

Com o que se gasta ao fazer
campanha nas capitais
brasileiras? Um estudo sobre
a disputa eleitoral de 2020

REVISTA
com política

revista compolítica
2021, vol. 11(3)
compolitica.org/revista
ISSN: 2236-4781

DOI: 10.21878/compolitica.2021.11.560

*What is spent on campaigning in
Brazilian capitals? A study on the
2020 electoral dispute*

Afonso Ferreira Verner

Universidade Federal do Paraná
[Federal University of Paraná]

Resumo

As eleições municipais brasileiras de 2020 foram realizadas em meio a pandemia da Covid-19 e essa circunstância fez com que uma série de mudanças fossem impostas na forma de fazer campanha, inclusive com adiamento do calendário eleitoral. O objetivo deste artigo é compreender padrões nos tipos de gastos de campanha declarados por candidatos(as) que disputaram o comando das 26 capitais brasileiras em 2020. A pergunta que move esse artigo é: há diferenças nos gastos que tipos de candidatos fazem durante a campanha? A pesquisa lança mão de uma metodologia quantitativa e reúne dados das prestações de contas de todos(as) os(as) candidatos(as) de capitais que tiveram as candidaturas deferidas, formando um corpus de 304 candidatos(as). Os dados apontam para a manutenção de mecanismos de campanha off-line. Desta forma, a pesquisa conclui que há um padrão nas campanhas em capitais brasileiras representado pelo gasto com mecanismos tradicionais (rádio, TV e material impresso), enquanto os gastos com ferramentas de campanha on-line representaram fatias pequenas dos gastos das disputas.

Palavras-chave: campanha eleitoral, capitais brasileiras, eleição municipal, gastos de campanha, eleição 2020.

Abstract

The 2020 Brazilian municipal elections were held in the midst of the Covid-19 pandemic and this circumstance caused a series of changes to be imposed on the way of campaigning, including the postponement of the electoral calendar. The objective of this article is to understand patterns in the types of campaign spending declared by mayoral candidates who contested the command of the 26 Brazilian state capitals in 2020. The question that drives this article is: are there differences in the expenditures that types of candidates make during the campaign? The research uses a quantitative methodology and gathers data from the accounts of all mayoral candidates who had their candidacies approved, forming a corpus of 304 candidates. The data point to the maintenance of offline campaign mechanisms. Thus, the research concludes that there is a pattern in the campaigns in Brazilian capitals represented by spending on traditional mechanisms (radio, TV and printed material), while spending on online campaign tools represented small slices of the expenses of the disputes.

Keywords: Gender. election campaign, Brazilian capitals, municipal election, campaign spending, election 2020.

Com o que se gasta ao fazer campanha nas capitais brasileiras? Um estudo sobre a disputa eleitoral de 2020

Afonso Ferreira VERNER

A pesquisa apresentada neste artigo trata dos gastos de campanha dos(as) 304 candidatos(as) a prefeito(a) em 26 capitais brasileiras. O estudo observa como candidatos(as) aplicaram recursos financeiros em grandes colégios eleitorais de seus respectivos estados. Parte-se do princípio de que a mudança no calendário eleitoral (adiamento) e as alterações impostas pela pandemia forçariam a uma mudança na forma de fazer campanha, tornando os mecanismos digitais mais importantes e alvo de mais alocação de recursos (Lavareda; Telles, 2020).

Desta forma, os(as) 304 candidatos(as)¹ envolvidos na disputa foram divididos entre mandatários (candidatos(as) à reeleição), candidatos a sucessores(as), desafiantes com mandato e desafiantes sem mandato. O banco de dados foi formado com os cinco principais gastos de cada um(a) dos(as) candidatos(as) a prefeito(a) - as informações foram retiradas da prestação de contas apresentada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por cada uma das campanhas.

A pesquisa tem como motivação explorar um campo ainda pouco conhecido da literatura: a análise de gastos em municípios. Desta forma, busca-se compreender como a aplicação de recursos declarados pelos(as) candidatos(as) a prefeito(a) dialoga com conceitos clássicos da literatura em Comunicação e Ciência Política. Com isso, também se busca compreender a partir dos dados da campanha de 2020: há um novo modelo de comunicação vigente nas grandes cidades brasileiras?

Analisar a realização de campanhas eleitorais a partir dos gastos declarados se torna fundamental para, pelo menos, dois fins: o primeiro é conhecer e mapear como funcionam as campanhas do ponto de vista da organização interna (com o que se gasta e quanto se gasta). Já

¹ Os candidatos indeferidos ou que renunciaram foram excluídos do *corpus*.

o segundo fim deste tipo de pesquisa é fornecer ao campo científico subsídios empíricos para avaliar possíveis alterações nos paradigmas teóricos².

Até o momento, os pesquisadores da área da Ciência Política e da Comunicação Política já têm se debruçado sobre gastos de campanha (Speck; Mancuso, 2017; Lima; Alves, 2014; Alves, 2014). No entanto, esses estudos tendem a ficar restritos a disputas nacionais (presidência e senado) ou a cargos majoritários em nível estadual, como disputas pelo cargo de governador(a). Desta forma, o debate sobre aplicação de recursos de campanha nos municípios ainda precisa ser explorado.

Diante deste cenário, este estudo também contribui com a discussão sobre eleições municipais, especialmente com o olhar sobre a disputa nos grandes colégios eleitorais de cada um dos estados brasileiros. A pesquisa apresenta um debate sobre tipos de campanha eleitoral e sua conceituação a partir da obra de Pippa Norris (2001) e de Philip Howard (2006) - os autores têm visões complementares sobre a realização de campanhas. Para atualizar o debate sobre o tema, o estudo também recorre ao trabalho de Rachel Gibson (2020) sobre as transformações provocadas nas campanhas pela chegada e popularização da internet.

Além disso, o artigo traz outras contribuições da literatura científica que destacam a importância da aplicação do capital financeiro no desenvolvimento de uma campanha no Brasil e no mundo. Desta forma, a primeira seção do texto apresenta as reflexões teóricas que subsidiam a análise. Em seguida, o leitor encontrará uma seção dedicada à metodologia de pesquisa e a formação do *corpus*³ utilizado para a análise. A terceira seção do artigo apresenta conclusões provisórias sobre a análise.

² Aqui parte-se do pressuposto de que no Brasil haveria já um modelo de comunicação política híbrido, como aquele descrito por Chadwick (2017).

