

Campanhas e Legislação Eleitoral: os governos estaduais nas eleições de 2018

Mércia Alves

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Barbara Lima

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

1 Introdução

As eleições intermediárias de 2016, bem como as gerais de 2018, deram início a uma nova estrutura de organização e financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. A minirreforma eleitoral de 2015 – Lei n. 13.165/2015 (Brasil, 2015) – e um conjunto de resoluções aprovadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em dezembro de 2017 – Lei n. 13.487/2017 e Lei n. 13.488/2017 (Brasil, 2017a, 2017b) –, promoveram mudanças relacionadas ao tempo e espaço da propaganda eleitoral, ao perfil de financiamento, ao teto de arrecadação e de gastos. Essas mudanças geraram um ambiente de incerteza para os partidos políticos que atuam na arena eleitoral de forma competitiva.

O presente artigo busca entender como as mudanças na legislação alteraram a dinâmica financeira das campanhas eleitorais para o Poder Executivo subnacional, a partir da análise das prestações de contas de candidatos/as que venceram as eleições aos governos dos estados brasileiros em 2018. Trata-se de: 1) disponibilidade de recursos; e 2) alocação de recursos de atividades relacionadas à comunicação das campanhas. São consideradas as seguintes variáveis: a) estado; b) colégio eleitoral; c) turno/retorno; e d) posição em relação ao governo. Busca-se responder a seguinte questão: como os tetos de gastos e a diminuição do tempo de campanha refletiram na forma pela qual os partidos se organizaram para arrecadar e concentrar recursos? A análise tem como parâmetro as eleições municipais de 2012 e 2016.

Estudo de Alves e Lima (2018), que abordou as eleições municipais de 2012 e 2016, demonstrou que: 1) a mudança no perfil do financiamento das campanhas foi eficiente no sentido de tornar os partidos menos dependentes de um setor específico e na diminuição do custo das campanhas, mas não impediu a concentração de recursos nos grandes partidos; e 2) apesar da diminuição dos dias e do tempo de propaganda eleitoral na TV, houve uma maior concentração de recursos na produção desse material¹. Assim, a diminuição no tempo de campanha não foi uma medida eficaz para torná-la menos cara, uma vez que a concentração e o volume de recursos investidos nessa área foram maiores. O presente artigo parte dessas duas conclusões como hipóteses para analisar as campanhas de 2018, discutindo como as alterações na legislação e a dinâmica política local interferem na organização das campanhas, principalmente nas atividades relacionadas à comunicação.

Concluiu-se, primeiro, que a alteração no perfil de doações e a diminuição dos dias de campanha foram medidas que auxiliaram na diminuição do custo das campanhas. Entretanto, estas

¹ Produção de Programas de Rádio, TV e Vídeo (Categoria pré-estabelecida pelo TSE).

medidas não evitaram campanhas mais onerosas dos grandes partidos e lideranças já estabelecidas em relação às demais. Segundo, constatou-se que a produção audiovisual ainda é uma das atividades que reúne maior percentual financeiro. Confirmadas ambas as hipóteses, algumas tendências foram apontadas e merecem atenção, tais como o autofinanciamento, o financiamento coletivo e o impulsionamento de conteúdo. Por fim, o capital político das lideranças pareceu uma variável essencial para compreensão da dinâmica financeira das campanhas analisadas.

2 Campanhas e a Legislação Eleitoral no Brasil

As campanhas eleitorais organizam a informação política e são responsáveis por promover e articular as vias de comunicação com o eleitor, apresentar partidos, candidatos/as e suas respectivas agendas. É durante a campanha que grupos políticos são identificados e que o tema “eleições” entra no debate da opinião pública (Cervi, 2010; Panke, 2011; Manin, 1995). As discussões são pautadas no conteúdo da propaganda eleitoral, na cobertura dos meios de comunicação (Cervi, 2010) e, mais recente, na veiculação da propaganda política na *internet* por meio de *sites*, redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas.

O Código Eleitoral brasileiro e o Tribunal Superior Eleitoral datam de 1932 e foram criados com o objetivo de organizar, fiscalizar e modernizar as eleições no Brasil à época. Em 1937, com a instauração do Estado Novo por Getúlio Vargas, a Justiça Eleitoral e o Código Eleitoral foram suspensos e retomados somente após o golpe militar que o removeu do poder em 1945.

Com a retomada da Justiça Eleitoral e do Código Eleitoral surgiram as primeiras regulamentações de meios eletrônicos de propaganda eleitoral, em 1950, com a Lei n. 1.164. Esta previa a possibilidade de propaganda paga e garantia períodos compulsórios de veiculação da propaganda eleitoral nas rádios. As emissoras eram responsáveis por estabelecer os critérios de rotatividade entre os candidatos e fixar uma tabela de preços igualitária. Apesar disso, somente candidatos e partidos com muito dinheiro tinham acesso a esses recursos na época (Albuquerque, 1999).

O acesso gratuito ao rádio e à televisão durante o período de campanhas surgiu em 1962 pela Lei n. 4.115, que criou o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). A partir dessa lei foram definidos critérios de rotatividade entre os partidos políticos, tempo e calendário de veiculação de propaganda no rádio e na televisão. Mesmo com o surgimento do HGPE, a possibilidade de propaganda paga não foi eliminada (Albuquerque, 1999).

Em julho de 1965, já durante o regime militar, foi instaurada a Lei n. 4.737, que criou o Código Eleitoral brasileiro. O código determinava que as emissoras reservassem duas horas na grade de programação para a veiculação da propaganda eleitoral nos 60 dias anteriores da antevéspera do pleito. Os programas não eram sujeitos à revisão prévia, mas havia restrições impostas pelo artigo 243: não eram permitidas mensagens de conteúdo subversivo, contrárias às Forças Armadas e que fizessem apologia a guerras e atentados; o descumprimento da lei de ordem pública; mensagens que instigassem a desobediência coletiva.

A propaganda eleitoral gratuita não sofreu alterações substanciais durante o regime militar até a Lei n. 9.601 ou Lei Falcão, em 1976. Em vigor até 1982, essa lei restringiu a campanha na imprensa escrita ao nome e legenda do candidato, eliminou a possibilidade de propaganda paga e proibiu a divulgação de entrevistas e matérias (Albuquerque, 1999). Com o processo de redemocratização a

partir de 1985, a Legislação Eleitoral foi modificada e o TSE se tornou o responsável pelas eleições no Brasil (Albuquerque, 2005). Desde então, o HGPE passou por uma série de mudanças normativas, de seu formato às regras de exibição, tempo de duração e divisão de tempo (Borba e Aldé, 2016).

No ano de 1989, a Lei n. 7.773 estabeleceu que a propaganda eleitoral na televisão seria diária e distribuída em tempo proporcional ao tamanho das bancadas dos partidos no Congresso Nacional. A primeira restrição significativa em relação à lei ocorreu ainda em 1994, com a proibição do uso de recursos audiovisuais e da presença de outros atores na propaganda, que deveria se limitar ao candidato em estúdio. Essa restrição durou apenas esse pleito.

