

**DESPESAS DE CAMPANHA E RETORNO ELEITORAL DOS CANDIDATOS
A PREFEITO: ESTRATÉGIAS TRADICIONAIS E USO DE TICS NAS
ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016**

AUTORES:

Paulo Alexandre Batista de Castro
Universidade de Brasília / Instituto Brasiliense de Direito Público

Fernanda Martins Viana
Universidade de Brasília

42º Encontro Anual da Anpocs
22 a 26 de outubro de 2018
SPG 06 Comunicação Política, Democracia e Eleições No Brasil

Despesas de Campanha e Retorno Eleitoral dos Candidatos a Prefeito: Estratégias Tradicionais e Uso de TICs nas Eleições Municipais de 2016

Paulo Alexandre Batista de Castro¹

Fernanda Martins Viana²

Resumo: Este capítulo traz uma análise inédita sobre as despesas dos candidatos a prefeito em 2016 com vistas a compreender como os recursos de campanha são alocados no pleito municipal brasileiro. A partir dos dados dos 15.809 candidatos de todos os 5.568 municípios, foram analisadas todas as despesas declaradas, com o objetivo de identificar quais gastos se referem a campanha tradicional em comparação com as estratégias focadas nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Duas perguntas norteiam o estudo: qual é o peso relativo dos “meios tradicionais de campanha” e das “TICs” nos gastos dos candidatos a prefeito? Qual é a relação entre o gasto de campanha e a votação obtida por esses candidatos? Os resultados corroboram as principais conclusões da literatura internacional, ou seja, dinheiro e voto são variáveis fortemente correlacionadas. As constatações deste estudo, ademais, contribuem com o debate acadêmico ao mostrar que alguns tipos de gastos apresentam maior associação com o número de votos obtidos com os candidatos no pleito municipal.

¹ Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e Research Fellow na American University, Washington, D.C.

² Mestre em Ciência Política e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Brasília (NP3/UnB).

Campaign Expenditure and Electoral Outcome in Brazil: Traditional Campaign Strategies and the Use of ICTs in the 2016 Municipal Elections

Paulo Alexandre Batista de Castro³

Fernanda Martins Viana⁴

Abstract: This article presents an unprecedented analysis of the expenses declared by candidates running for mayor during the 2016 elections in Brazil. Using data from the 15,809 applicants from 5,568 municipalities, two questions guide the study: what is the relative weight of "traditional campaign" and "online campaign" in the total spending of mayoral candidates? What is the relationship between campaign spending and the votes obtained by these candidates? All official expenditures declared by candidates were analyzed and classified as "traditional" or "online". In total, 14,956 candidates declared their expenses to the electoral justice, accounting for R\$ 1,448,389,695.00 (approximately 1.45 billion reais) in total spending. Two official datasets were used in the analysis: (i) nominal votes in mayoral candidates and (ii) expenses declared by candidates, both made available by the Superior Electoral Court (Tribunal Superior Eleitoral). The results corroborate the widely accepted claim in international literature that money and votes are strongly correlated variables, but also contribute to the academic debate by showing that, in the Brazilian municipal elections, some types of expenditures are more closely associated with the number of votes than others.

³ PhD Candidate in Political Science at the University of Brasilia, professor at the Brasilia Institute for Public Law and Research Fellow at American University, Washington, D.C.

⁴ Researcher at the Center for Public Policy Research at the University of Brasilia (holds a MSc. in Political Science from the University of Brasilia).

1. INTRODUÇÃO

Dinheiro e eleições

Não é de hoje que a literatura sobre campanhas eleitorais tem destacado a importância dos recursos financeiros para o sucesso dos candidatos. Nos estudos brasileiros e na literatura comparada, sobre democracias recentes ou consolidadas, a tendência mundial nessa área parece apontar para uma conclusão inevitável: os resultados das eleições são cada vez mais influenciados pela quantidade de recursos financeiros colocados à disposição dos candidatos. Em outras palavras “Money Matters”. O foco dessa tradição de pesquisa, contudo, tem se concentrado em um lado da balança: o financiamento das campanhas eleitorais. A hipótese central é a de que quanto mais se arrecada, melhores são as condições de campanha e, portanto, maior o retorno de votos.

Inúmeros são os trabalhos publicados no Brasil e no mundo em torno desta construção causal, com segmentação empírica que varia desde análises comparadas, a casos nacionais e subnacionais (BALLINGTON, 2003; BRITTO, 2009; SAMUELS, 2001, 2003; SACCHET, SPECK, 2010a, 2010b; SPECK, 2005; LEMOS, 2010). A quantidade de estudos, como naturalmente se poderia esperar, diminui na medida em que se avança da esfera mais abrangente (internacional) para a o nível local. Esse comportamento é explicado não apenas pelo maior interesse dos autores por fenômenos políticos de alto impacto internacional, como eleições presidenciais, mas também pela maior dificuldade de obtenção de informações confiáveis sobre a política municipal.

No caso do Brasil, essa dificuldade foi contornada, em parte, pela atuação da Justiça Eleitoral, que, com a adoção da urna eletrônica, disponibiliza tempestivamente e com grande detalhamento os dados referentes aos pleitos Federal, Estadual e Municipal. Uma preocupação comum no caso brasileiro, segundo Sacchet e Speck (2012), é a influência da iniciativa privada, que historicamente responde pelo montante mais expressivo do financiamento das campanhas. A inexistência de um teto para gastos de campanha sempre incentivou a articulação entre empresários e candidatos, comprometendo a lisura do processo político posterior e tornando a disputa pelo voto um jogo desigual, tendo em vista que os laços entre candidatos ou partidos com o mundo empresarial se tornam determinantes para a obtenção de doações de campanha.

Essa relação particular entre político e empresário tem interessado não apenas a academia, como também o debate público sobre corrupção. Vale ressaltar, neste ponto, que a estratégia investigativa da operação “Lava Jato”, por exemplo, é ancorada nas doações de campanha, às quais, mesmo feitas de maneira aberta e declarada à Justiça Eleitoral, podem ser oriundas de acordos ilegais firmados entre doador e candidato, com ou sem mecanismos de coerção por alguma das partes. Foi justamente nesse contexto que o Supremo Tribunal Federal declarou, em 2015, a inconstitucionalidade de doações empresariais às campanhas eleitorais, afetando diretamente o pleito municipal de 2016.

Poucos estudos, porém, exploram o outro lado da relação financeira: a execução dos gastos. Embora a arrecadação de campanha seja um bom indicador de força dos candidatos e até mesmo de seu capital político (ARAÚJO, ALVES, 2007; SAMUELS, 2003), ela não permite inferências confiáveis sobre as estratégias eleitorais dos diferentes candidatos, partidos e coligações. Nesse sentido, as despesas realizadas durante o período de campanha explicitam a visão dos agentes políticos sobre o que é ou não é relevante para vencer a eleição, considerando que toda decisão de gasto implica em uma escolha e limita que outras despesas sejam feitas.