³ Para acessar a base de dados da pesquisa basta clicar aqui:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1elbTwpHVbd8jSuvRIwwkQAaK5R5VC59voRFZh4Kls4c/edit?usp=sharing>

Desenvolvimento e discussão teórica

As campanhas políticas têm sofrido alterações ao longo do tempo e tais mudanças podem ser explicadas por fatores de caráter financeiro, cultural e também institucional (Norris, 2001). No caso brasileiro, as minirreformas eleitorais realizadas na última década alteraram as possibilidades que os candidatos têm no momento da campanha (Alves; Lima, 2018), passando pelos aspectos financeiros e chegando aos mecanismos operacionais.

O cenário brasileiro ainda é marcado por campanhas que se modificaram no ambiente online de forma intensa na última década, especialmente por conta do avanço das permissões previstas na legislação sobre o tema. Além disso, houve mudanças significativas no que tange ao (1) limite de gastos dos candidatos, conhecido como “teto financeiro”, e (2) financiamento das campanhas políticas, a participação ou não de recursos privados no pagamento dos gastos de campanha.

Pippa Norris (2001) propõe uma divisão clássica das campanhas eleitorais em três grandes tipos: as pré-modernas, as modernas e as pós-modernas. As primeiras, chamadas de pré-modernas, seriam aquelas realizadas entre as décadas de 1930 e 1950, mais localizadas e com menor abrangência geográfica e forte importância para o uso do rádio e também dos materiais impressos, como cartazes, panfletos e etc.

Já as campanhas do tipo moderno seriam aquelas realizadas entre os anos 1960 e final dos anos 1980 nos Estados Unidos, com orçamentos e durações maiores, tendo orientação de profissionais pautados em pesquisas de opinião pública e amplo uso da televisão para exposição de propostas. Essas campanhas já sofreriam, em certa medida, com o avanço da tecnologia na forma que candidatos usam para se comunicarem com o eleitor.

Por sua vez, para Norris (2001), as campanhas pós-modernas seriam aquelas com grandes orçamentos, mobilização permanente do eleitorado e dos apoiadores. Além destas características, esse tipo de campanha seria marcado pelo uso de canais avançados de comunicação e realização de pesquisas de opinião frequentes, envolvendo grupos focais e mecanismos disponíveis no ambiente online.

Norris (2001) lembra que o surgimento das campanhas modernas se dá como resultado da personalização da política - neste cenário os partidos já não são mais o fator de maior destaque

e os candidatos figuram como personagens centrais na busca pela vitória eleitoral. Neste contexto, os profissionais de comunicação se tornariam, na visão da autora, ainda mais importantes para a construção de estratégias de campanha.

Neste contexto, Norris (2001) destaca que o processo de transformação das campanhas eleitorais não é linear, na medida que tal evolução acontece com o retorno de características dominantes das fases anteriores, como as campanhas pré-modernas. Norris (2001) lembra que o uso de mecanismos online em muito se assemelha a emergência de novas formas de comunicação interativa e direta com os eleitores, típicas das campanhas pré-modernas, mas agora apresentadas sob uma nova roupagem (Vieira, 2013).

No caso brasileiro, podem ser encontrados aspectos de cada um dos tipos de campanha em diferentes momentos históricos e também em regiões geográficas diversas. A hipótese deste trabalho é de que isso aconteça por três motivos: o primeiro é fruto das grandes diferenças culturais e econômicas entre os estados e cidades brasileiras - tal cenário diverso seria o motivador da diversidade na forma de fazer campanha em distintos locais de um país continental como o Brasil.

A segunda razão trata-se do fato que as alterações na forma de fazer campanhas são fruto das mudanças na legislação sobre o tema e das recentes reformas eleitorais. Desta forma, parte-se de um pressuposto de que quanto mais permissiva a legislação do ponto de vista das ações realizadas pelos candidatos(as), maior seriam as mudanças na forma de fazer campanha, mesmo em pleitos municipais e especialmente em período de pandemia (Lavareda; Telles, 2020).

Por fim, o terceiro fator explicativo do caso brasileiro diria respeito às mudanças culturais e tecnológicas. Com o avanço e barateamento da tecnologia, uma fatia maior do eleitorado teve acesso a dispositivos eletrônicos, como celulares, e também acesso à rede mundial de computadores. Desta forma, as mudanças na forma de fazer campanha também estão relacionadas às possibilidades tecnológicas e culturais do eleitor(a).

Observando o caso dos EUA, Pippa Norris (2001) elenca quatro fatores contextuais que levam ao processo de modernização das campanhas eleitorais. Eles são a regulação do ambiente, o sistema partidário, o sistema de mídia e o próprio eleitorado. Ao citar a regulação do ambiente, a pesquisadora norte-americana se refere ao sistema eleitoral (majoritário ou proporcional), o

tipo de eleição (frequência e abrangência do pleito) e às próprias leis que regulamentam a campanha.

Já o fator contextual “sistema partidário” é para Norris (2001) o quesito que reúne os sistemas partidários e também a competitividade entre as legendas. No caso brasileiro, esse fator parece ser de fundamental importância para entender a realização das campanhas, isso porque o tempo de Rádio e TV é calculado pela bancada do partido no Congresso Federal, além do fato de as legendas serem as principais financiadoras de campanha no modelo atual.

Conceituada por Norris (2001) como sistema de mídia, o terceiro fator contextual reflete o desenvolvimento de uma indústria de profissionais que prestem consultoria política, além da estrutura e do acesso às novas ferramentas de mídia. Nesse cenário, leva-se em conta a centralidade das plataformas de comunicação para aquele modelo (importância do rádio e da TV para determinada campanha, por exemplo), além de considerar a plataforma na qual a propaganda política é veiculada.

Por fim, Norris (2001) classifica o “eleitorado” como um fator contextual vital para pensar sobre a modernização de campanhas de forma geral. Nesse quesito, a pesquisadora destaca que é preciso observar o comportamento dos eleitores como princípio fundamental - pensar se eles(as) têm ou não vínculos partidários, avaliação do governo, do sistema político etc. Norris (2001) ainda cita o acesso aos mecanismos online e outros quesitos de caráter estrutural como variáveis importantes na modernização das campanhas.

Com o objetivo de aperfeiçoar a classificação apresentada por Norris (2002), Philip N. Howard (2006) apresenta um quarto tipo de campanha eleitoral, conceituado como campanha hipermediática. Por sua vez, esse seria um tipo de campanha que teria como atributo mais importante os dados (informações), especialmente aqueles que são coletados ou cedidos online e que possam contribuir na elaboração de estratégias de comunicação política mais assertiva.

Em contextos em que há campanha hipermediática, Howard (2006) acredita que perfis de eleitores, informações sobre doadores, candidatos(as) e voluntários, além de outros dados disponíveis, passem a ser usados de forma estratégica. O pesquisador acredita que tais informações municiariam consultores na formulação estratégica de conteúdos de comunicação política com o intuito de convencer o eleitorado (Howard, 2006).

