Trata-se apenas das doações diretas. Até as eleições de 2012, não havia a obrigatoriedade apresentar nas contas de campanha os doadores originais, ou seja, parte considerável do dinheiro investido pelos comitês e diretórios nas campanhas, pode ter origem também na doação de pessoas jurídicas. É possível ter acesso aos doadores originais – que destinam dinheiro aos partidos, que por sua vez, destinam às campanhas – a partir das eleições gerais de 2014.

Isso em vista, a mudança no perfil do financiamento de campanhas estabelecido pela Minirreforma é eficiente na função de tornar os partidos menos dependentes de um

setor específico, mas não necessariamente atende ao objetivo de diminuir o preço das campanhas, uma vez que o processo de profissionalização é irreversível e as grandes campanhas, como no caso das capitais, necessitam de uma estrutura mínima que é custosa. Cabe às lideranças buscar outras fontes de financiamento, inclusive público, o que também gera debate.

Em 2012, por exemplo, a campanha do candidato vencedor em São Paulo custou mais de 42 milhões de reais, valor inferior ao teto do primeiro turno na mesma cidade, mais de 45 milhões. Ou seja, campanhas caras, tendem a permanecer caras, entretanto, com o fim do financiamento privado, esse dinheiro terá origem outra.

Nesse sentido, para o objetivo específico de desacelerar o encarecimento das campanhas, parece mais válida a diminuição do seu tempo total, e do tempo de HGPE. Ainda que menos tempo de campanha signifique para o eleitor menos exposição à informação política. Além disso, outra medida funcional foi estipular limite à contratação de pessoal. Primeiro, porque é coerente impor teto a partir do tamanho da população/eleitorado, segundo, uma vez que essa é uma das atividades de campanha que concentram recursos. O que é compreensível, visto que partidos dispõem de menos militância ou voluntariado.

Referências

ALVES, M. Partidos políticos e campanhas profissionais: As eleições municipais de Sorocaba em 2012. In. VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política (COMPOLÍTICA), 2015, Anais, Rio de Janeiro, PUC-RIO, 2015.

AZEVEDO, Mídia e Democracia no Brasil: relações e entre o sistema de mídia e o sistema político. Opinião Pública, Campinas, vol.12, nº1, Abril/Maio, 2006, p. 88-113.

BORBA, F. *A Propaganda Negativa Estratégia e Voto nas Eleições Brasileiras*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). 2012.

CERVI, E. Doações de campanha e desempenho eleitoral: Uma análise comparativa sobre as eleições para prefeitos de capitais brasileiras em 2008 e 2012. *Agenda Política*, Vol. 1 – n. 1, 2013, p.26-54.

_____. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 4, pp. 135-167. 2010.

_____. E. O “Tempo da política” e a distribuição dos recursos partidários: uma análise do HGPE. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.2, n.8, p. 12-17, ago. 2010.

FARRELL, D. Political Parties in a Changing Campaign Environment. In *Handbook of Party Politics*. Richard. S. Katz & William Crotty. SAGE Publications, 2006.

LISI, Marco. O comportamento eleitoral nas democracias contemporâneas: um deslinhamento permanente? Portugal em perspectiva comparada. In Freire, André, Eleições e sistemas eleitorais no século XX português - uma perspectiva histórica, X Curso livre de História Contemporânea. Lisboa, 2011.

Mancuso, W.P.; Ferraz, A.S. As distorções do financiamento de campanhas. *Revista Fórum*, 108. 2012

_____; Speck, B.W. Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil: um estudo das eleições para deputado federal em 2010. In *VIII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade*. Curitiba. 2012.

Marcelino, D. *Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília. 2010.

Marenco, A. Financiamento de campanhas eleitorais. In: L. Avritzer; N. Bignotto; J. Guimarães; H.M.M. Starling, eds. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG. 2008.

MASSUCHIN, M. TAVARES, C. Disputa eleitoral e estratégias de campanha na internet: padrões de uso dos websites pelos candidatos em 2012. *Paraná Eleitoral* v. 3 n. 3 p. 437-472

MAZZOLENI, G. *La Comunicación Política*. Alianza Editorial, S.A., Madrid, 2010.

NORRIS, P. *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Peixoto, V.M. *Eleições e financiamento de campanhas no Brasil*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro. 2010.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de Campanha (público versus privado). In. AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (orgs) *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

Samuels, D. Money, Elections, and Democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 43(2), pp. 27-48. 2001.

_____. Pork Barreling is not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Source of the Personal Vote in Brazil. *The Journal of Politics*, 64(3), pp. 845-863. 2002.

Speck, B. W. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: R.C. Biason, ed. *Temas de corrupção política*. São Paulo: Balão Editorial. 2012.

SAMUELS, D. “Financiamento de Campanhas e Propostas de Reforma”. *Reforma Política: Lições da História Recente*. 1ed.: , 2006, v. , p. 133-156.