Assim, partindo da premissa de que os gastos dos candidatos oferecem evidências importantes sobre suas estratégias eleitorais, este trabalho propõe um olhar detalhado sobre as despesas declaradas pelos candidatos a prefeito em 2016. Os objetivos, com isso, são (i) analisar como as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) afetam a racionalidade das campanhas municipais, em comparação com os meios tradicionais de campanha, e (ii) investigar a relação entre os gastos de campanha e a votação obtida pelos candidatos.

Campanhas eleitorais e as Tecnologias de Informação e Comunicação

O uso crescente de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) pela população em idade política e economicamente ativa trouxe desafios para as democracias contemporâneas. Embora o uso de novas tecnologias na política geralmente evolua lentamente em comparação com seu uso comercial, no ambiente eleitoral a Internet surgiu quase ao mesmo tempo em que estreou no mundo empresarial, a começar pelos Estados Unidos, onde viria a mudar a forma de interação entre atores políticos e a dinâmica das campanhas eleitorais.

Na última década, por exemplo, a popularização de redes sociais abriu tanto a possibilidade de novas formas de participação política (CASTELLS, 2012; DIAMOND e PLATTNER, 2012), quanto novas formas de controle autoritário (DEIBERT e ROHOZINSKI, 2012; MACKINNON, 2012; MOROZOV, 2011). Como observa Cruces (2017), os eventos da Primavera Árabe em 2010 impulsionaram a ideia de que as redes sociais pudessem mobilizar grandes segmentos da população para remover ditadores (AMAN e JAYROE, 2013; LOTAN et al., 2011). Esta noção de mobilização através de novas tecnologias também conduziu movimentos como Los Indignados na Espanha (BARBERÁ et al., 2015; CASTELLS, 2012) e Occupy Wall Street nos EUA (BARBERÁ et al., 2015; TREMAYNE, 2014; CASTELLS, 2012).

Na mundo acadêmico, embora a Primavera Árabe também seja considerada um catalisador do interesse pelo estudo da relação entre meios digitais e política (AMAN e JAYROE, 2013; LOTAN et al., 2011), algumas pesquisas anteriores já apresentavam dados importantes sobre o uso da Internet nas eleições presidenciais dos EUA, sobretudo, no pleito de 2008, que elegeu o presidente Barack Obama para seu primeiro mandato (DIAMOND e PLATTNER, 2012; VACCARI, 2010; GOMES et al 2009).

Os primeiros levantamentos nesse sentido mostravam que os candidatos presidenciais utilizavam a Internet para se comunicar com os eleitores, embora de forma bastante limitada em comparação com a campanha de 2008. Em 1992, por exemplo, a campanha Clinton-Gore disponibilizou informações online, relacionadas às eleições, como textos de discursos, propagandas, documentos de posição e informações biográficas. Foi uma candidata ao Senado, todavia, que criou o primeiro site oficial dedicado a uma campanha: a senadora Dianne Feinstein (Califórnia, Estados Unidos), em 1994. Dois anos depois, em 1996, o primeiro site de candidato presidencial foi criado pelo comitê do republicano Bob Dole, tornando-se prática comum entre candidatos nos pleitos seguintes, inclusive na disputa de 2004.

Como mostra Bimber (2000 apud Marques 2011), ao analisar o uso das TICs nas campanhas eleitorais norte-americanas de 1996 e 1998, boa parte dos recursos de comunicação digital utilizados àquela época se referiam à mera presença dos candidatos nas redes digitais, sendo regra a manutenção de uma página simples de Internet, com poucas informações e com escassos recursos interativos. Os mais “ousados” arriscavam-se apenas a oferecer um endereço de e-mail para contato. Somente após a evolução da Internet para plataformas de interação e geração de comunidades, como o surgimento das redes sociais, os candidatos presidenciais passaram a fazer maior uso dos meios

digitais para interagir com os eleitores. Esse foi, segundo Navasartian (2008), um dos grandes diferenciais da campanha eleitoral de 2008 nos Estados Unidos.

No Brasil, o primeiro pleito presidencial a registrar a Internet nas campanhas foi o de 1998, quando o então candidato à reeleição, Fernando Henrique Cardoso, disponibilizou um site com suas propostas e projetos para o segundo mandato (STEFFEN, 2005). Foi em 2002, no entanto, que a Internet ganhou alguma institucionalização no âmbito eleitoral, quando a Resolução TSE nº 20.988, que “dispõe sobre a propaganda eleitoral e as condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral nas eleições de 2002”, estabeleceu:

“Art. 1º A propaganda eleitoral nas eleições de 2002, ainda que realizada pela Internet ou outros meios eletrônicos de comunicação, obedecerá ao disposto nesta Instrução.

Art. 2º A propaganda eleitoral somente será permitida a partir de 6 de julho de 2002 (Lei nº 9.504/97, art. 36, caput).

§ 1º Ao/A postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido político, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão, Internet e outdoor. “(Lei nº 9.504/97, art. 36, § 1º)

Esse marco legal inicial, embora proibitivo, ressaltou a função da Internet no mundo jurídico-eleitoral e abriu caminho para diversas regulamentações posteriores da Justiça Eleitoral. Em 2004, com a Resolução TSE nº 21.901, os candidatos foram autorizados a manter sites como mecanismo de propaganda eleitoral. Com essa decisão, somada à ampliação do acesso à Internet no país, as campanhas eleitorais passaram por uma grande expansão dos conteúdos e abordagens online.

Brandão Jr e Batista (2009) mostram que os sites de campanha cresceram bastante no Brasil, passando de 542 em 2002 para 2.640 em 2006. Estes números levam em conta candidatos para presidente, governador, senador e deputado. Em 2010, a relação entre Internet e eleições no Brasil se apresentou com maior vigor e, segundo Marques (et al 2011), consolidou um modelo de oferta e consumo de informação política marcado por ao menos duas características: “ (1) existe uma maior disponibilidade de informações geradas por candidatos, partidos e usuários; há, conseqüentemente, (2) uma maior concorrência pela atenção dos usuários” (Marques et al 2011, pg.211).

Seguindo o exemplo da eleição americana de 2008, o crescimento das redes sociais também mudou o estilo da campanha online no Brasil. Com a popularização do

Twitter, os “trendingtopics” passaram a ser algo relevante e visado pelos campos jornalístico e político, pois atuam como uma espécie de termômetro instantâneo da opinião pública (naquele momento, ainda não havia tanta preocupação e informação a respeito de perfis falsos ou do uso de “bots” criados para compartilhar ou curtir determinados posts).

Assim, o Twitter revelou-se, nas eleições de 2010, um importante elo entre outras diferentes redes existentes na Internet, “sobretudo, redes que agregavam usuários que preferiam permanecer no conforto de suas próprias comunidades” Marques (et al 2011, pg.214). O Facebook também desempenhou um papel interessante, permitindo que os eleitores distribuíssem mensagens em suas redes pessoais.