Neste novo contexto de campanha, Howard (2006) defende que haveria o uso de novas mídias digitais, com anúncios de campanha direcionados, criados e distribuídos por meio da mídia digital. Neste cenário, pessoas que normalmente só podiam consumir conteúdo político, passam agora a também terem a possibilidade de produzi-lo e distribuí-lo por conta própria – o que por sua vez não garante pluralidade no conteúdo consumido, visto o direcionamento de conteúdos baseado em dados estratégicos como posicionamento político, localização geográfica etc.

Ao revisitar a conceituação apresentada por Norris (2001), Howard defende que enquanto as campanhas de *mass media* veiculavam um conteúdo produzido por consultorias para um grande número de pessoas, o contexto de campanhas hipermediáticas restringiria o conteúdo a pessoas escolhidas intencionalmente, compreendidas como público-alvo daquelas mensagens políticas. Neste caso, haveria uma comunicação mais assertiva por parte dos candidatos(as) com os eleitores(as) pré-selecionados.

De maneira mais recente, a pesquisadora Rachel Gibson (2020) busca sistematizar o processo de desenvolvimento de campanhas políticas digitais e os divide em quatro fases: a primeira delas é a fase de experimentação, seguida da etapa de padronização e profissionalização, em que as práticas tratadas na fase da experimentação se tornam mais padronizadas e passam pelo crivo de profissionais envolvidos no processo de campanha.

Para Gibson (2020), a terceira fase de desenvolvimento das campanhas políticas digitais é aquela da construção e evolução comunitária e da mobilização de ativistas e partir dos mecanismos desenvolvidos. Segundo a autora, nesta fase as práticas digitais de campanha são desenvolvidas de forma comunitária e colaborativa, para, em seguida, serem usadas para a mobilização de grupos de interesse na defesa de causas específicas.

Por fim, a quarta e última fase do desenvolvimento das campanhas políticas digitais na visão da autora é aquela descrita como *individual voter mobilization*, ou seja, o uso dos mecanismos digitais de campanha para a mobilização individual de eleitores. Para Gibson (2020), o novo cenário de campanha digital deu papel central à tecnologia e, ao contrário do esperado, não devolveu poder aos militantes, membros de partidos políticos e apoiadores. Em vez disso, forneceu papel fundamental para analistas de dados e profissionais responsáveis por *softwares* de campanha.

O dinheiro importa? Gastos de campanha e seu papel

Quando se observa a literatura nacional e internacional sobre gastos de campanha, nota-se que existem estudos sobre o tema que mostram uma “insistência” em gastos tradicionais por parte de membros da elite política. Essas pesquisas já demonstram que, apesar dos avanços das campanhas modernas em muitos países, inclusive no Brasil, investir em despesas tradicionais ainda é mais eficiente do ponto de vista eleitoral (Fisher; Denver, 2006; Roustetsaari; Mattila, 2004; Sudulich; Wall, 2011; Speck; Mancuso, 2017).

No Brasil, Speck e Mancuso (2017) realizaram uma análise das eleições nacionais de 2014, mensurando quais tipos de gastos – tradicionais ou modernos – tinham maior efeito sobre a probabilidade de vitória de candidatos ao Senado, aos governos estaduais, à Câmara dos Deputados e às assembleias legislativas. Utilizando as prestações de contas dos candidatos, os autores dividiram os gastos dos postulantes em “despesas de organização”, “despesas tradicionais”, “despesas modernas” e “outras”.

Os pesquisadores apuram que candidatos gastam em média mais em despesas tradicionais, e que o efeito desses gastos sobre a probabilidade de vitória é maior do que o efeito das despesas modernas (Speck; Mancuso, 2017). A dupla não aplica essa perspectiva de estratégias tradicionais e modernas (Norris, 2001) às eleições municipais, que são, por sua vez, objeto de análise deste estudo.

Cabe ainda ressaltar que, empiricamente, a literatura tem mostrado que, no Brasil, dinheiro é importante para o desempenho dos candidatos (Figueiredo Filho; Silva Jr., 2009; Lemos; Marcelino; Pederiva, 2010; Speck; Mancuso, 2013; Codato; Cervi; Perissionoto, 2013; Avis *et al.*, 2017; Speck; Mancuso, 2017), como também que os gastos de campanha e o financiamento dos processos de campanha se tornaram objetos empíricos de análise (Alves, 2014; Lima; Alves, 2018).

Segundo os estudos disponíveis, há diversos motivos para isso, como a fraca organização partidária (Samuels, 2001), além da dependência da saturação publicitária por conta da alta concorrência em disputa em distritos de grande magnitude. A isso se soma a volatilidade do eleitorado, a importância dos meios de comunicação (Codato; Cervi; Perissionoto, 2013), além

da variação da importância dos recursos financeiros em função de circunstâncias específicas (Speck, 2005).

Ambientando a discussão ao caso brasileiro, a eleição de 2020 pode ser tida como atípica por pelo menos dois quesitos: o primeiro é a pandemia da Covid-19 e o consequente adiamento do calendário eleitoral por determinação legal. O segundo aspecto é decorrente do primeiro e diz respeito às mudanças e limitações impostas ao processo de campanha pelo cenário pandêmico, como a expectativa de que o pleito fosse mais digital do que os anteriores (Lavareda; Telles, 2020).

Com o eleitorado indo às urnas para escolher prefeitos e vereadores em todas as cidades brasileiras, houve uma série de limitações nas práticas que poderiam ser executadas pelos candidatos(as). De certa forma, é cabível defender a ideia de que a situação contextual (pandemia e necessidade de distanciamento físico) reforçou a importância dos mecanismos de campanha online para que os postulantes levassem suas propostas aos cidadãos.

Além disso, soma-se também uma maior liberdade dos gestores de campanha na utilização dos mecanismos de campanha online. Em 2020, pela primeira vez em campanhas municipais, os candidatos(as) puderam usar recursos de campanha para impulsionar conteúdos nas redes sociais online (RSO) e também nos buscadores de site.

A necessidade de distanciamento social imposta pela Covid-19, a mudança no calendário eleitoral e o curto período de campanha fizeram com que candidatos e equipes reforçassem o uso de mecanismos que pudessem intensificar a comunicação com o eleitorado. Isso, ao menos em tese, reforçou uma tendência de crescimento na atenção que as organizações de campanha dedicam às ferramentas online.