Das mudanças mais significativas da década de 1990 está também a criação dos *spots* em 1996 e da Lei de Partidos, em 1997. O *spot* é um modelo norte-americano de propaganda (Albuquerque, 1999). São comerciais de 30 ou 60 segundos inseridos na programação normal das emissoras abertas. Como linguagem, é muito semelhante à do HGPE, mas esses comerciais são transmitidos esporadicamente e surpreendem o telespectador, uma vez que não têm horário fixo e/ou programado de transmissão (Borba, 2012; Borba e Aldé, 2016).

A propaganda eleitoral brasileira, tal como se conhece hoje, é regida pela Lei n. 9.504 de 1997. Ainda que cada eleição disponha de uma resolução específica, as características fundamentais se mantêm: o acesso gratuito pelas coligações partidárias aos meios de comunicação, com a divisão de tempo baseada no tamanho das bancadas dos partidos (Alves, 2016). A lei de 1997 restringiu o tempo de propaganda eleitoral na TV em relação aos pleitos anteriores: de 60 para 45 dias, de 4 para 3 dias na semana, de dois blocos diários de 60 minutos para dois blocos diários de 50 minutos.

Desde então, as maiores mudanças foram promovidas pela minirreforma de 2015, que reduziu os dias de campanha de 45 para 35 dias e os dias de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, além do tempo, que passou para dois blocos de 10 minutos. O principal argumento para essas modificações se baseou nos altos custos das campanhas eleitorais no Brasil. Estudos demonstram que, mesmo com a diminuição do teto de gastos das campanhas, a maior parte dos recursos financeiros ainda é despendido em produção de conteúdo publicitário e “militância” paga. Os gastos com atividades de campanha seguiram em um crescente. Um dos principais fatores para o encarecimento é a contratação dos serviços técnicos de terceiros (Marenco, 2008).

Além da redução da propaganda na televisão, ao longo dos últimos 20 anos, várias proibições foram realizadas. Destacamos: proibição da confecção, utilização e distribuição de brindes por comitê e/ou candidato (camisetas, chaveiros, bonés, canetas, etc.); de cestas básicas ou qualquer outro bem material que possa atribuir vantagens ao eleitor – Lei n. 11.300 (Brasil, 2006); contratação, pagamento de cachê de artistas e a realização de “showmícios”² e eventos similares; concessão pública e de propaganda em *outdoors* e divulgação paga na imprensa escrita (Brasil, 1997); disposição de propagandas externas em ambientes públicos. Houve, ainda, a regulamentação das propagandas em propriedade privada, acordo com a Lei n. 12.034 (Alves e Lima, 2018).

Além da minirreforma, a Lei n. 13.034 de 2009, a Lei n. 12.891 de 2013 e, recentemente, a Lei n. 13.165 de 2015 e a Emenda Constitucional n. 97 de 2017 são fundamentais para o atual formato das campanhas eleitorais. Essas reformas trataram principalmente do perfil de financiamento, da prestação de contas e da normatização e distribuição da concessão pública da propaganda eleitoral no

² Ato público realizado em períodos eleitorais com a presença de candidatos acompanhados de por artistas do campo da música, com intuito de atrair público maior e promover entretenimento.

rádio, na televisão e nos espaços públicos. De modo geral, elas objetivam adequar as regras para preservar o princípio da proporcionalidade entre os partidos, garantir maior isonomia nos pleitos e diminuir os custos de campanha. De acordo com Speck (2016), as mudanças na legislação, principalmente a proibição da doação de recursos do setor privado, ajudam a estabelecer uma nova relação de confiança na democracia representativa. Para este trabalho interessa olhar as mudanças promovidas pelas leis de 2015 e 2017 nas eleições de 2018.

3 Reformas e as Eleições de 2016 e 2018

As eleições municipais de 2016 foram as primeiras sob as novas regras promovidas pela minirreforma de 2015 e contaram com a mudança no modelo de financiamento e com a diminuição do tempo e do espaço de campanhas. Como citado na seção anterior, o período de campanha foi reduzido em número de dias, tempo de exibição e dias de transmissão do HGPE no rádio e na TV. Observamos, porém, que no caso dos *spots* o tempo de exibição foi de 30 para 70 minutos diários. Isso pode sugerir, como veremos mais adiante, duas percepções: a continuidade da concentração de recursos em produção de conteúdo midiático e a maior eficiência em propaganda para os partidos, tendo em vista que a audiência das inserções é maior que a do HGPE (Borba, 2012). Ainda sobre recursos de propaganda, foram proibidos efeitos cinematográficos como computação gráfica, desenhos animados e edições.

Houve também a reformulação no cálculo do tempo de concessão do HGPE, que passou a ser distribuído 90% proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados e 10% igualmente entre todos os partidos na disputa. Em termos práticos, isso prejudicou os partidos menores da competição que deixaram de ter ao menos 30 segundos de HGPE, como previa a legislação anterior.

A respeito do perfil de financiamento, foram proibidas as doações de empresas e foi imposto um teto de gastos e doações de pessoas físicas. Passou a ser permitido que as candidaturas a cargos executivos gastassem até 70% do valor declarado pelo candidato com maior receita no pleito anterior em primeiro turno e 50% em caso de segundo turno. Em relação às doações de pessoas físicas, o teto estabelecido foi o de 10% do valor bruto declarado no ano anterior pelo doador, sendo limitado ao valor de 10 salários mínimos para cada cargo.

Outra limitação orçamentária foi a criação de um novo cálculo de distribuição do fundo partidário, que passou a ser dividido proporcionalmente considerando 95% entre os números de representantes na Câmara dos Deputados e 5% entre todos os partidos em disputa. Essas restrições diminuíram a dependência financeira que os partidos tinham do setor privado para a produção de campanhas (Alves e Lima, 2018).

3.1 Emenda Constitucional n. 97 e as Eleições de 2018

Foram aprovadas, em outubro de 2017, a Emenda Constitucional n. 97 (Brasil 2017c) e as Leis n. 13.487 e n. 13.488 (Brasil, 2017a e 2017b). Algumas das mudanças nelas previstas entraram em vigor já em 2018. Outras, serão aplicadas a partir das eleições municipais de 2020. A emenda tem como principais pontos: adequações de propaganda na *internet* e novas regras sobre tempo e espaço de propaganda eleitoral, com a criação da cláusula de desempenho, que estipula a distribuição dos

recursos financeiros e tempo de propaganda de acordo com o desempenho do partido (Medanha, 2017).

O fundo partidário passou a ser distribuído da seguinte forma: 2% igual para todos os partidos; 35% divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, segundo percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral; 48% divididos entre os partidos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e 15% divididos entre os partidos, segundo número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. Foi autorizado o financiamento coletivo, limitado à doação estimável em dinheiro de 40 mil reais por candidato.

A questão do autofinanciamento das campanhas também entrou na edição da Lei n. 13.488 de 2017 (Brasil, 2017b), que previu o limite de 10% do valor declarado pelo candidato no ano anterior. Porém, devido ao veto do então presidente Michel Temer (MDB), a redação original foi mantida e a lei, publicada em dezembro de 2017, retomou o teto de 10%, mas não foi aplicada em 2018 (Tribunal Superior Eleitoral, 2017). Ver-se-á na seção seguinte que o autofinanciamento fez diferença em algumas candidaturas.