Para onde as evidências apontam?

Apesar da evolução extraordinária das TICs, e da Internet em particular, há ainda grande incerteza acerca das consequências que elas trazem ao processo eleitoral e ao mundo político mais amplo. Essa incerteza provoca a seguinte pergunta: qual é o efeito da Internet sobre a política? De forma, geral, a literatura sobre esse tema se divide em duas vertentes principais.

A primeira apresenta uma visão favorável à ampla difusão das TICs no mundo político, advogando que os obstáculos à universalização dessas tecnologias devem ser superados por meio de políticas inclusivas e pela união entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil. Uma das principais crenças dessa vertente é que a universalização da Internet permite a construção uma relação mais próxima entre políticos e cidadãos, e, por consequência, ela amplia os mecanismos de “accountability” vertical para além do controle exercido na urna.

A outra vertente é composta por aqueles que justificam a adoção das TICs como um processo posterior ao rompimento das barreiras econômicas e sociais que desafiam as democracias contemporâneas. Segundo essa visão, a universalização das TICs deve ocorrer após o alcance de um nível mínimo de bem-estar social que garanta aos cidadãos o acesso a serviços básicos como saúde, educação e a bens de consumo essenciais. Seria necessário, ainda, que os cidadãos obtivessem acesso à capacitação, sob o risco se intensificarem as desigualdades sociais e políticas com a criação de mais uma barreira ao desenvolvimento: a exclusão digital.

Sobre esses extremos, essencialmente teóricos, vale observar o estudo realizado por Braga (2011), em que resume as principais conclusões a serem tiradas das evidências e esforços recentes de pesquisa:

- “a existência de uma acentuada defasagem entre as potencialidades que essas novas mídias oferecem aos atores políticos (...) e o uso efetivo que os diferentes atores políticos fazem das NTICs, especialmente em período eleitoral
- As NTICs podem acelerar ou consolidar tendências prévias, mas são outros fatores os determinantes da ocorrência de „eleições críticas“, que promovem alterações significativas nas clivagens existentes na opinião pública, sendo a Internet apenas um meio para consolidá-las;
- os partidos e candidatos utilizaram até aqui a Internet como uma ferramenta de comunicação que complementa, mas em nenhum caso substitui as atividades off-line, especialmente o tradicional contato com o eleitor e articulação de cabos eleitorais, bem como o uso das antigas mídias;
- os cidadãos ainda confiam nos meios tradicionais de propaganda eleitoral como os principais meios de informação, especialmente a TV. Assim, longe de substituir as „mídias generalistas“ tradicionais, as novas articulam-se a elas de várias maneiras, estabelecendo com elas uma relação de complementaridade, e não de soma-zero“ (VVAA, 2009);
- apenas uma minoria de ativistas com maiores recursos econômicos e competências cognitivas estão motivados para procurar informações online. Ou seja: apesar de alguns atenuantes, subsiste o digital divide em vários países e contextos eleitorais, estando a Internet ainda longe de se converter num instrumento de mobilização regular e massiva como foi o caso das eleições estadunidenses;
- em suma: os efeitos da Internet sobre o conhecimento, a participação e o engajamento dos cidadãos não são negativos, mas modestos se confrontados com as expectativas inicialmente geradas pela Internet de alteração significativa da dinâmica dos pleitos eleitorais, capaz mesmo de gerar „revolução que não seria televisionada“ (Tripp, 2004)” (BRAGA, 2011)

Como é possível notar, essas conclusões agregam mais complexidade aos cenários traçados pelas duas vertentes mencionadas anteriormente, mas pouco informam sobre como a expansão das TICs é apropriada pelas campanhas eleitorais. Tanto no caso norte-americano, quanto nos estudos sobre o Brasil, a maior parte das pesquisas publicadas concentra a análise nos conteúdos disponibilizados pelos candidatos. Os poucos estudos que avaliam o lado financeiro da disputa política, preocupam-se com o “financiamento de campanha”, isto é, procuram entender como e quanto os políticos arrecadam. Essa perspectiva, embora tenha contribuído para avançar os debates acerca das distorções geradas pela relação doador-candidato, não nos ajuda a entender como os candidatos e partidos alocam os recursos arrecadados, deixando em segundo plano algumas das principais decisões políticas e estratégicas dos candidatos.

Diante desta lacuna empírica, propõe-se uma análise distinta sobre a relação entre TICs e eleições, baseada nas despesas realizadas pelos candidatos. Com a lente voltada para o pleito municipal de 2016, especificamente para o cargo de prefeito, este artigo se apoia na vocação do Centro de Direito Internet e Sociedade (CEDIS)⁵, para enfrentar as seguintes perguntas:

- Qual é peso relativo dos “meios tradicionais de campanha” e da “TICs” nas estratégias dos candidatos a prefeito?
- Qual é a relação entre o gasto de campanha e a votação obtida pelos candidatos?

2. METODOLOGIA

Para responder às perguntas propostas na sessão anterior, a pesquisa lançou mão de dados relativos ao pleito mais recente ocorrido no Brasil, qual seja, as eleições municipais de 2016 para o cargo de prefeito.

Bases de investigação

Duas bases de dados oficiais foram utilizadas na análise: (i) votos nominais em candidatos a prefeito e (ii) base de despesas por candidato a prefeito. Disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), elas retratam a quantidade de votos registrados pelos candidatos ao Executivo municipal de 2016 em cada um dos 5.568 municípios brasileiros. Essas bases descrevem, também, quais despesas foram declaradas por esses candidatos durante o período de campanha eleitoral.

Embora as bases sejam disponibilizadas separadamente, o TSE mantém em cada uma delas o mesmo número identificador dos candidatos, o que permitiu a integração dos dados em um arquivo único e os cruzamentos apresentados na próxima sessão. O quadro a seguir indica as variáveis disponíveis na base integrada:

Tabela 1 – Variáveis utilizadas na pesquisa

⁵O Centro de Direito, Internet e Sociedade (CEDIS), parte integrante Instituto Brasiliense de Direito Público, desenvolve linhas de pesquisa que contribuam com o processo de implementação do marco civil da internet, a promoção de mecanismos de privacidade e proteção de dados pessoais e o monitoramento das transformações e desafios da sociedade da informação.