Em seguida, o quadro síntese da literatura trata dos principais contextos e discussões teóricas mobilizadas neste trabalho:

Quadro 1 - Síntese do escopo teórico

Conceitos e discussões teóricas	Autores
Campanha pré-moderna, moderna e pós-moderna	Norris (2001)

Campanha hipermidiática e desenvolvimento de campanhas digitais	Howard (2006) e Gibson (2020)
Gastos de campanha	Speack & Mancuso (2017)
Gastos de campanha no cenário brasileiro	Silva & Silva (2014), Cervi, Codato & Perissinotto (2013)

Fonte: O autor (2021)

Em seguida, é exposta a questão de pesquisa que guia o trabalho: tendo como foco a eleição de 2020 nas capitais brasileiras, há diferenças nos gastos de campanha entre tipos de candidatos específicos (mandatários, sucessores(as) e desafiantes com e sem mandato)?

Metodologia, coleta de dados e discussão

A pesquisa é baseada em dados da prestação de contas dos candidatos a prefeito das capitais brasileiras durante o pleito de 2020 disponíveis no *DivulgaCand*, sistema do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁴. Para tanto, optou-se por coletar os cinco principais gastos de cada candidato(a) - a escolha se deu para diminuir a quantidade de recursos residuais na coleta – e, com intuito de dar mais transparência à pesquisa, a base de dados foi disponibilizada a em um documento digital⁵. Defende-se que com a coleta dos cinco principais gastos de campanha, consegue-se ter um bom panorama dos valores gastos pelos 304 candidatos(as) a prefeito(a) nas disputas pelas capitais.

Além disso, os candidatos são divididos em quatro tipologias: mandatários, desafiantes com mandato, desafiantes sem mandato e candidatos(as) a sucessor(a). Nos mandatários estão os candidatos(as) que disputam a reeleição na respectiva capital, ao todo são 13 nesta categoria (4,27% do total). Já os candidatos(as) a sucessor(a) são os que não eram mandatários, mas foram apoiados por eles(as), ou seja, tiveram apoio declarado do gestor em mandato - aqui também estão inclusos 13 candidatos(as).

⁵<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1elbTwpHVbd8jSuvRIwwkQAaK5R5VC59voRFZh4Kls4c/edit>- último acesso em 12 de junho de 2022

Por sua vez, os desafiantes com mandato são aquelas figuras políticas que mantinham mandato eletivo durante o ano de 2020, sejam eles vereadores(as), deputados(as) federais e deputados(as) estaduais - a categoria reúne 91 candidatos, em sua maioria deputados (29,93%). Já os desafiantes sem mandato são candidatos(as) que disputaram o pleito sem ocupar cargo eletivo no momento da eleição e sem apoio do mandatário(a) - aqui estão outros 187 candidatos(as), representando 61,51% do grupo. A tabela 1 expõe essa divisão de candidatos em tipologias e a porcentagem que cada uma delas representa diante do *N* da pesquisa:

Tabela 1 - Candidatos e tipologias

Tipologia	Número de candidatos(as)	%
Mandatário(a)	13	4,27
Candidato(a) a sucessor(a)	13	4,27
Desafiante com mandato	91	29,93%
Desafiante sem mandato	187	61,51%
Total	304	100%

Fonte: O autor (2021)

Como já ressaltado, a metodologia aplicada na pesquisa optou por coletar as cinco principais despesas declaradas por cada candidato(a). Desta forma, a próxima tabela (tabela 2) expõe os dados dos valores totais declarados por cada tipo de candidato(a) e os valores captados pela coleta dos cinco principais gastos. A primeira coluna traz a tipologia dos candidatos. A segunda mostra o total declarado por aquele grupo de candidatos(as), e a terceira mostra o valor captado pelo método aplicado na coleta de dados.

Por sua vez, a quarta coluna exibe a porcentagem que a coleta de dados utilizada capturou do total de gastos declarados em campanha para cada grupo de candidato. Desta forma, nota-se que a coleta conseguiu reunir dados sobre 77,61% dos gastos dos candidatos(as) sucessores(as), por exemplo, e chegou a atingir 87,62% dos gastos dos(as) candidatos(as) classificados(as) como desafiantes sem mandato.

Tabela 2 - Gastos dos tipos de candidato

Tipo de candidato	Total declarado	Total coletado	Porcentagem inclusa na pesquisa
Mandatários	60.708.712,82	51.268.235,24	84,44%
Sucessor(a)	41.426.637,81	53.373.373,64	77,61%
Desafiante com mandato	165.946.231,30	138.710.249,40	83,58%
Desafiante sem mandato	115.542.482,60	101.241.569,80	87,62%

Fonte: O autor com dados do TSE (2021)

Dessa forma, o próximo tópico trará a análise dos gastos dos candidatos(as), primeiro de maneira agrupada (todos os postulantes) e em seguida por tipologias de candidatos(as). Por sua vez, as tipologias de tipos de gastos utilizadas no estudo são as mesmas usadas pelo TSE na prestação de contas, com alguns agrupamentos feitos para facilitar a análise dos dados e dar maior relevância a alguns tipos de despesas que foram declarados separadamente, mas guardam semelhanças.

Neste estudo também se optou por apresentar os dados já em termos de porcentagem. Tal decisão foi tomada motivada em dois aspectos: o primeiro deles é para permitir um entendimento mais claro do leitor diante da informação exposta. O segundo motivo diz respeito ao equilíbrio entre os grupos e os valores tratados: como os grupos de candidatos(as) são numericamente diferentes entre si, optou-se por representar o gasto por porcentagem dentro das despesas daquele determinado grupo (mandatários, por exemplo) para padronizar a apresentação dos dados.

Despesas recorrentes entre candidatos(as) em capitais

A primeira parte da análise se concentra nas despesas mais recorrentes entre os candidatos a prefeito(a) nas capitais brasileiras. A coleta dos dados dos 304 candidatos forneceu dados sobre despesas declaradas em 32 tipologias diferentes, mas para fins de análise eles foram

apresentados agrupados nas categorias mais recorrentes⁶. Desta forma, a tabela 3 mostra os dez gastos mais frequentes entre todos os candidatos(as) analisados nesta pesquisa.

Nota-se que entre os gastos mais relevantes de candidatos(as) que disputaram o comando de importantes cidades brasileiras estão investimentos em produção de programas de rádio, TV e vídeo (27,13%), serviços prestados por terceiros (21,35%), publicidade por adesivos e materiais impressos (15,74%), serviços advocatícios e contábeis (5,35%) e atividades de militância e mobilização (5,04%).