A reforma de 2017 foi mais restritiva em relação aos espaços de propaganda. Além de manter a redução de dias e tempo de HGPE, como previsto pela minirreforma de 2015, foram proibidas propagandas pagas em rádio e televisão em qualquer dia do ano eleitoral – o que anteriormente era vetado somente no semestre da eleição. Foram permitidos bandeiras, adesivos e distribuição de material gráfico. A utilização de carros de som foi limitada a carreatas, caminhadas, reuniões e comícios.

Quanto à *internet*, foi incluída a possibilidade de propaganda paga através do impulsionamento de conteúdo em redes sociais como o *Facebook*, desde que identificado, adquirido pelo partido, contratado diretamente com o servidor, e que favoreça o candidato e/ou sua agremiação. A reforma também definiu as datas de veiculação da propaganda na internet e reforçou as penalidades em caso de crimes eleitorais, garantindo direito de resposta e suspensão de acesso do partido.

4 Resoluções e a dinâmica financeira dos governadores eleitos em 2018

Com a reforma de 2017, foram estabelecidas seis faixas de gastos eleitorais, de acordo com o número de eleitores ativos de cada unidade da federação, variando entre R\$ 2,8 milhões e R\$ 21 milhões, conforme demonstrado abaixo na Tabela 1.

Tabela 1: Estados por região, limite de recursos em reais por turno e total de recursos

UF	Colégio	Percentual	1 turno	2 turnos	Total 2 turnos
Região Norte					
Acre	547.692	0,37	2.800.000,00	1.400.000,00	4.200.000,00
Amazonas	2.428.099	1,64	5.600.000,00	2.800.000,00	8.400.000,00
Amapá	512.074	0,34	2.800.000,00	1.400.000,00	4.200.000,00
Pará	5.499.285	3,73	9.100.000,00	4.550.000,00	13.650.000,00
Rondônia	1.175.844	0,79	4.900.000,00	2.450.000,00	7.350.000,00
Roraima	333.464	0,22	2.800.000,00	1.400.000,00	4.200.000,00
Tocantins	1.039.439	0,70	4.900.000,00	2.450.000,00	7.350.000,00

UF	Colégio	Percentual	1 turno	2 turnos	Total 2 turnos
Região Nordeste					
Alagoas	2.187.947	1,48	5.600.000,00	2.800.000,00	8.400.000,00
Bahia	10.393.166	7,05	14.000.000,00	7.000.000,00	21.000.000,00
Ceará	6.344.479	4,30	9.100.000,00	4.550.000,00	13.650.000,00
Maranhão	4.537.180	3,08	9.100.000,00	4.550.000,00	13.650.000,00
Paraíba	2.867.625	1,94	5.600.000,00	2.800.000,00	8.400.000,00
Pernambuco	6.570.060	4,46	9.100.000,00	4.550.000,00	13.650.000,00
Piauí	2.370.886	1,61	5.600.000,00	2.800.000,00	8.400.000,00
Rio Grande do Norte	2.373.586	1,61	5.600.000,00	2.800.000,00	8.400.000,00
Sergipe	1.577.039	1,07	4.900.000,00	2.450.000,00	7.350.000,00
Centro-Oeste					
Distrito Federal	2.084.379	1,41	6.500.000,00	2.800.000,00	9.300.000,00
Goiás	4.454.079	3,02	9.100.000,00	4.550.000,00	13.650.000,00
Mato Grosso do Sul	1.878.017	1,27	4.900.000,00	2.450.000,00	7.350.000,00
Mato Grosso	2.330.175	1,58	5.600.000,00	2.800.000,00	8.400.000,00
Região Sudeste					
Espírito Santo	2.754.775	1,87	5.600.000,00	2.800.000,00	8.400.000,00
Minas Gerais	15.701.164	10,66	14.000.000,00	7.000.000,00	21.000.000,00
Rio de Janeiro	12.409.201	8,42	14.000.000,00	7.000.000,00	21.000.000,00
São Paulo	33.028.916		21.000.000,00	10.500.000,00	31.500.000,00
Região Sul					
Paraná	7.971.350	5,41	9.100.000,00	4.550.000,00	13.650.000,00
Rio Grande do Sul	8.345.864	5,67	9.100.000,00	4.550.000,00	13.650.000,00
Santa Catarina	5.070.322	3,44	9.100.000,00	4.550.000,00	13.650.000,00

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

A tabela acima apresenta dados dos colégios eleitorais e limite de recursos por candidatura e turno. O dinheiro é um dos principais recursos, se não o mais importante, de uma campanha eleitoral. Os principais debates acerca do tema são: a desproporcionalidade entre partidos, considerando o aspecto ideológico (Gibson e Römmele, 2009; Ribeiro, 2006); a disponibilidade financeira e de outros recursos, como meios de comunicação (Alves, 2016); a dependência dos partidos políticos do setor privado e a discussão sobre corrupção (Ribeiro, 2006); o custo de uma campanha eleitoral para o executivo e colégio eleitoral; e, ainda, a relação entre custo de campanha e sucesso eleitoral (Cervi, 2013).

Entre as alterações promovidas pelas leis de 2015 e 2017, que consideramos mais significativas para as estratégias de campanha, estão as relacionadas ao dinheiro, sendo que o teto de gastos é uma delas. Nas eleições municipais de 2016, o teto foi essencial para a diminuição dos custos das campanhas, como esperado por se tratar de uma limitação. Porém isso não explica sozinho a diferença entre os valores gastos pelos prefeitos eleitos no pleito anterior (Alves e Lima, 2018). O período de campanha é uma variável importante. Então, para avaliar essa questão, primeiro trataremos dos turnos.

As duas próximas tabelas consideram como variáveis o número de turnos, o partido e o posicionamento da candidatura vencedora em relação ao governo, a saber: reeleição; situação (apoio

do então governador); oposição. Observamos se os partidos identificados como centro-direita e direita, assim como candidatos à reeleição ou situação, têm maior chance de arrecadar recursos financeiros; se candidaturas de reeleição e situação têm maiores chances de venderem no primeiro turno (Gibson e Römmele, 2009) ; e se menos dias de campanha significa menor gasto (Alves e Lima, 2018).