VARIÁVEL		DESCRIÇÃO
Informações gerais	id_voto	Número de identificação do candidato atribuído pela Justiça Eleitoral
	regiao	Região do município onde o candidato disputou a eleição
	uf	Unidade da federação em que o candidato disputou a eleição
	municipio	Município onde o candidato disputou a eleição
	nome_cand	Nome completo do candidato
	nome_eleitoral	Nome utilizado pelo candidato para disputar a eleição e apresentado ao eleitor na urna eletrônica
	cargo	Cargo para o qual o candidato concorreu disputou a eleição
Informações do partido	num_partido	Número do partido político pelo qual o candidato disputou a eleição
	sigla_partido	Sigla do partido político pelo qual o candidato disputou a eleição
	nome_partido	Nome do partido político pelo qual o candidato disputou a eleição
	nome_colig	Nome da coligação integrada pelo partido do candidato
	colig	Composição da coligação integrada pelo partido do candidato
	colig_binominal	Se o candidato faz parte de coligação: 1 para sim e 0 para não
Votos e resultados	votos_1_turno	Quantidade de votos nominais recebidos pelo candidato no primeiro turno das eleições para prefeito
	votos_2_turno	Quantidade de votos nominais recebidos pelo candidato no segundo turno das eleições para prefeito
	resultado	Resultado da eleição para cada um dos candidatos: eleito no primeiro turno, eleito no segundo turno, não eleito
	eleito	Se o candidato foi eleito (em primeiro ou segundo turno): 1 para sim e 0 para não
Categorias de despesa em análise	id_despesa	Número de identificação da despesa realizada pelo candidato. Atribuído pela Justiça Eleitoral
	internet	Despesas realizadas pelo candidato com campanha na

	internet
pub_digital	Despesas realizadas pelo candidato com publicidade digital (internet + TV + rádio)
camp_tic	Variável agregada, que inclui as despesas realizadas com campanha na internet e outros meios de publicidade digital (internet + pub_digital)
pub_fisica	Despesas realizadas pelo candidato com publicidade física (panfletos, carro de som)
camp_trad	Despesas realizadas pelo candidato com meios tradicionais de campanha (publicidade física + comícios + despesas de comitê, exceto pessoal)
pessoal_encargos	Despesa com contratação de pessoas
pesquisas_eleitorais	Despesas realizadas pelo candidato com pesquisas eleitorais
infraestrutura_dema is	Demais despesas de campanha realizadas pelo candidato, excluídas as mencionadas anteriormente
gasto_total	Gasto total da campanha, somadas todas as despesas declaradas pelos candidatos. Referem-se em geral a custos com estrutura (aluguel e manutenção de sede de comitê, transporte de pessoal, dentre outros)
gasto_milhao	Se o candidato gastou mais de R\$ 1 milhão em sua campanha: 1 para sim e 0 para não
custo_medio	Custo médio do voto, compreendendo o total gasto dividido pela quantidade de votos recebidos

Fonte: elaborado pelo autor.

Universo da pesquisa

As eleições municipais de 2016 foram disputadas por 15.809⁶ candidatos, filiados a 34 partidos, em 5.568 municípios. Dos candidatos, 14.956 declararam despesas à justiça eleitoral e, somados, esses candidatos gastaram R\$ 1.448.389.695,00 (aproximadamente 1,45 bilhão de reais) com campanha eleitoral para o cargo de prefeito. Ao todo, foram analisadas nesta pesquisa 1.519.726 (um milhão quinhentos e dez mil, setecentos e vinte e seis) despesas declaradas à Justiça Eleitoral.

⁶ O número de candidatos que registraram candidatura foi de 16.568, mas apenas 15.809 foram habilitados pela Justiça Eleitoral a disputar as eleições. Há várias causas para a inabilitação, como, por exemplo, a condenação em 2ª instância, decorrente da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010).

Classificação dos gastos

A análise das despesas declaradas pelos candidatos a prefeito em 2016 teve como ponto de partida a classificação fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral⁷. Duas inovações, entretanto, foram criadas, neste trabalho, partir das categorias pré-existentes: (i) a agregação dos tipos de despesas em categorias mais amplas, que permitam ao leitor identificar qual estratégia de campanha foi privilegiada pelos candidatos na alocação de seus recursos e (ii) criação de um sistema de indexação dos gastos, baseado em palavras-chave, que permitam a identificação e agregação de despesas relacionadas a campanhas, com destaque para os gastos relativos às TICs. O objetivo desta indexação é mensurar a magnitude e abrangência da campanha digital no Brasil.

As etapas constituintes dessas duas abordagens são detalhadas a seguir⁸:

- Criação da variável “Publicidade digital”, com as categorias:
 - Produção de programas de rádio, televisão ou vídeo;
 - Produção de jingles, vinhetas e slogans.
- Criação da variável “Publicidade tradicional”, com as categorias:
 - Publicidade por materiais impressos;
 - Publicidade por carros de som;
 - Publicidade por jornais e revistas;
 - Atividades de militância e mobilização de rua;
 - Publicidade por adesivos;
 - Comícios;
 - Correspondências e despesas postais;
 - Eventos e promoção de candidatura;
 - Telefone.
- Criação da variável “Internet”, com as seguintes categorias:
 - Criação e inclusão de páginas na internet;

⁷ Não foi considerada na pesquisa a categoria “doações a outros candidatos”, visto que o objetivo da pesquisa não é mapear o fluxo financeiro entre candidatos, mas sim identificar o perfil de execução das despesas. A análise também não considerou os candidatos com quantidade de votos igual a zero, tendo em vista que muitos se referem a impugnações realizadas pela Justiça Eleitoral.

⁸Na planilha original fornecida pelo TSE, foram considerados também as despesas classificadas como “Baixa de Estimáveis, que se referem a bens e serviços doados ou cedidos para as campanhas eleitorais”, os quais possuem valor econômico, mas não são recursos financeiros (veículos cedidos para uso na campanha; imóveis cedidos para abrigar comitês de campanha; serviços de contabilidade ou de advocacia, doados pelos contabilistas/advogados; entre outros). Nesses casos, o valor declarado pelos candidatos é estipulado com base nos valores de mercado, para fins de contabilização na prestação de contas”. CADIN, 2016.

- Todas as despesas que continham palavras-chave relacionadas a internet, tais como: internet, web, facebook, twitter, whatsapp, online, rede social, dentre outras (a busca também considerou os radicais dessas palavras e suas derivações mais comuns).

3. ANÁLISE DOS DADOS

Aspectos descritivos gerais

Iniciando a leitura dos dados pelos números mais amplos, a Tabela 2 apresenta o gasto médio, por partido, das campanhas a prefeito e o custo médio do voto, além da diferença dessas variáveis entre o grupo de candidatos eleitos e não eleitos. Assim, verificamos que uma candidatura para o executivo municipal custa em média R\$ 96,8 mil e cada voto conquistado tem um valor médio de R\$ 12,56. A tabulação dos dados também indica que, em média, os candidatos eleitos investiram mais recursos financeiros em suas campanhas. Tal observação é demonstrada pela coluna de diferença entre o gasto médio dos candidatos (agregados por partido), em que o valor declarado pelos eleitos supera, na maioria dos casos, o dos não eleitos.