Completam a lista dos dez gastos mais representativos as despesas com pessoal (5,04%), campanha online⁷ (4,56%), doações a outros candidatos (4,11%), despesas a especificar (3,80%) e pesquisa e testes eleitorais (2,36%). Gastos com pesquisas e testes eleitorais, recursos de partido político, publicidade com carro de som, em revistas e jornais e com jingle, vinheta e slogan, locação e cessão de bens imóveis, eventos de campanha, despesas com transporte, deslocamento e locação de veículos e alimentação também compõem as tipologias de despesa encontradas, mas todas elas somam menos de 2% do total gasto.

Tabela 3 - 10 principais tipos de gastos entre candidatos(as) nas capitais

Tipo de despesa	%
Produção de programa de rádio, televisão ou vídeo	27,13%
Serviços prestados por terceiros	21,35%
Publicidade com adesivos e materiais impressos	15,74%
Serviços advocatícios e contábeis	5,35%
Atividades de militância e mobilização	5,34%
Despesa com pessoal	5,04%
Campanha on-line	4,56%

⁶ Cabe destacar e esclarecer que algumas das categorias de despesa são aplicáveis a diferentes tipos de campanha eleitoral (moderna e hipermediática, por exemplo), enquanto outros tipos de gasto são pouco claros no tipo de despesa que realmente comportam. Um exemplo do primeiro caso é o gasto com " produção de programas de rádio, TV e vídeo" - por mais que este tipo de despesa remata à produção do HGPE, nada impede que vídeos produzidos com esse recurso tenham sido distribuídos em plataformas de campanha on-line, como Youtube, Facebook e Instagram. Outro exemplo é a categoria de gastos denominada como "serviços prestados por terceiros" - essa tipologia de gasto, assim como as demais, é apresentada pelo TSE e tem como característica ser ampla em excesso já que dentro de tal rubrica cabe todo gasto de serviço prestado por uma pessoa jurídica, seja gestão de mídias sociais ou serviço terceirizado de motoristas, por exemplo.

⁷ A categoria "Campanha on-line" reúne dois tipos de gastos encontrados nas prestações de contas: inclusão de página na internet e impulsionamento de conteúdo. O primeiro deles trata da criação de sites e o segundo diz respeito ao gasto com impulsionamento de conteúdo em redes sociais on-line (RSO), processo conhecido como tráfego pago, ou do impulsionamento de conteúdo em sites buscadores, como o Google.

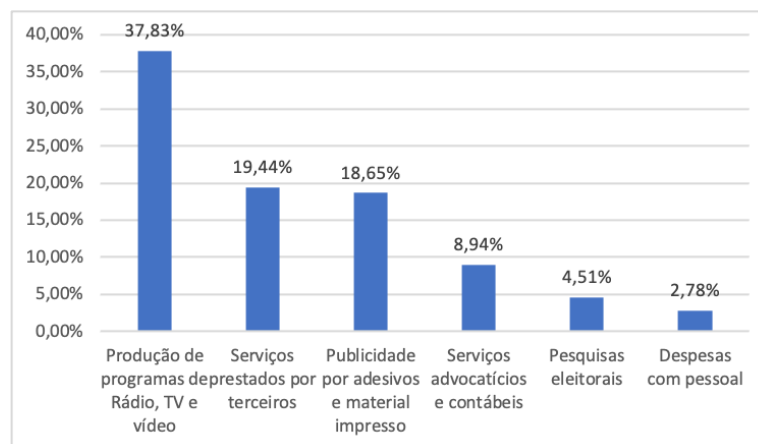
Doações a outros candidatos	4,11%
Despesas a especificar	3,80%
Pesquisa e testes eleitorais	2,36%

Fonte: O autor com dados do TSE (2021)

O próximo gráfico exhibe os dados sobre as candidaturas dos mandatários. Neste caso, optou-se por expor no gráfico dados das seis principais tipologias de gastos - as demais representaram menos de 2% do total aplicado por esse tipo de candidato(a). Entre os candidatos(as) que buscavam a reeleição o gasto mais volumoso é o em produção de programas de rádio, TV e vídeo (37,83%), seguido de serviços prestados por terceiros (19,44%), publicidade por adesivos e material impresso (18,65%) e serviços advocatícios e contábeis (8,94%). Por fim, pesquisas eleitorais representaram 4,51% dos gastos dos mandatários e despesas com pessoal outros 2,78% do total gasto por esse grupo.

As atividades de militância e mobilização somam 1,75% dos gastos desses candidatos, as despesas a especificar ficam em 1,37% entre esses candidatos(as) e o valor aplicado em campanhas online somam apenas 1,24%. Já gastos como eventos de promoção de candidatura tem 1,06% dos gastos totais do grupo, enquanto a locação de bens e imóveis tem 1,02%. Já gastos como cessão ou locação de veículos, produção de *jingles* e doações a outros candidatos somam, cada uma, menos de 1% das despesas.

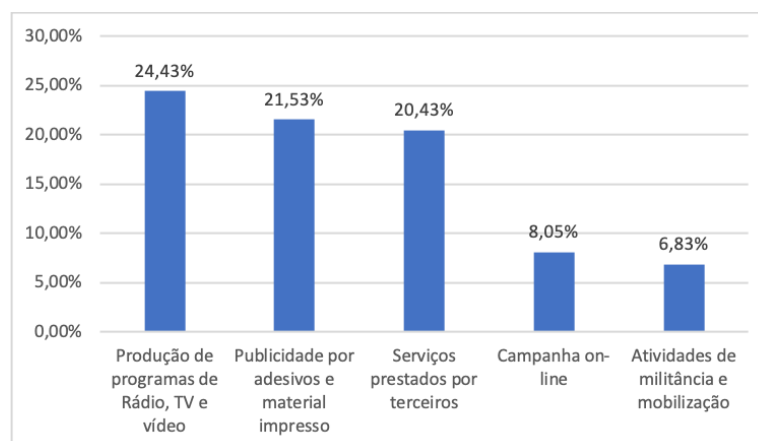
Gráfico 1 – Principais gastos entre mandatários



Fonte: O autor com dados do TSE (2021)

O próximo gráfico traz dados sobre os principais gastos dos candidatos(as) a sucessores nas capitais brasileiras em 2020. Destaque para uma maior concentração de despesas em cinco categorias de gastos de campanha - as tipologias de produção de programas de rádio, TV e vídeo (24,43%), de publicidade por adesivos e materiais impressos (21,43%), de serviços prestados por terceiros (20,43%), de campanha online (8,05%) e de atividades de militância e mobilização (6,83%) somam 81,27% dos gastos do grupo.