Tabela 2: Posição em relação ao governo, teto segundo número de turnos, total recebido e relação teto e total recebido por estado – 1 turno, 2018

UF	Candidato	Partido	Posição	Teto	Recebido	Percentual
GO	Ronaldo Caiado	DEM	Oposição	9.100.000,00	8.541.317,54	93,8
TO	Mauro Carlesse	PHS	Reeleito	4.900.000,00	2.458.278,31	50,1
CE	Camilo Santana	PT	Reeleito	9.100.000,00	4.863.841,50	53,4
MT	Mauro Mendes	DEM	Oposição	5.600.000,00	4.137.621,06	73,8
ES	Renato Casagrande	PSB	Oposição	5.600.000,00	5.129.650,00	91,6
PB	João Azevedo	PSB	Reeleito	5.600.000,00	3.870.290,40	69,1
PE	Paulo Câmara	PSB	Reeleito	9.100.000,00	8.000.045,70	87,9
MA	Flávio Dino	PCdoB	Reeleito	9.100.000,00	6.980.362,07	76,7
BA	Rui Costa	PT	Reeleito	14.000.000,00	7.476.031,00	53,4
PI	Wellington Dias	PT	Reeleito	5.600.000,00	2.727.472,72	48,7
PR	Ratinho Jr	PSD	Oposição	9.100.000,00	8.957.600,42	98,4
AC	Gladison Cameli	PP	Oposição	4.200.000,00	2.349.098,01	55,9
AL	Renan Filho	MDB	Reeleito	8.400.000,00	817.199,75	9,7
Média					5.100.677,58	66,3

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

Em 13 capitais, governadores foram eleitos no primeiro turno, o que significa que as campanhas foram necessariamente mais baratas devido ao teto. Importante ressaltar que foram oito os reeleitos e que esses se aproximaram menos do teto que os demais. A média da receita para os candidatos reeleitos foi de aproximadamente 4.649 milhões de reais, o que representa 56,1% do teto de gastos, enquanto para os candidatos de oposição foi de 5.823 milhões de reais, 82,7% do teto. Isso indica que, além dos dias, a reeleição é um fator que torna as campanhas mais baratas, apesar de a literatura apontar que é esse o perfil de candidato com maior capacidade de arrecadar recursos, dadas as expectativas.

Uma questão a ser considerada é o tamanho da sigla. Partidos de menor representatividade dispõem de menos recursos e dependem mais de suas coligações para ter acesso ao fundo partidário³ e tempo de televisão. É o caso do PHS no Tocantins e do PP no Acre. Ambos dispuseram de receita que representou aproximadamente 50% do teto. Outra questão é a dinâmica político-eleitoral local, principalmente as lideranças regionais que reúnem amplo capital político. Destacamos o caso do Alagoas, onde Renan Filho, candidato por um grande partido, obteve uma das menores receitas entre os candidatos eleitos e a menor entre os eleitos no primeiro turno.

³ Questão será retomada em seções seguintes.

Tabela 3: Posição em relação ao governo, teto segundo número de turnos, total recebido e relação teto e total recebido por estado – 2 turnos, 2018

UF	Candidato	Partido	Posição	Teto	Recebido	Percentual
SP	João Dória	PSDB	Situação	31.500.000,00	18.716.604,00	59,4
RJ	Wilson Witzel	PSC	Oposição	21.000.000,00	7.825.800,00	37,2
MG	Romeu Zema	NOVO	Oposição	21.000.000,00	5.806.946,27	27,6
RS	Eduardo Leite	PSDB	Oposição	13.650.000,00	6.179.609,63	45,2
SC	Comandante Moisés	PSL	Oposição	13.650.000,00	828.908,00	6,0
DF	Ibaneis	MDB	Oposição	9.300.000,00	6.126.225,79	65,8
MS	Reinaldo Azambuja	PSDB	Reeleito	7.350.000,00	4.051.888,21	55,1
AM	Wilson Lima	PSC	Oposição	8.400.000,00	6.993.949,09	83,2
RN	Fatima Bezerra	PT	Oposição	8.400.000,00	5.559.653,70	66,1
SE	Belivaldo	PSD	Reeleito	7.350.000,00	3.324.538,32	45,2
PA	Helder Barbalho	MDB	Oposição	13.650.000,00	2.515.530,00	18,4
AP	Waldez	PDT	Reeleito	4.200.000,00	2.635.060,43	62,7
RO	Coronel Marcos	PSL	Oposição	7.350.000,00	4.975.289,00	67,6
RR	Antonio Denarium	PSL	Oposição	4.200.000,00	1.429.200,00	34,0
Média					5.497.800,17	48,1

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

Foram 14 as capitais onde os candidatos disputaram primeiro e segundo turnos. Ressalta-se que estão entre essas capitais São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro (os três maiores colégios eleitorais do país) e Rio Grande do Sul (o quinto colégio eleitoral). Esses são também os estados com os maiores tetos de gastos. Apesar disso, o percentual de receita em relação ao teto alcançou 48,1% na média das campanhas, contra 66,3% no caso anterior.

Os candidatos reeleitos, nesse caso, se aproximaram mais do teto de gastos se comparados aos candidatos de oposição: 54,3% e 45,1%, respectivamente. Novamente, um olhar para as legendas e lideranças pode elucidar esses resultados. Dos 10 candidatos de oposição, três são do PSL. Até 2018, o partido não possuía nenhum governador e apenas um deputado federal; após as eleições daquele ano, o partido passou a ocupar 52 cadeiras na Câmara dos Deputados⁴ – a segunda maior, atrás apenas do PT – três governos do Estado, obtendo o mesmo desempenho de grandes partidos como PSDB e MDB, e a Presidência da República.

4.1 Disponibilidade, tipo e origem de recursos

Nesta seção serão apresentados os dados sobre os recursos por região das eleições de 2018, primeiramente aqueles referentes ao total de recursos que cada um dos candidatos eleitos dispôs para campanha. O “recebido” é a soma dos dois tipos de recursos possíveis: financeiro (valor em dinheiro)

⁴ Em meados de outubro do primeiro ano de governo, uma crise que nasceu da disputa pela liderança do partido, opôs o Presidente Jair Bolsonaro à cúpula do PSL. Envolvidos, o Presidente e seu filho, o Deputado Federal (SP) Eduardo Bolsonaro, os Deputados Luciano Bivar (PE), o líder no partido na Câmara, Delegado Waldir (GO), Gustavo Bebiani (RJ), Alexandre Frota (SP), entre outros, protagonizaram uma série de acusações e ameaças públicas, além de áudios vazados que culminaram, primeiro, na mudança da liderança da legenda, depois na sua cisão e na tentativa do Presidente de fundar o próprio partido, o Aliança pelo Brasil.

e estimáveis (doações não pagas pelas candidaturas que tiveram valor estimado). Os percentuais seguintes (pessoas físicas, candidatos, partidos, Recursos de Origem Não Identificada – RONIs, próprios e coletivos) se referem ao percentual recebido em dinheiro. As Tabelas de 4 a 8 apresentam esses dados por regiões.

Tabela 4: Recursos recebidos em reais, percentual de tipo de recurso e origem de recurso – Norte

UF	Recebidos	Financeiros	Estimáveis	PF	Candidatos	Partidos	RONIs	Próprio	Coletivo
AC	2.349.098,01	92,46	7,40	25,35		71,68		2,96	
AM	6.993.949,09	88,90	11,10	37,04	7,20	55,76			
AP	2.635.060,43	97,41	2,59	9,61		62,79		24,59	3,01
PA	2.515.530,00	94,42	5,58	14,21		85,79			
RO	4.975.289,00	90,95	9,01	35,52		51,25	0,04	13,19	
RR	1.429.200,00	96,78	3,22	57,32		24,49		18,19	
TO	2.458.278,31	95,68	4,32	13,83	0,13	56,66		29,38	

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

Recursos financeiros, ou o total em dinheiro recebido pelas campanhas, alcançou aproximadamente ou mais de 90% do total de recursos na primeira região, indicando pouca adesão voluntária organizada – considerando o voluntariado não computado pelos partidos. Entretanto, a doação de pessoas físicas é significativa em quase todas as campanhas, o que também pode ser considerado um tipo de participação voluntária, interesse em influenciar no processo eleitoral, ou até mesmo indicar para as expectativas de êxito.