Tabela 2 - Gasto médio e custo do voto por partido, em R\$

Partido	Total		Diferença entre eleitos e não eleitos	
	Gasto médio do candidato	Custo médio do voto	Gasto médio do candidato	Custo médio do voto
PSDB	146.128,16	11,17	42.701,84	-9,10
PSB	120.783,88	12,45	33.745,52	-4,37
PRB	108.629,20	12,87	-7.686,38	-1,28
PT	105.037,26	13,00	-36.052,34	-1,37
DEM	103.821,99	12,67	55.646,76	-7,08
PMDB	103.814,61	14,21	7.057,06	-4,78
PDT	102.841,98	11,15	42.164,75	-2,79
PC do B	100.990,15	15,81	38.332,52	-5,94
PPS	99.300,17	11,93	16.380,33	-8,56
PR	98.065,98	12,74	-13.237,76	-0,14
PSD	95.385,02	13,57	3.699,57	-1,81
PT do B	92.084,07	37,19	-40.517,86	-27,67
PRTB	91.952,02	42,22	4.941,89	-19,50
PHS	83.098,67	9,95	210.921,74	-14,48
PP	78.656,68	14,69	4.972,52	-2,24

PTN	78.196,27	9,76	140.548,51	-0,06
PSC	76.282,10	16,42	47.929,97	-6,89
PTB	71.980,62	13,04	18.574,25	-4,18
PV	71.207,60	14,45	41.512,71	-4,54
REDE	69.858,51	7,54	339.659,32	-4,38
Demais partidos	39.939,25	10,98	49.953,85	-3,81
Total	96.843,39	12,56	30.723,49	-4,33

Fonte: elaborada pelo autor.

É preciso ter ponderação, contudo, ao aplicar a média de um universo tão amplo (quase 15 mil casos) à análise dos casos concretos, tendo em vista que ela constitui uma medida de tendência central e leva em conta toda a distribuição. Situações específicas exigem uma análise mais detalhada, considerando outras variáveis contextuais. O candidato à prefeitura de São Paulo, Fernando Haddad, por exemplo, teve a campanha mais cara do pleito de 2016 (R\$ 15.523.629,19) e foi derrotado no primeiro turno. Nesse caso, dados complementares devem ser considerados, como a baixa aprovação do governo Haddad no fim de seu primeiro mandato e a polarização histórica entre PT e PSDB no município de São Paulo.

Ainda sobre situações específicas, alguns casos extremos merecem nota:

- 23 candidatos gastaram até R\$ 100,00, sendo 7 deles (30%) vinculados ao PSOL, e nenhum deles foi eleito.
- 153 candidatos (1% do total) gastaram mais de R\$ 1 milhão. Destes, 88% venceram o pleito ou perderam para candidatos que também gastaram mais de R\$ 1 milhão.

Ainda em relação às medidas centrais, as bases de despesas e de votos revelam uma grande variação entre as regiões, conforme demonstrado na Tabela 3, abaixo:

Tabela 3 - Gasto médio e custo do voto, por região, em R\$

Região	Gasto médio	Custo médio do voto
Centro-Oeste	139.659,86	21,66
Sudeste	108.245,72	11,77
Norte	107.402,64	14,11
Nordeste	89.563,02	12,22
Sul	67.345,29	10,37

Fonte: elaborada pelo autor.

Essas comparações, ainda que não expliquem o motivo das distorções, são importantes para lembrar-nos de que por trás de cada um desses valores numéricos, há um contexto político e socioeconômico distinto. É de se imaginar, por exemplo, que

municípios onde as eleições ocorrem sem competição, ou seja, com apenas um candidato forte na disputa, a relação despesa/voto seja baixa, visto que qualquer quantidade válida de votos pode ser suficiente para garantir a vitória. Em 2016, esse cenário foi observado, por exemplo, em Piracicaba, onde o PSDB, além de ter vencido as últimas quatro eleições, concorreu em 2016 com uma ampla coligação (PSDB / PMDB / PTB / PPS / PV / PTN / PHS / PP / PRB / PSC / PSL / SD). Seu candidato, Barjas Negri, foi eleito em primeiro turno com 70,31% dos votos e teve um gasto total de R\$ 118.558,00, o que representa um custo R\$ 0,90 (noventa) centavos por voto.

Já nos municípios onde as forças políticas são polarizadas, espera-se que os candidatos invistam alto para evitar o triunfo do rival, o que eleva o custo médio do voto nessas regiões. Em Fortaleza (CE), por exemplo, o candidato Roberto Cláudio (PDT) gastou R\$ 10.374.162,27 (R\$10,3 milhões) para se reeleger, tendo em vista que o segundo colocado investiu R\$ 6.239.728,38 (R\$ 6,2 milhões).

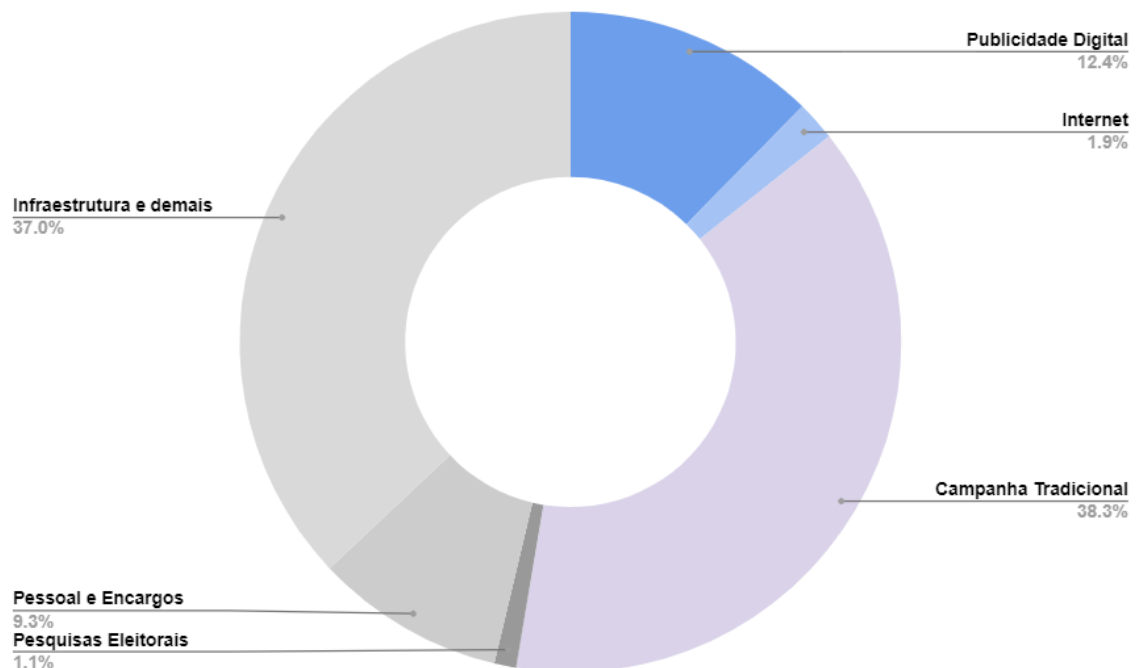
Essas considerações centradas na variável “gasto total”, contudo, embora ofereçam um primeiro indicador sobre a competitividade dos candidatos, não nos ajudam a compreender como estes constroem suas estratégias de campanha. Essa limitação, assim, nos leva a ampliar o estudo para o detalhamento dos gastos.