Gráfico 2 - Gastos entre candidatos(as) a sucessor(a)



Fonte: O autor com dados do TSE (2021)

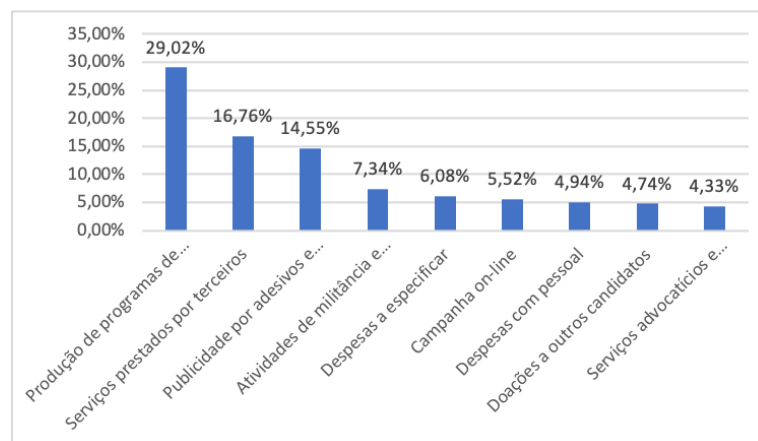
Ainda entre os gastos mais frequentes no grupo de candidatos(as) a sucessor estão doações a outros candidatos (4,47%), despesas com pessoal (3,51%), serviços advocatícios e contábeis (3,48%), pesquisas eleitorais (2,06%), despesas a especificar (1,77%) e gastos com transporte e locação de veículos (1,57%). Há outras quatro categorias de gastos entre esse grupo de candidatos(as), mas todas elas somam menos de 1% do total gasto pelo grupo.

Em seguida são apresentados os dados sobre os desafiantes com mandato(a). Esse grupo de candidatos(as) reúne, especialmente, deputados(as) que disputaram as prefeituras de capitais brasileiras com o intuito de “fazer palanque” para os candidatos a vereador(a) do partido - lembrando que na eleição de 2020 a legislação proibiu coligação entre legendas para a disputa de vagas nos Legislativos municipais.

Desta forma, cabe destacar que o grupo de candidatos(as) com mandato somou 22 tipologias de despesas diferentes e, conseqüentemente, uma maior pulverização dos investimentos de campanha - os desafiantes com mandato somam 91 candidatos e são o segundo maior grupo do *corpus*. Neste caso, dez categorias de gastos têm mais de 4% de investimento por partes dos candidatos(as) com mandato (ver gráfico 3).

Assim como em outras tipologias de candidato, os gastos com produção de programas de rádio, TV e vídeos lideram entre os desafiantes com mandato (29,02%), seguido por serviços prestados por terceiros (16,76%) e por publicidade com adesivos e materiais impressos (14,55%). Já as atividades de militância e mobilização somam 7,34% dos gastos e despesas a especificar representam 6,08% dos gastos do grupo. Por fim, com 5,52% aparecem os gastos com campanha online.

Gráfico 3 - 10 principais gastos entre os desafiantes com mandato



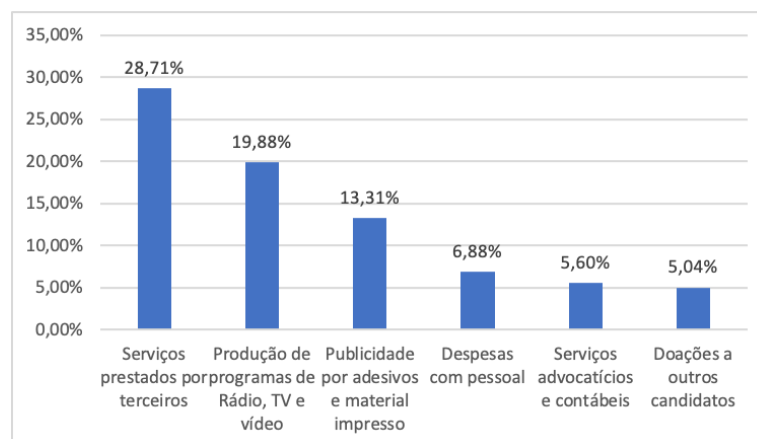
Fonte: O autor com dados do TSE (2021)

Ainda figuram entre as dez principais despesas de candidatos(as) com mandato eletivo em 2020 as despesas com pessoal (4,94%), doações a outros candidatos (4,74%) e serviços advocatícios e contábeis (4,33%). As demais 11 categorias apresentam índices inferiores a 2% e a listagem pode ser conferida na base de dados do trabalho - para fins de compreensão, optou-se aqui por exibir apenas os gastos mais representativos.

Por fim, são apresentados os dados sobre os gastos de campanha dos candidatos sem mandato, a maioria de candidatos(as) do *corpus*. Ao todo, na coleta deste grupo com 187 candidatos foram encontradas 27 tipologias de despesas distintas - o que pode ser parcialmente explicado pelo número maior de integrantes da categoria, formando um grupo mais heterogêneo entre si. No entanto, também há uma concentração em alguns tipos específicos de gastos.

Assim como entre outros grupos de candidatos(as), há um pequeno número de despesas que concentram porcentagem significativa do total gasto pelo grupo. No caso dos desafiantes sem mandato o gasto de maior destaque está em serviços prestados por terceiros (28,71%), seguido da produção de programas de rádio, TV e vídeo (19,88%), publicidade por adesivos e material impresso (13,31%), despesas com pessoal (6,88%), serviços advocatícios e contábeis (5,60%) e doações a outros candidatos (5,04%) - juntas essas tipologias somam 79,42% dos gastos do grupo. O gráfico 5 exibe essa distribuição.

Gráfico 4 - Principais gastos entre os candidatos sem mandato



Fonte: O autor com dados do TSE (2021)

Os demais tipos de gastos somam de 4,23% a 0,001% do total despendido por esses candidatos(as) na campanha de 2020. Para fins de exibição, esses gastos não foram apresentados no artigo, mas encontram-se disponíveis na base de dados fornecida. Com isso, no próximo tópico busca-se agora oferecer uma discussão sobre os tipos de gastos entre as tipologias de candidatos(as) registradas nas capitais brasileiras em 2020.

Resultados e conclusões

É necessário ressaltar um padrão: os gastos com programas de rádio, TV e vídeo são os maiores entre três dos quatro grupos (mandatários, candidatos a sucessor(a) e desafiantes com mandato) e é o segundo maior tipo de gasto entre os desafiantes sem mandato. Com isso, nota-se que a produção de conteúdos para o sistema tradicional de comunicação política segue sendo importante para as campanhas, inclusive nas capitais brasileiras. Mas, cabe ressaltar, que dentro da tipologia também podem estar inclusos gastos com a produção de conteúdo audiovisual para plataformas digitais, típicas de campanha online, como conteúdos para o Youtube, Facebook e Instagram, por exemplo.