Recursos próprios foram significativos apenas para quatro dos sete candidatos, observando que em todos os casos os partidos políticos investiram nas campanhas de seus candidatos. Esse é um possível indicador para as estratégias das legendas, uma vez que depende de o partido destinar recursos para uma campanha em detrimento de outras. Ainda, há que se considerar que tratamos de uma eleição casada, onde estão em disputa cinco cargos⁶ e que os partidos lançam candidaturas em dois níveis da Federação.

Tabela 5: Recursos recebidos em reais, percentual de tipo de recurso e origem de recurso – Nordeste

UF	Recebidos	Financeiros	Estimáveis	PF	Candidatos	Partidos	RONIs	Próprio	Coletivo
AL	817.199,75	95,45	4,55	1,59	56,75			41,65	
BA	7.476.031,00	99,55	0,45	26,71	33,80	39,49			
CE	4.863.841,50	98,77	1,23	62,19		37,81			
MA	6.980.362,07	97,75	2,25	2,27	1,55	96,17			
PB	3.870.290,40	99,38		13,24	0,05	85,26		0,21	1,23
PE	8.000.045,70	99,95	0,05	19,25	80,62			0,12	
PI	2.727.472,72	94,76	3,69	44,22		50,05	1,55	1,55	0,06
RN	5.559.653,70	99,61	0,39	1,21		97,58		1,21	
SE	3.324.538,32	98,40	1,60	29,27	0,84	66,93		2,96	

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

⁵ Trabalhamos com regiões apenas para melhor visualizar os dados.

⁶ Presidência da República, Deputados Estaduais e Federais, 2/3 do Senado e Governadores.

Na maior região brasileira em número de estados, ressaltamos também o volume de recursos financeiros em contraponto aos recursos estimáveis, a participação importante de pessoas físicas em seis casos e dos partidos políticos principalmente no Rio Grande do Norte e no Maranhão. No primeiro caso, temos a única mulher eleita governadora no Brasil, o que ocorreu no segundo turno – candidata por um partido de oposição e de centro-esquerda; no segundo caso temos a reeleição no primeiro turno de um candidato de um partido identificado à esquerda em termos ideológicos. Ambos foram os únicos candidatos eleitos pelas suas legendas: PT e PCdoB.

Por fim, retomamos a questão da figura do líder e novamente o caso do Alagoas. Apesar de ser a segunda campanha com menos recursos do país entre os eleitos, Renan Filho se elegeu indiretamente com a máquina partidária, uma vez que seus principais doadores foram outros candidatos, seguido pelos recursos próprios. Recurso esse irrelevante para as demais candidaturas.

O partido está presente em todas as campanhas do Nordeste. Seja pela doação de outros candidatos, que consideramos uma ação organizada das legendas (o que ocorreu na Bahia, em Pernambuco e em Alagoas), seja por doações dos próprios partidos políticos (verificado na Bahia, no Ceará, no Maranhão, na Paraíba, no Piauí, no Rio Grande do Norte e em Sergipe).

Tabela 6: Recursos recebidos em reais, percentual de tipo de recurso e origem de recurso – Centro-Oeste

UF	Recebidos	Financeiros	Estimáveis	PF	Candidatos	Partidos	RONIs	Próprio	Coletivo
DF	6.126.225,79	91,56	8,44	16,49		22,84		60,67	
GO	8.541.317,54	97,45	2,55	49,81	0,76	49,22			0,17
MS	4.051.888,21	99,62	0,38	37,89	38				
MT	4.137.621,06	97,58	2,42	23,80		54,80			21,36

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

Nos estados do Centro-Oeste ratificamos o padrão já encontrado nos casos anteriores em relação ao volume de recursos financeiros e pouca participação voluntária organizada, a presença de doações de pessoas físicas e de partidos em três dos quatro casos. No Distrito Federal, o então candidato que venceu no segundo turno, pertencente ao MDB, financiou 60% da sua campanha, sendo o segundo caso entre os analisados até agora no qual os recursos próprios atingiram percentual significativo. Na tabela anterior, em Alagoas o candidato com maior volume de recursos próprios pertence ao mesmo partido.

Tabela 7: Recursos recebidos em reais, percentual de tipo de recurso e origem de recurso – Sudeste

UF	Recebidos	Financeiros	Estimáveis	PF	Candidatos	Partidos	RONIs	Próprio	Coletivo
ES	5.129.650,00	97,68	2,32	14,34	0,44	85,00		0,17	0,05
MG	5.806.946,27	97,70	2,27	57,16	0,01	36,73	0,03	4,67	1,40
RJ	7.825.800,00	100,00		11,40		87,07		1,09	
SP	18.716.604,00	99,88	0,12	39,52	2,67	39,64		18,17	

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

Na região Sudeste, que conta com três das campanhas de maior teto do país, o padrão em relação aos recursos financeiros e estimáveis se mantém, chegando a 100% no Rio de Janeiro. Nesses estados, os partidos também foram grandes investidores, e em três, o principal. Em Minas Gerais, único estado

onde o estreante NOVO foi eleito para o Executivo subnacional, o percentual de doações de pessoas físicas é maior. Considerando o perfil do partido e dos candidatos – grande parte são empresários e, na totalidade, brancos com nível superior (Partido Novo, 2018), atentamos não apenas para esse recurso como indicador de adesão do eleitorado ou participação, mas também para o perfil desse “participante”.

Tabela 8: Recursos recebidos em reais, percentual de tipo de recurso e origem de recurso – Sul

UF	Recebidos	Financeiros	Estimáveis	PF	Candidatos	Partidos	RONIs	Próprio	Coletivo
PR	8.957.600,42	98,39	1,61	48,38		39,15		12,44	
RS	6.179.609,63	99,72	0,20	33,92	0,97	64,84	0,08	0,16	0,02
SC	828.908,00	88,64	11,35	85,53	4,07	1,81	0,01	1,28	7,31

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

Pessoas físicas e partidos foram os principais financiadores de duas das campanhas vitoriosas na região Sul. Entre os estados, Santa Catarina apresentou distinções. Nesse estado, recursos estimáveis e de pessoas físicas foram os maiores percentuais entre os 27 casos brasileiros: 11,35 e 85,5. O PSL, partido eleito com pouca representatividade até então, não contribuiu de forma significativa para o candidato ao governo do estado, diferente de outras campanhas do partido, principalmente no Rio de Janeiro.

4.2 Meios de comunicação e concentração de recursos

Argumentamos anteriormente que o período de campanha é uma variável importante para a compreensão da dinâmica financeira dos partidos e sua relação com os meios de comunicação, principalmente rádio e televisão. Por se tratar de eleições majoritárias, a veiculação e construção da imagem do candidato é fundamental. Para isso as campanhas contam, em grande parte, com o HGPE. Em todos os casos, capitais e Distrito Federal, esse recurso é importante dada a dimensão das campanhas. Em 2018, os meios de comunicação de massa passaram a dividir espaço, por definitivo, com aplicativos de mensagens e redes sociais.