Campanhas tradicionais e uso das TICs

Aplicando a classificação de despesas construída na pesquisa, conforme explicado na Tabela 1, verifica-se que a maior parte dos recursos financeiros dos candidatos, 38,3%, é alocada para despesas relativas a “meios tradicionais de campanha” (panfletos, carro de som, comício, despesas de comitê) e para despesas de Infraestrutura (aluguel de imóvel, transporte de profissionais, água, luz etc.), que respondem por 37%.

Os gastos com publicidade digital (TV/ Rádio) e com Internet somam 14,3%, ocupando a terceira posição no agregado dos candidatos. Nota-se, ainda, que os custos com pagamento de Pessoal e Encargos representam 9,3% do total declarado em 2016 e pesquisas eleitorais respondem por apenas 1,1% das despesas dos candidatos a prefeito.

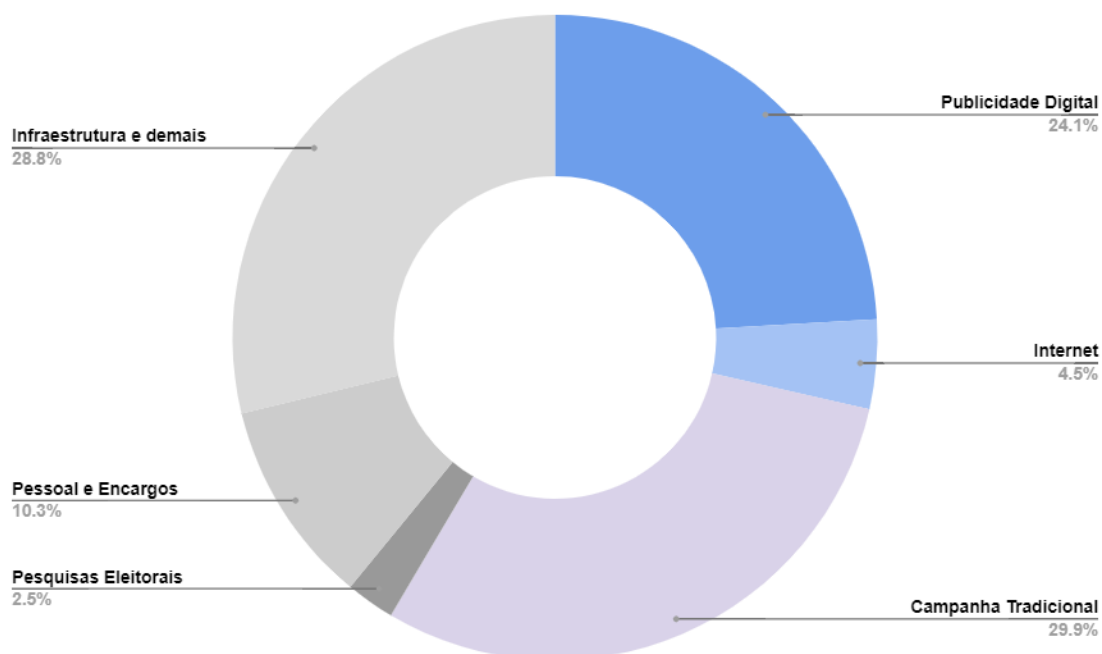
Gráfico 1 - Tipos de Gastos (Todas as Campanhas)



Fonte: elaborado pelo autor.

Entre os candidatos que gastaram mais de um milhão de reais, 153 no total, a composição dos gastos apresenta algumas diferenças. A mais marcante das alterações é a proporção de gastos alocados para as TICs, que dobra no caso de Publicidade Digital (TV e Rádio) e aumenta 2,5 vezes no caso da Internet. Uma possível explicação para essa aposta nas TICs é o fato de que candidatos com maior disponibilidade de recursos concorrem em municípios maiores, onde as campanhas tradicionais de rua não são tão eficientes quanto nas pequenas cidades. Além disso, as populações das maiores cidades tendem a ser mais conectadas.

Gráfico 2 - Tipos de Gastos (Campanhas acima de R\$ 1 milhão)



Fonte: elaborado pelo autor.

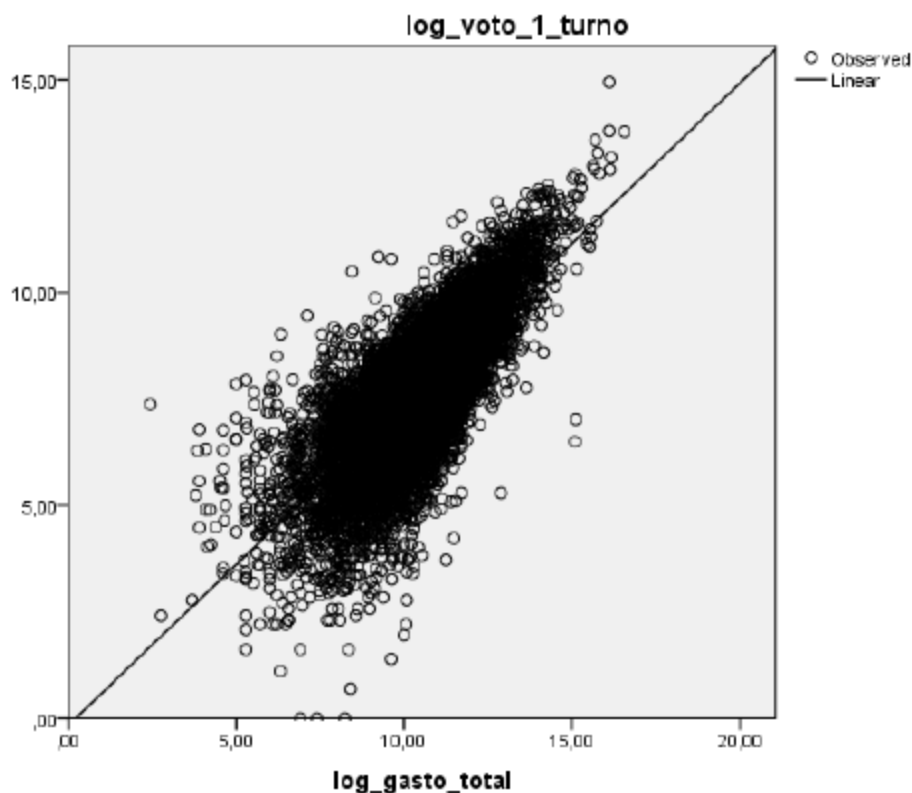
Relação entre gastos e votos

Quando investigamos a relação entre gasto e voto, a primeira constatação relevante do estudo é a de que as eleições para prefeito no Brasil corroboram a afirmação dominante na literatura, ou seja, gasto e voto são variáveis positivamente correlacionadas. Como fica evidente na curva de regressão, Gráfico 3, a quantidade de votos dos candidatos tende a aumentar quando o gasto do candidato aumenta.