Ainda sobre os gastos em programas de rádio, TV e vídeo, é preciso destacar que, entre os mandatários, esse tipo de gasto chega a 37,83% (ver gráfico 1), o mais alto índice do *corpus*. Com isso, cabe ressaltar que os mandatários, candidatos(as) à reeleição, são aqueles que muitas vezes incorporam as maiores coligações, ainda permitidas em disputas majoritárias, e somam o maior tempo de Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), o que pode explicar o gasto elevado neste tipo de despesa.

Há ainda outra constante entre os gastos dos candidatos(as) de todos os grupos: a importância do investimento em publicidade em material impresso e adesivos, mecanismo tido como tradicional em campanhas (Speck; Mancuso, 2017). Entre os mandatários, o gasto nesta categoria é de 18,65% do total investido pelo grupo, enquanto entre os candidatos a sucessores(as) o índice chega a 21,53%. Já entre os desafiantes com mandato, esse gasto é de 14,55%, e entre os desafiantes sem mandato soma 13,31%. O gasto com material impresso e adesivos é importante entre todos os tipos de candidatos(as).

O levantamento mostra que há outros indicativos de gastos constantes, independentemente do tipo de candidato(a) analisado, como é o caso do investimento com despesas com pessoal, serviços prestados por terceiros e serviços advocatícios e contábeis - ao menos uma das três tipologias está presente entre os gastos dos quatro grupos. Cabe destacar, novamente, que algumas dessas tipologias são amplas e impedem a especificação sobre o que de fato foi alvo da despesa, como o gasto classificado como “serviços prestados por terceiros” - nesta tipologia, em tese, estaria qualquer tipo de serviço prestado por uma pessoa jurídica.

A seguir, busca-se destacar o que há de específico na forma como os grupos de candidatos(as) aplicaram recursos na campanha durante o pleito. No caso dos mandatários, cabe destacar que foi apenas entre esse tipo de candidato(a) que o gasto com pesquisas eleitorais teve destaque, com 4,51% dos gastos do grupo neste tipo de despesa. Pode-se considerar que esse tipo de investimento faz sentido entre os mandatários que são aqueles(as) candidatos(as) que podiam usar pesquisas para ressaltar seu desempenho diante do eleitorado e buscar o aval para mais um mandato.

Já entre os candidatos(as) a sucessores(as) há um destaque para o aporte em gastos com campanha online (8,05%). Esse tipo de despesa era uma grande aposta de alternativa diante da necessidade de distanciamento social imposta pela pandemia. Além disso, o investimento em atividades de militância e mobilização também ganha destaque no grupo, somando 6,83% dos gastos dos postulantes a sucessor(a).

Pode-se levar em conta que esse tipo de candidato(a), o candidato(a) a sucessor(a) apoiado(a) pelos gestores locais, precisava se fazer mais conhecido(a) e por isso da aposta no uso dos mecanismos online. Além disso, a necessidade de investimento em militantes e mobilização pode também ser explicada como forma de tornar o candidato(a) a sucessor mais conhecido diante do eleitorado no período de campanha.

Já entre os candidatos(as) classificados como desafiantes com mandato e sem mandato, há uma maior pulverização das principais despesas - o que se considera natural diante do maior número de candidatos(as) incluídos(as) nas duas categorias, ou seja, os dois grupos são os maiores e mais heterogêneos. Dito isso, entre os candidatos com mandato nota-se um gasto considerável (5,52%) com campanha online e doações a outros candidatos (4,74%). No primeiro, o uso de mecanismos online de campanha se explica como alternativa ao menor tempo de HGPE e no segundo caso, o investimento em outras campanhas, nota-se a tendência de repasse de valores da campanha do Executivo para postulantes a vagas nas Câmaras Municipais, o que ressaltaria a tendência de “candidato palanque” no caso dos desafiantes com mandato.

Por fim, entre os desafiantes sem mandato, destaca-se o maior gasto do grupo, os serviços prestados por terceiros, com 28,71% do total despendido por esse tipo de candidato(a) - há aqui a dificuldade metodológica de explicar o que está incluso nesta tipologia de gasto. Há também um percentual razoável na doação a outros candidatos (5,04%), o que demonstraria a importância do apoio financeiro a candidatos ao Legislativo para viabilizar candidaturas aos Executivos das capitais brasileiras.

A observação dos gastos de campanha permite apontar para algumas sugestões sobre como se organizam as disputas municipais quando observamos “a fatura” do pleito, ou seja, como os gastos foram distribuídos pelos candidatos(as). A primeira contribuição diz respeito ao fato de

que tipos de candidatos(as) diferentes têm gastos distintos - o exemplo de como os mandatários investem mais recursos em pesquisas eleitorais, por exemplo, enquanto os desafiantes sem mandato usam mais dinheiro em mecanismos de campanha online.

No entanto, apesar das limitações impostas pela forma que os gastos são agrupados pelo TSE, também é possível observar que há despesas que dialogam com modelos de campanha descritos por Norris (2001), Howard (2006) e Gibson (2020) coabitando na disputa pelas capitais brasileiras. Em outras palavras, o uso típico do gasto de campanha online coexiste com o gasto típico de campanha pré-moderna, como o investimento em adesivo e militância.

Ou seja, respondendo à pergunta que move a pesquisa: há diferenças nos gastos de diferentes tipos de candidato na disputa pelas capitais brasileiras? A resposta é afirmativa, dando conta de que tipos diferentes de candidatos(as) gastam de forma diferente seus recursos de campanha. Mas, ainda em referência à pergunta, cabe destacar que alguns gastos são importantes para qualquer tipo de candidato(a), como o investimento na gravação de programas de Rádio e TV, por exemplo.

Ainda respondendo outro questionamento da pesquisa, que relaciona o debate teórico sobre tipos de campanha e suas fases, é preciso refletir sobre a questão: há um novo modelo de comunicação vigente nas grandes cidades brasileiras? A resposta para a pergunta é complexa e multivariada, mas a partir dos dados aqui reunidos (gastos de campanha da eleição de 2020) é possível sugerir que as campanhas brasileiras reúnem características híbridas, com investimento em mecanismos tradicionais, modernos, pré-modernos e hipermediáticos.

A alocação de recursos de campanha em ferramentas típicas de campanhas tradicionais, como adesivos e material impresso, como também o gasto em mecanismos que caracterizam as campanhas online, como impulsionamento de conteúdo e criação de sites na internet, sugere o estabelecimento de um modelo híbrido de comunicação política no caso das grandes cidades brasileiras. No entanto, tal estabelecimento precisa ser alvo de outros estudos para ser efetivamente categorizado.