Além dos meios de comunicação usuais (rádio e televisão), a discussão sobre redes sociais como variáveis para compreensão do voto teve início após as eleições de Obama em 2008 nos EUA, quando o então candidato fez uso extensivo do *Twitter* para arrecadar recursos (Braga, 2010). Desde então, essa discussão é ampliada pela literatura conforme o surgimento e desenvolvimento dessas redes sociais e suas ferramentas de comunicação.

O mesmo ocorreu com a legislação eleitoral dedicada à propaganda eleitoral na *internet*. Desde sua primeira disposição, em 2000, o texto se preocupava apenas com as delimitações dos domínios em que a propaganda poderia ser veiculada. De 2009 em diante, a legislação passou a dispor com mais rigor sobre a veiculação de propaganda *online*, estabelecendo datas e mecanismos de controle e proibição de propaganda paga e antecipada na rede. Com a última reforma de 2017, foi estabelecida a possibilidade de propaganda paga nas mídias sociais, desde que dentro da data e dos parâmetros estabelecidos pela legislação que passaram a incluir a propaganda virtual na prestação de contas da campanha, conforme Artigo IV da Lei n. 13.488 de 2017 (Brasil, 2017b).

Novas formas de fazer campanha, típicas dos processos de modernização, demandam a incorporação dos mais variados profissionais (Farrell, 2006): comunicólogos, especialistas em *marketing* político, jornalistas, *designers*, entre outros. Como será observado na seção seguinte, a contratação de pessoal⁷ também é necessária para atuar em funções desempenhadas antes pela militância voluntária, o que indica a profissionalização também das funções que não exigem conhecimento técnico. Por fim, a legislação brasileira prevê algum grau de profissionalização dessas campanhas, uma vez que há necessidade de assessoria jurídica e contábil que pode ser contratada ou voluntária, a depender dos recursos disponíveis. Olhamos, a partir de agora, para a concentração de dinheiro das campanhas dos governadores eleitos em 2018.

4.3 Concentração de recursos em atividades de comunicação: regiões

Não existe campanha eleitoral sem comunicação. Por isso, a questão a ser respondida nesta seção é: quanto custa ter uma rede de comunicação das campanhas eleitorais? Será analisada a prestação de contas de cada uma das campanhas, especificamente a contratação de serviços de comunicação conforme categorias pré-estabelecidas pelo TSE. As categorias são: produção de programas de rádio, TV e vídeo (PPRTV); publicidade por material impresso (Impresso); publicidade por adesivo (Adesivo); atividades de militância e mobilização de rua (Militância); impulsionamento de conteúdo (IC); eventos de promoção da candidatura (Eventos); comícios (Comícios); produção de *jingles*, vinhetas e *slogans* (JVS); produção de página de *internet* (Página); carros de som (CS); jornais e revistas (JR). Os percentuais apresentados se referem ao total de gasto em todas as categorias de atividades de campanhas.

Tabela 9: Alocação de recursos em atividades de comunicação –Norte

UF	PPRTV	Impresso	Adesivo	Militância	IC	Eventos	Comícios	JVS	Página	CS	JR
AC	32,6	12,0	1,2	8,4	0,4	0,1					
AM	12,8	8,6	8,2		3,2	6,1				0,2	
AP	46,4	25,4	7,8		4,6					0,8	
PA	25,0	16,7	1,0	2,0	3,2	1,9	1,2	0,2	0,1		
RO		10,1	5,4						0,9		
RR		6,4	0,7	21,3	3,3					1,8	0,9
TO	19,4	6,6	9,3	4,1	0,4	6,5			3,4		

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

⁷ Categoria pré-estabelecida pelo TSE.

⁸ São gastos eleitorais sujeitos ao registro e aos limites (Lei n. 9.504 de 1997, art. 26): confecção de material impresso de qualquer natureza, observado o tamanho fixado no § 2º do art. 37 e nos §§ 3º e 4º do art. 38 da lei n. 9.504 de 1997; propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação; aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral; despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas; correspondências e despesas postais; despesas de instalação, organização e funcionamento de comitês de campanha e serviços necessários às eleições; remuneração ou gratificação de qualquer espécie paga a quem preste serviço a candidatos e a partidos políticos; montagem e operação de carros de som, de propaganda e de assemelhados; realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita; realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais; custos com a criação e inclusão de páginas na *internet* e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente de provedor da aplicação de *internet* com sede e foro no país; multas aplicadas, até as eleições, aos candidatos e partidos políticos por infração do disposto na legislação eleitoral; doações para outros partidos políticos ou outros candidatos; produção de *jingles*, vinhetas e *slogans* para propaganda eleitoral.

As maiores concentrações de recursos nos estados da região Norte encontram-se na produção de material de audiovisual, ou seja, HGPE no rádio e na televisão – o que também inclui os *spots* – e na produção de material impresso – os famosos “santinhos”, jornais informativos da campanha, entre outros. Importante ressaltar que esse valor se refere à contratação dos serviços de gráfica para impressão, um serviço que não costuma ter custo elevado, principalmente em grandes quantidades. O mesmo ocorre na categoria de adesivos. Denota-se, pelo percentual apresentado nas tabelas seguintes, a importância do impresso para as campanhas de médio porte.

Tabela 10: Alocação de recursos em atividades de comunicação –Nordeste

UF	PPRTV	Impresso	Adesivo	Militância	IC	Eventos	Comícios	JVS	Página	CS	JR
AL	15,9	10,3	3,5	13,9	0,5	2,1					
BA	52,6	11,8	10,8		0,1	0,2				2,9	
CE	48,6	4,0	12,1	12,2			2,8	5,4			
MA	39,5	14,6	4,9	3,7		0,6				4,1	
PB	35,3	16,2	12,3	2,7	4,4		1,9	2,2	2,2	2,4	
PE	2,2	17,2		1,7	0,6			1,7		0,1	5,6
PI	14,6	11,3	10,6		0,5	3,9	0,6	4,8		0,3	
RN	65,4	4,6	3,5	3,3	0,4					0,1	
SE	40,3	13,8	9,6	1,5		1,5				0,1	

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

No caso dos estados do Nordeste, cabe destacar a concentração de recursos em atividades de militância e mobilização de rua (Militância na tabela). É uma categoria de gasto relacionada à contratação de pessoal e está sob a mesma regra de teto relacionado ao colégio eleitoral e o cargo, conforme Lei n. 9.504 de 1997, art. 100-A (Brasil, 1997), considerando que a contratação de pessoal por partido é limitada ao somatório dos cargos em que concorreram. Foram excluídos do cálculo de teto apenas a adesão voluntária. Agitadores de bandeiras e distribuidores de material impresso durante ações específicas são exemplos nessa categoria. Em suma, categorias como essa representam a profissionalização de atividades que não necessariamente necessitam de formação profissional e técnica, como sugere a definição clássica⁹. Aplicamos o conceito de forma mais ampla, englobando todo tipo de remuneração individual como meio para avaliar a baixa da adesão voluntária às campanhas eleitorais.