Gráfico 3 - Relação gastos declarados e votos recebidos

Model Summary and Parameter Estimates							
Dependent Variable: log_voto_1_turno							
Equation	Model Summary					Parameter Estimates	
	R Square	F	df1	df2	Sig.	Constant	b1
Linear	.571	19934,713	1	14954	.000	-.169	.755

The independent variable is log_gasto_total.



Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: A escala do gráfico foi transformada usando um logaritmo para permitir a visualização.

Conforme ilustra o gráfico, existe uma forte correlação entre gasto total com campanha e número de votos recebidos, por candidato. Quando plotados os dados relativos a “gasto total” versus “votos recebidos em 1º turno”⁹, para cada um dos quase 15 mil candidatos a prefeito, a correlação observada é alta, com um coeficiente de correlação de Pearson (R) de 0,75. Já o coeficiente de determinação (R Square) alcança o valor de 0,57, o que revela que 57% da variação dos votos pode ser explicada pelo gasto dos candidatos.

⁹A regressão considerou os votos recebidos em primeiro turno, tendo em vista que apenas 92 municípios realizaram 2º turno em 2016.

Para que fosse possível colocar todos os pontos no gráfico, a escala dos dois eixos foi reduzida por uma transformação logarítmica. Assim, o bloco mais robusto do gráfico representa os candidatos de pequenos municípios, que gastam pouco e se elegem com poucos votos. Na ponta mais estreita (canto superior direito), contudo, a tendência fica mais clara e apresenta uma inclinação à esquerda da reta de regressão, sugerindo que um aumento dos gastos dos candidatos que mais investiram resulta em um retorno maior de votos. Em outras palavras, dinheiro é importante para todos, mas essa relação gasto-voto se intensifica nas disputas mais dispendiosas.

Outra maneira de análise analisar a afirmação de que “dinheiro importa”, é utilizando um modelo multivariado, em que alguns tipos de gastos são utilizados simultaneamente para explicar a variação dos votos. No caso em tela, o poder explicativo se mantém quando algumas despesas são eliminadas do modelo. Nas tabelas abaixo, observa-se que a relação gasto-voto é praticamente a mesma quando consideramos apenas as despesas efetivamente relacionados à campanha política, isto é, aquelas direcionados à finalidade da campanha. A categoria “outros”, que inclui gastos estruturais e fixos, como aluguel, água, luz, transporte etc., foi excluída deste segundo modelo, deixando apenas as variáveis “campanha tradicional”, “campanha TICs”.

Os resultados, nesse caso, indicam uma correlação (R) de 0,75, o que mantém o coeficiente do modelo anterior, pautado no gasto total dos candidatos. Esse valor é significativo para uma eleição tão ampla e diversa quanto o pleito municipal brasileiro. Mesmo com tantas diferenças de alianças políticas, condições geográficas dos municípios e acesso às tecnologias de informação, o conjunto dos dados apresenta um alto grau de associação entre gasto e voto, sobretudo quando a despesa é direcionada a atividades diretas de campanha, como publicidade, propaganda, comícios, campanhas de rua e engajamento em redes sociais.

Conforme indicado no modelo, Tabelas 4 e 5, 56% da variação dos votos na eleição para prefeito em 2016 pode ser explicada por essas duas variáveis, número muito elevado se considerarmos que diversos outros fatores influenciam o resultado das eleições.

Tabela 4 - Sumário do modelo^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,751 ^a	,565	,565	,80650

a. Predictors: (Constant), log_camp_tic, log_camp_trad

b. Dependent Variable: log_voto_1_turno

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 5 - Coeficientes

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	,882	,061		14,565	,000
log_camp_trad	,564	,007	,573	76,071	,000
log_camp_tic	,204	,006	,257	34,114	,000

a. Dependent Variable: log_voto_1_turno

Fonte: Elaborada pelo autor.

Outro apontamento relevante da pesquisa é o peso de cada variável na relação gasto-voto. Como demonstrado anteriormente nos Gráficos 1 e 2, a maior parte das despesas dos candidatos a prefeito em 2016 referia-se ao que convencionamos chamar de “campanha tradicional” (panfletos, carro de som, comício, despesas de comitê). Os coeficientes do modelo multivariado indicam que, de fato, este tipo de gasto é o mais associado à obtenção de votos. Olhando para os coeficientes padronizados (Beta), na tabela acima, verifica-se que os gastos com campanha tradicional são os que mais pesam para esta alta correlação entre gasto e voto, com Beta 0,573, seguido por gastos relacionados a TIC (Rádio, TV e Internet), com Beta de 0,257.

Do ponto de vista político-estratégico, portanto, os dados sugerem que, em geral, os meios tradicionais de campanha ainda não podem ser substituídos de maneira eficaz na corrida pelo voto. Na esfera municipal, afinal, onde o contato presencial entre candidatos e eleitores é mais frequente e onde as distâncias podem ser cobertas com maior facilidade pelos candidatos, as TICs ainda não se apresentam como a estratégia mais interessante para a comunicação de campanha.

4. CONCLUSÕES

De maneira geral, o estudo corrobora a tese dominante na literatura sobre campanhas eleitorais, isto é, que os resultados das eleições são cada vez mais influenciados pela quantidade de recursos financeiros colocados à disposição dos candidatos. No pleito para o cargo de prefeito em 2016, os dados não apenas revelam que candidatos eleitos apresentaram um maior gasto médio em suas campanhas (inclusive quando segmentados por partido ou estado), como sugerem que o agregado dos candidatos (eleitos ou não) também potencializam sua obtenção de votos quando investem mais.

Dentre as contribuições para a literatura, ressalta-se a constatação de que alguns tipos de gastos estão mais fortemente associados à obtenção de votos. No caso das eleições de 2016, a relação gasto-voto revelou-se mais intensa quando consideramos apenas as despesas efetivamente relacionadas à finalidade da campanha, ou seja, quando eliminamos os gastos fixos (aluguel de imóvel para comitê, estrutura, água, luz, etc.). Como essas despesas estruturais são, em muitos casos, inevitáveis, tendo em vista que grande parte das campanhas necessita de sede e de mecanismos de coordenação, as campanhas podem exigir um alto investimento inicial. As análises apresentadas no estudo, contudo, não indicam que o comprometimento de um certo valor financeiro inicial com estrutura aumente o retorno dos candidatos na relação gasto-voto. Ao contrário, os dados sugerem que este objetivo é alcançado quando os recursos são alocados nas atividades diretamente voltadas aos eleitores, como publicidade, propaganda, comícios, campanhas de rua e engajamento em redes sociais.

Dentre esses vários tipos de estratégias disponíveis aos candidatos, o estudo aponta que os gastos com despesas tradicionais, responsável pela maior parcela dos recursos de campanha dos candidatos, são, de fato, mais associados com a obtenção de votos.