Cabe ainda salientar que estudos sobre gastos em eleições anteriores, como o pleito de 2016, apontam para o fato de que os candidatos a prefeito(a) tendem ainda a gastar mais em despesas

tidas como “tradicionais” (Sampaio, 2020). No entanto, o mesmo estudo mostra que o gasto com despesas tidas como típicas de campanhas modernas tende a crescer quanto maior for o número de eleitores(as) naquele município - o que se acentuaria em capitais que são, em sua maioria, os maiores colégios eleitorais de seus respectivos estados. Tal cenário evidencia a importância do estabelecimento de uma agenda de pesquisa sobre o tema e de estudos consecutivos em outros pleitos para compreender, mais a fundo, tal dinâmica.

Por fim, destaca-se que a presente pesquisa observa um pleito específico, a eleição de 2020, a partir de dados oriundos das prestações de contas. Ou seja, se faz necessário que estudos do campo também mapeiem consonâncias e divergências entre os mandatários, sucessores(as) e candidatos com e sem mandato a partir de outros dados e de outras eleições, sejam eles conteúdos do HGPE, conteúdo publicado nas redes sociais online ou quaisquer outros aspectos que ajudem a compreender as mudanças na forma de fazer campanha política nas grandes cidades brasileiras.

Referências bibliográficas

ARRUDA, M. V. et al. O PREÇO DO PODER: Financiamento de campanha e voto no Brasil (2014). *Política Hoje*, v. 26, n. 2, p. 107-132.

ALVES, M. Profissionalização das Campanhas Eleitorais: Metodologia de Estudo. *Agenda Política*, v. 2, n. 2, p. 84-96, 2014.

_____, M. LIMA, B. Campanhas e legislação eleitoral: Análise da “Minirreforma” no contexto das eleições municipais brasileiras de 2016. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 9, n. 1, 2018.

AVIS, E. et al. Money and politics: The effects of campaign spending limits on political competition and incumbency advantage. National Bureau of Economic Research, 2017.

BLUMENTHAL, S. The permanent campaign. Simon & Schuster, 1982.

CODATO, A; CERVI, E; PERISSINOTTO, R. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. Cadernos Adenauer, v. 14, n. 2, p. 61-84, 2013.

CHADWICK, A. The hybrid media system: Politics and power. Oxford University Press, 2017.

GIBSON, R. K. When the Nerds go marching in: How digital technology moved from the margins to the mainstream of political campaigns. Oxford University Press, 2020.

FIGUEIREDO FILHO, D. B; SILVA JÚNIOR, J. A. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). Revista Política Hoje, v. 18, n. 1, p. 115-146, 2009.

FISHER, J; DENVER, D; HANDS, G. The relative electoral impact of central party co-ordination and size of party membership at constituency level. Electoral Studies, v. 25, n. 4, p. 664-676, 2006.

GUIMARÃES, F. de P. et al. Meu Dinheiro, Minhas Regras: Tipos de gastos de campanha para prefeito no Brasil (2008-2016). Revista iberoamericana de estudios municipales, n. 19, p. 29-57, 2019.

HEILER, J. G.; VIANA, J. P. S. L; SANTOS, R. D. dos. O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral. Opinião Pública, v. 22, p. 56-92, 2016.

HOWARD, P. N. et al. New media campaigns and the managed citizen. Cambridge University Press, 2006.

LAVAREDA, A; TELLES, H. Eleições municipais: novas ondas na política. Editora FGV, 2020.

LEMONS, L. B; MARCELINO, D; PEDERIVA, J. H. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. Opinião pública, v. 16, p. 366-393, 2010.

LIMA, B; ALVES, M. F. O Partido dos Trabalhadores: um perfil do investimento financeiro nos meios de comunicação de massa nas eleições. Aurora, v. 7, n. 21, p. 66-80, 2014.

LIMA, B; ALVES, M. F. Campanhas e legislação eleitoral: Análise da “Minirreforma” no contexto das eleições municipais brasileiras de 2016. Revista Eletrônica de Ciência Política, v. 9, n. 1, 2018.

NORRIS, P. et al. Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. Cambridge university press, 2001.

NORRIS, P. A Virtuous Circle - Political Communications in Postindustrial Societies Nova York Crambridge, University Press, 2001.

ROUSTETSAARI, I. & MATTILA, M. (2004), "Candidate-centered Campaigns And Their Effects In An Open List System: The Case Of Finland". In: FARRELL, D. M. & SCHIMTT-BECK, R. Do Political Campaigns Matter? Campaign Effects In Elections and Referendums Londres: Routledge.

SAMUELS, D. Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil. *Journal of Politics*, v. 63, n. 2, p. 569-584, 2001.

SAMPAIO, D. CAMPANHAS TRADICIONAIS OU MODERNAS? Estratégias de gastos nas eleições municipais de 2016. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36, 2020.

SPECK, B. W; MANCUSO, W. P. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. *Cadernos Adenauer*, v. 14, n. 2, p. 109-126, 2013.

SPECK, B. W; MANCUSO, W. P. Street fighters" e "media stars": Estratégias de campanha e sua eficácia nas eleições brasileiras de 2014. *Cadernos Adanauer*, v. 18, n. 4, p. 121-138, 2017.

SPECK, B. W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? a regulação do financiamento político no brasil25. 2005.

SUDULICH, M. L; WALL, M. How do candidates spend their money? Objects of campaign spending and the effectiveness of diversification. *Electoral Studies*, v. 30, n. 1, p. 91-101, 2011.

VIEIRA, C. F. L. C. C. A construção da mensagem dos candidatos nos debates televisivos pré-eleitorais: o caso das legislativas de 2011. 2013. Tese de Doutorado.

SUDULICH, M. L.; WALL, M. How do candidates spend their money? Objects of campaign spending and the effectiveness of diversification. *Electoral Studies*, v. 30, n. 1, p. 91-101, 2011.

Notas

Uma versão anterior deste artigo já foi apresentada no evento Democracia no Pós-Pandemia. A versão está disponível neste link:

https://journal.nuped.com.br/index.php/teleitoral/article/view/verner_2021

O Autor

Afonso Verner é graduado em Jornalismo pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e Mestre em Jornalismo pela mesma instituição, o autor cursa doutorado na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisa campanhas eleitorais, além de ser docente da Unicesumar. E-mail: afonsoverner@gmail.com

Data de submissão: 15/07/2021

Data de aprovação: 17/05/2022