Tabela 11: Alocação de recursos em atividades de comunicação – Centro-Oeste

UF	PPRTV	Impresso	Adesivo	Militância	IC	Eventos	Comícios	JVS	Página	CS	JR
DF	22,0	12,5		25,6	3,4						
GO	54,5	4,4	5,3		1,2		0,4	1,3		25,3	0,3
MS	17,6	8,2	5,4	0,4	5,2						
MT	47,1	7,1	6,3	8,7		0,2		0,4	1,8	0,3	0,7

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

⁹ Para definição, ver Farrell (2009).

As formas mais tradicionais de campanha se esgotam, como os comícios, as atividades de rua e de corpo a corpo. A não ocorrência de recursos nessas categorias não significa que a campanha não realizou esse tipo de evento, mas que outras formas de comunicação foram mais estratégicas: no caso, meios de comunicação de massa, impressos e adesivos. A categoria Militância evidencia ainda mais este aspecto.

Durante as campanhas, candidatos ao Executivo estadual usam das bases eleitorais de outros candidatos para alcançar colégios em que esses apresentam bom desempenho ou algum tipo de liderança. Isso ocorre na televisão, com a presença desses líderes nos programas veiculados pelo HGPE. Mas ocorre, principalmente, em eventos em municípios estratégicos, com a presença de candidatos ao legislativo estadual e federal, que compõem a coligação, e dos prefeitos. Tal quadro não deixa de caracterizar atividades de corpo a corpo. Entretanto, isso acontece sob a lógica personalista do processo político eleitoral.

Tabela 12: Alocação de recursos em atividades de comunicação – Sudeste

UF	PPRTV	Impresso	Adesivo	Militância	IC	Eventos	JVS	CS	JR
ES	1,6	20,3	9,9	3,4	0,9	0,2		3,9	
MG	7,6	9,9	2,7	0,7	8,4	0,1			
RJ	52,5	17,7	2,6	0,7	5,6		5,2		1,1
SP	25,2	3,2	0,7		3,3	0,8			

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

Uma das novidades recentes da legislação, como já discutido, é a possibilidade de promover conteúdo eleitoral pago no *Facebook*. Temos nos estados do Sudeste três das campanhas que mais investiram nesta atividade, sendo um indicativo da adaptação dos partidos às novas tecnologias e, principalmente, do uso instrumental desses recursos. A comunicação via *internet* está disponível para atender aos objetivos das organizações políticas dentro e fora do período eleitoral. Essas ferramentas são utilizadas para a comunicação interna, entre os membros do partido, como meio de viabilizar o recrutamento de novos filiados e de estabelecer formas de comunicação mais interativas (Lima, 2013). Neste sentido, a forma com que o partido se estrutura para a utilização dessas ferramentas pode indicar para aspectos da sua organização.

Tabela 13: Alocação de recursos em atividades de comunicação – Sul

UF	PPRTV	Impresso	Adesivo	Militância	IC	Eventos	JVS	Página	JR
PR	23,3	7,1	8,0	16	1,6				3,5
RS	53,3	9,1	4,6		0,5	0,3	0,5		
SC	5,1	31,4	5,6		3,2			0,4	1,3

Fonte: Adaptado de TSE (2018).

O padrão observado nas regiões anteriores se repete na região Sul: a concentração de recursos se dá, principalmente, na produção de conteúdo para os meios de comunicação de massa, impressos e adesivos (Adesivo); atividades de militância (Militância) e impulsionamento de conteúdo (IC). Apesar do volume de investimento variar, não há diferenças significativas na distribuição de recursos financeiros nos três estados. Santa Catarina destoa dos dois outros estados em relação à produção audiovisual – as campanhas investiram mais em material impresso.

Assim como o PSL em Santa Catarina, as campanhas que investiram menos em produção de rádio e televisão são de partidos com pouca representatividade no Congresso e que contavam com pouco tempo de HGPE: em Minas Gerais, o NOVO; em Pernambuco, o PSB; e em Rondônia e Roraima, o PSL. A exceção é o PSB no Espírito Santo, onde o partido, em comparação aos demais, dispôs de mais tempo de propaganda graças a uma ampla coligação¹⁰.

5 Considerações finais

O objetivo do artigo foi entender como as mudanças na legislação alteraram a dinâmica financeira das campanhas eleitorais para o Executivo subnacional, a partir da análise das prestações de contas de candidatos aos governos estaduais que venceram as eleições 2018. As reformas foram realizadas com objetivo de modernizar e adequar a legislação eleitoral ao contexto político e ao surgimento e desenvolvimento de novas formas de campanha, sem alterar qualquer estrutura do sistema partidário ou eleitoral. Junto a isso, essas reformas também se propõem a manter maior isonomia nos pleitos e preservar a proporcionalidade dos partidos na competição.

Em resumo, o artigo partiu de duas hipóteses: que as mudanças na legislação foram eficazes para tornar as campanhas menos custosas e os partidos menos dependentes do setor privado. Entretanto, tais mudanças não impediram a concentração de dinheiro nas grandes campanhas, lideradas pelas maiores legendas e lideranças já estabelecidas. Como pôde ser observado, esta hipótese foi confirmada, sendo uma das explicações o perfil dos doadores individuais. Também, apesar da diminuição dos dias de campanha na televisão e do tempo diário de HGPE, a produção de audiovisual ainda concentraria maior percentual de recursos financeiros, o que também foi confirmado.

Pontualmente, o teto de gastos foi essencial em 2018, assim como em 2016, para a diminuição do custo das campanhas eleitorais para o Executivo. Assim como no pleito anterior, o teto não é suficiente para entender a dinâmica financeira das campanhas. A partir dos dados apresentados, indicamos que a diminuição dos dias de campanha e a decisão em turno único também são variáveis importantes. Ademais, a reeleição, principalmente das campanhas decididas em turno único, foi um fator que tornou as campanhas mais baratas.

Ressaltamos a importância de um olhar mais atento às dinâmicas locais, principalmente o perfil de lideranças regionais tradicionais, que contam com amplo capital político e, por isso, dependem menos da estrutura do partido e de recursos financeiros. Esta questão é extremamente importante, considerando a diminuição não apenas dos dias de campanha, mas também do HGPE. Menos campanha significa menos informação para o eleitor e exposição para as lideranças, principalmente as novas e as de oposição.

Um olhar para as lideranças auxilia na compreensão dos dados das campanhas com turno e retorno. O PSL elegeu, além do Presidente da República e da segunda maior bancada da Câmara dos Deputados (até meados de outubro do primeiro ano de governo), três governadores com campanhas significativamente mais baratas se comparados aos demais – inclusive, aos candidatos da situação. Isso corrobora o argumento de uma vasta literatura desenvolvida no Brasil nos últimos 25 anos sobre a personalização das campanhas eleitorais.

¹⁰ PSB / PHS / PROS / PV / PSC / AVANTE / PTC / PPS / PSDB / DEM / PDT / PP / PCdoB / PPL / DC / SOLIDARIEDADE / PRP / PSD.