Ademais, vale ressaltar que, apesar do potencial que trazem para as campanhas, as TICs ainda são pouco utilizadas no pleito municipal. Do total de gastos analisados, que abarcam praticamente todas as despesas declaradas em 2016, 12,4% referem-se às TICs e apenas 1,9% à Internet. Embora esta baixa adesão seja, em certa medida, esperada para o pleito municipal, onde a mobilização de rua ainda ocupa um papel de destaque na vida política local, os dados revelam que as TICs também possuem muito espaço para crescimento dentre as campanhas mais dispendiosas, geralmente

conduzidas nas capitais e grandes cidades. Nesses casos, os meios digitais são utilizados com maior intensidade (Rádio e TV 24,1% e Internet 4,5%), mas os valores ainda são baixos se consideramos que os eleitores dos grandes centros urbanos são mais conectados.

Por fim, é importante que as constatações apresentadas neste estudo sejam complementadas por outros recortes empíricos, como análises regionais e estudos de casos, de modo que as tendências gerais apresentadas sejam interpretadas à luz de contextos específicos. Sugere-se, também, a extensão da metodologia de análise de despesas de campanha para as eleições estaduais e presidenciais. Ao menos em tese, as TICs tendem a ser mais relevantes quanto maior for a circunscrição eleitoral do candidato, tendo em vista que em uma campanha presidencial, por exemplo, apenas uma pequena parte do território pode ser efetivamente contemplada com a realização de eventos físicos de campanha. Nesses casos, é de se esperar que TV, Rádio e Internet ocupem um lugar de maior destaque nas estratégias dos candidatos.

5. REFERÊNCIAS

- AMAN, Mohammed M.; JAYROE, Tina. 2013. **"ICT, social media, and the Arab transition to democracy: from venting to acting."** *Digest of Middle East Studies* 22, no. 2 (2013): 317-347.
- ARAUJO, C.; ALVES, J. E. **Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas.** *Dados*, v. 50, n. 3, p. 535-577, 2007.
- BALLINGTON, J. **"Gender equality in political party funding"**. In: AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (Orgs.). *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm: Idea, 2003, p. 157-167.
- BARBERA, P.; WANG, N.; BONNEAU, R.; JOST, J. T.; NAGLER, J.; TUCKER, J.; GONZÁLEZ-BAILÓN, S. **"The Critical Periphery in the Growth of Social Protests."** *PloS ONE* 10 (11): 1–15, 2015.
- BATISTA, Carlos Marcos; BRANDAO JR, Francisco; **E-participation in electoral campaigns: the Brazilian experience.** *International Journal of Electronic Governance*, v. 2, n. 4, p. 328-343, 2009.
- BRAGA, SÉRGIO. **O uso da Internet nas campanhas eleitorais: balanço do debate e algumas evidências sobre o Brasil.** *Revista USP*, n. 90, p. 58-73, 2011.

BRASIL. **Resolução TSE nº 20.988**, de 21 de fevereiro de 2002. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2002/RES209882002.htm>

BRASIL. **Resolução TSE nº 21.901**, de 12 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2002/RES209882002.htm>

BRITTO, D. **O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2009.

CADIN. **Aspectos Contábeis e Jurídicos das Prestações de Contas das Eleições de 2016**. Conselho Federal de Contabilidade. Brasília, 2016.

CASTELLS, Manuel. **Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age**. Polity, 2012.

CRUCES, Juan S. Gomez. **Social Media Campaigns and Political Agenda-Setting: The Case of Mexico**. University of Colorado at Denver, 2017.

DEIBERT, Ronald; ROHOZINSKI, Rafal. 2012. **"Liberation vs. Control: The Future of Cyberspace"** in Diamond, Larry, and Marc F. Plattner (eds). 2012. **Liberation technology: Social media and the struggle for democracy**. JHU Press, 2012.

DIAMOND, Larry, and PLATTNER, Marc F. (eds). **Liberation technology: Social media and the struggle for democracy**. JHU Press, 2012.

GOMES, Wilson et al . **"Politics 2.0": a campanha online de Barack Obama em 2008**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 17, n. 34, p. 29-43, Oct. 2009.

LEMONS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. **Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006**. Opinião pública, v. 16, n. 2, p. 366-393, 2010.

LOTAN, G.; GRAEFF, E.; ANANNY, M.; GAFFNEY, D.; PEARCE, I. **"The Arab Spring, the revolutions were tweeted: Information flows during the 2011 Tunisian and Egyptian revolutions"**. International journal of communication 5 (2011): 31, 2011.

MACKINNON, Rebecca. 2012. **"China's 'Networked Authoritarianism'"** in Diamond, Larry, and Marc F. Plattner (eds). **Liberation**, 2012.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Internet e eleições 2010 no Brasil: rupturas e continuidades nos padrões midiáticos das campanhas políticas online**. Galáxia. Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Semiótica. ISSN 1982-2553, n. 22, 2011.

MOROZOV, Evgeny. 2012. **"The net delusion: The dark side of Internet freedom"**. Public Affairs, 2012. Harvard.

NAVASARTIAN, Kanakara. **Digging for votes: An analysis of 2008 presidential candidates' use of new media**. University of Southern California, 2008.

SACCHET, T.; SPECK, B. **Financiamento eleitoral e representação política: o peso do dinheiro e o desequilíbrio de gênero nas esferas legislativas.**Congresso da Anpocs. Caxambu, 2010b.

_____. **IPSA Research Committee on Political Finance and Political Corruption, RC20.** Annual Meeting on Political Finance and Corruption. Liubiana, Slovênia, 24 a 26 de jul. 2010a.

_____. **Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos.** 2012.

SAMUELS D. "Money, Elections, and Democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society.**" vol.43, nº 2, p.27-48, 2001.

_____. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil.**Cambridge University Press, 2003.

SPECK, B. W. **Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil.** Cadernos Adenauer, Ano 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

STEFFEN, Cesar. **A campanha Presidencial de 2002 via Internet em três dimensões contextuais: jurídica, econômica e estratégica.** XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Rio de Janeiro, 2005.

TREMAYNE, Mark. 2014. "Anatomy of protest in the digital era: A network analysis of Twitter and Occupy Wall Street."Social movement studies 13, no. 1 (2014): 110-126.

TRIPP, Joe. **The Revolution Will Not Be Televised: Democracy, the Internet, and the Overthrow of Everything.**New York, Regan Books, 2004.

VACCARI, Cristian. "Technology is a commodity": the internet in the 2008 United States presidential election.**Journal of Information Technology & Politics** 7, no. 4 (2010).

VVAA. **Internet y la Comunicación Electoral, no 33 del Cuadernos Del CAC dedicado ao uso da Internet nas eleições.** Barcelona, 2009 (disponível em: <http://www.cac.cat/web/recerca/quaderns>; acesso em: 23 de abril de 2010).