Quanto ao novo perfil de financiamento, apresentamos dados que nos levam a indicar a importância da doação de pessoas físicas para grande parte das campanhas. Destacamos também as estratégias das legendas, fundamentais para a maioria dos governadores eleitos. Importante ressaltar o autofinanciamento que, entre os casos analisados, foi mais significativo para candidatos que dispunham de amplo capital político, apesar de pertencerem a grandes partidos. Por fim, o financiamento coletivo, que apesar de não significativo no geral, apresenta-se como uma tendência, assim como o impulsionamento de conteúdo.

Em relação à alocação de concentração de recursos, a primeira observação é sobre a concentração de recursos em material impresso em campanhas de grande porte. Também é importante a presença de atividades de corpo a corpo sob a lógica personalista do processo político eleitoral. Por fim, repete-se em 2018, apesar das restrições de dias e tempo diário, a concentração de recursos na produção de conteúdo nos meios de comunicação de massa, assim como em 2016. O percentual variou pouco entre as campanhas analisadas. Os partidos que menos investiram neste recurso foram justamente aqueles com pouca representatividade no Congresso e que contavam com pouco tempo de televisão.

Cabe destacar que são claros os esforços para a diminuição dos gastos de campanha, mas também são claros os esforços para restringir progressivamente o tempo de exibição de propaganda no rádio, na televisão e nos espaços de propaganda física (Borba e Aldé, 2016). A criação da cláusula de desempenho e as limitações orçamentárias e de propaganda afetaram principalmente os pequenos partidos que deixaram de ter tempo e dinheiro mínimos garantidos por lei. Isso desfavorece o princípio da proporcionalidade na competição e restringe o tempo de propagação de informação política nos meios tradicionais de comunicação, que ainda são os mais acessados no Brasil.

Referências

ALBUQUERQUE, Afonso de. Advertising ou Propaganda? O audiovisual político brasileiro numa perspectiva comparada. *Alceu*, v. 5, n. 10, p. 215-227, 2005.

_____. *“Aqui você vê a verdade na tevê”*. A propaganda política na televisão. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense, 1999.

ALVES, Mércia. O acesso à propaganda eleitoral televisionada nos municípios paulistas. *Em Tese*, v. 13, n. 2, p. 106 -126, 2016.

ALVES, Mércia; LIMA, Barbara. Campanhas e legislação eleitoral: análise da “minirreforma” no contexto das eleições municipais brasileiras de 2016. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 9, n. 1, p. 119-140, 2018.

BRAGA, Sérgio. Braga Oito: Podemos ter um novo Obama? Perspectivas do uso da web no próximo pleito eleitoral brasileiro. *Em Debate*, v. 2, n. 4, p. 10-18, 2010.

BRASIL. *Lei n. 13.487, de 06 de outubro de 2017*. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de

Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. *Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017*. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. *Emenda Constitucional n. 97, de 04 de outubro de 2017*. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. *Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. *Lei n. 11.300, de 10 de maio de 2006*. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. *Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BORBA, Felipe. O uso estratégico das inserções nas eleições presidenciais brasileiras. *Revista Compolítica*, v. 2, n. 2, p. 93-120, 2012.

BORBA, Felipe; ALDÉ, Alessandra. *Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral e a Formação de Opinião Pública*. In: 10º Encontro da ABCP, Belo Horizonte, 2016.

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

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

FARRELL, David. Political parties in a changing campaign environment. In: CROTTY, Willian; KATZ, Richard S. *Handbok of party politics*. London: Sage Publication, 2009.

_____. Political Parties in a Changing Campaign Environment. In: KATZ, Richard S.; CROTTY, William (Eds.). *Handbook of Party Politics*. London: SAGE Publications, 2006.

GIBSON, Rachel K.; RÖMMELE, Andrea. Measuring the professionalization of political campaigning. *Party Politics*, v. 15, n. 3, p. 321-339, 2009.

LIMA, Barbara. *Comunicação interna partidária: os partidos políticos e o uso social da internet*. In: I Semana de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, 2013.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MARENCO, André. Financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MEDANHA, Soraya. Novas regras eleitorais aprovadas no Congresso já valerão em 2018. *Senado Notícias*, 28 dez. 2017. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/28/novas-regras-eleitorais-aprovadas-no-congresso-ja-valerao-em-2018>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

PANKE, Luciana. Cómo se eligió la primera mujer Presidente de Brasil? *Campaigns & Elections*, n. 29, p. 47-51, Feb. 2011.

PARTIDO NOVO. *Eleitos*, 2018. Disponível em: <<https://novo.org.br/eleitos/?ano=2018>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

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

SPECK, Bruno Wilhelm. Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 35, n. 1, p. 39-59, mar. 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais*. TSE, 2018. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. *Resolução n. 23.553, de 18 de dezembro de 2017*. Brasília, DF: TSE, 2017. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/resolucao-tse-eleicoes-2018.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

Artigo recebido em: Julho/2019

Artigo aprovado em: Fevereiro/2020

Mércia Alves é Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos e Editora-chefe do periódico Agenda Política. E-mail: mercia_f.alves@hotmail.com

Barbara Lima Barbara Lima é Doutoranda em Ciência Política e Bolsista da CAPES na Universidade Federal de São Carlos. E-mail: barbaracslima@gmail.com

**Campanhas e Legislação Eleitoral:
os governos estaduais nas eleições de 2018**

Resumo. O artigo analisa a dinâmica financeira das campanhas dos governadores eleitos em 2018, com o objetivo de verificar, de forma comparada, como a Minirreforma Eleitoral de 2015 e o conjunto de resoluções aprovadas em dezembro de 2017 refletiram na forma pela qual os partidos arrecadam e concentraram os recursos. Para isso, são observadas as prestações de contas elaboradas pelos partidos eleitos em 2018, disponibilizados pelo TSE. Conclui-se que as medidas tomadas para diminuir o custo das campanhas eleitorais foram eficazes, principalmente a alteração no perfil de doações e a redução dos dias de campanha e de tempo diário de TV. Apesar disso, ainda há concentração de recursos em atividades de comunicação, principalmente na produção audiovisual. Algumas tendências foram apontadas e merecem atenção em pesquisas posteriores: o autofinanciamento, o financiamento coletivo, e o impulsionamento de conteúdo. Por fim, o capital político das lideranças pareceu uma variável essencial para compreensão da dinâmica financeira das campanhas analisadas.

Palavras-chave: Eleições 2018; Campanhas Eleitorais; Legislação; Minirreforma Eleitoral.

**Election Campaigns and Legislation:
state governments in the 2018 elections**

Abstract. The article analyzes the financial dynamics of the elected governors' campaigns in 2018, with the aim to compare how the 2015 Electoral Mini-Reform and a set of new law devices passed in December 2017 reflected on how parties raised money and concentrated their financial resources. For this, the financial reports prepared by the parties elected in 2018, available by the TSE, were analyzed. The conclusions show that the measures taken to reduce the cost of electoral campaigns were effective, especially in changing the donation profile and reducing the campaign days and daily TV time. Nevertheless, there is still a concentration of resources in communication activities, especially in audiovisual production. Some trends have been pointed out and deserve attention in later research: self-financing, crowdfunding, and content boosting. Finally, the political capital of the leaders seemed an essential variable for understanding the financial dynamics of the analyzed campaigns.

Keywords: 2018 Elections; Electoral Campaigns; Legislation; Mini Electoral Reform.