

# A comunicação nas eleições presidenciais brasileiras:

uma análise dos impactos do fim do financiamento por empresas sobre os gastos de campanha

Giliard Gomes Tenório<sup>1</sup>

## Resumo

O artigo realiza uma análise longitudinal dos gastos de campanha das candidaturas presidenciais brasileiras no período entre 2002 e 2018. O objetivo é verificar quais os impactos da proibição da arrecadação de recursos junto a empresas privadas (ocorrida em 2015 e aplicada pela primeira vez em 2018) sobre os gastos eleitorais, especialmente os feitos com comunicação. Para a consecução da pesquisa, recorreu-se aos valores informados pelas candidaturas na prestação de contas apresentadas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O banco de dados montado discriminou apenas os gastos de campanha feitos com atividades de comunicação, sendo esses distinguidos ainda na forma de subcategorias, de modo a especificar o recurso a diferentes mídias e usos. Preservou-se ainda a informação do total de despesas realizada por cada candidatura. De início, a pesquisa confirma a hipótese inicial, de que o fim da possibilidade de empresas privadas financiarem as eleições afetaria a arrecadação total das campanhas. Mais importante, confirma-se também que tal redução da arrecadação total das candidaturas impactaria com menor força os gastos com comunicação, os quais, apesar de reduzidos em seu montante final, tiveram ampliada sua participação percentual entre o total de despesas. De outro modo, confirma-se ainda que a continuidade da centralidade dos gastos de campanha em comunicação, especialmente na forma de mídia televisiva, é favorecida por um segundo aspecto institucional do país: o oferecimento de espaços gratuitos no rádio e na TV a partidos e candidatos – uma forma de financiamento indireto.

## Palavras-chave

Eleições; Comunicação; Financiamento da Política; Campanhas; Comunicação Política.

<sup>1</sup> Mestre e doutor em Ciência Política pelo Iesp-Uerj; graduado em Comunicação Social pela UFJF. E-mail: giliard.gt@gmail.com

# Communication in Brazilian Presidential Elections: An Analysis of the Impacts of Ending Corporate Finance on Campaign Spendin

Giliard Gomes Tenório<sup>1</sup>

## Abstract

The paper fulfills a longitudinal analysis of the campaign expenses of the Brazilian presidential candidacies in the period between 2002 and 2018. The objective is to verify the impacts of the prohibition of fundraising on private companies (occurred in 2015 and first applied in 2018) on electoral spending, especially on communication. For the accomplishment of the research, it was used to the values informed by the candidates in the accounting presented to the Superior Electoral Court (TSE). The assembled database only discriminated the campaign expenditures made with communication activities, being these distinguished even in the form of subcategories, in order to specify the use of different media. The information on the total expenses incurred by each candidate was also preserved. Initially, the research confirms the initial hypothesis that the end of the possibility of private companies financing the elections would affect the total collection of campaigns. More importantly, it is also confirmed that such a reduction in the total collection of applications would have less impact on communication expenses, which, although reduced in their final amount, had a larger share of the total expenses. On the other hand, it is further confirmed that the continued centrality of campaign spending on communication, especially in the form on television media, was made possible by a second institutional aspect: the provision of free air radio and TV to parties and applicants - a form of indirect funding.

## Keywords

Elections; Communication; Financing of Politics; Campaigns; Political Communication.

<sup>1</sup> Mestre e doutor em Ciência Política pelo Iesp-Uerj; graduado em Comunicação Social pela UFJF. E-mail: giliard.gt@gmail.com

As campanhas eleitorais registram de forma ímpar quão umbilicalmente estão ligados os temas do financiamento e da comunicação política. Se, de um lado, a comunicação ocupa um lugar cada vez mais central na disputa eleitoral, isso só se torna possível, de outro modo, pela ampliação dos gastos feitos pelas candidaturas, com a contratação de profissionais e ferramentas de mídia. Para que tudo isso se materialize, é preciso conseguir dinheiro.

Se tal relação é bastante evidente, que não se secundarize seus impactos sobre os ideais democráticos. Eleições correm inspiradas por um princípio de igualdade, com duas diferentes dimensões. Primeiramente, espera-se os postulantes a cargos públicos disputem em condições equânimes, de modo a que se diferenciem por ideias e programas defendidos. Em segundo lugar, exige-se que o critério de “uma pessoa, um voto” seja respeitado.

Ambas as dimensões acabam contrariadas quando o dinheiro entra em cena. Não há igualdade de condições quando um candidato dispõe de mais recursos do que outro, e desse modo organiza uma campanha com mais ferramentas, mais presença, maior alcance. A equanimidade individual também deixa de existir quando o poder econômico entra em cena. Se uma pessoa rica tem condições de financiar seu candidato e fazer com que esse tenha mais chances de vitória (ou mesmo quando o rico é o próprio candidato), sua influência sobre a disputa passa a ser maior do que a de outras pessoas.

A centralidade da comunicação nas disputas eleitorais é, portanto, um gatilho para isso. Poucos são os candidatos que levam a sério a disputa sem priorizar efetivamente gastos com mídia. E poucos são os que efetivamente possuem condições de contratar marqueteiros, produtoras de vídeo, designers, ou mesmo ferramentas para a moderna campanha em redes sociais privadas, como o WhatsApp.

Historicamente, as candidaturas no Brasil precisaram recorrer a um amplo esquema de arrecadação de recursos junto a empresas privadas para subsidiar suas campanhas, amplamente centradas na comunicação. Os problemas derivados desse arranjo são nítidos: tanto o encarecimento do processo eleitoral como o incentivo para burlar as regras da disputa, recorrendo ao expediente de caixa dois que movimentou o noticiário político e judicial brasileiro dos últimos anos.

Eis que chegamos à eleição de 2018 com uma grande novidade: a proibição de que empresas financiem a disputa eleitoral, prática legalizada desde 1994. A arrecadação de recursos só seria possível, então, junto a eleitoras e eleitores, ou vindo

de fundos dos próprios candidatos.

Quais os impactos dessa nova realidade frente à centralidade da mídia nas eleições? Essa é a questão que o presente artigo busca responder. A partir de uma análise longitudinal, compreendendo as disputas para a Presidência da República no período entre 2002 e 2018, busco delinear como os gastos em comunicação têm variado de pleito em pleito, pormenorizados em subcategorias como produção audiovisual, produção de materiais impressos e elaboração de sites e plataformas online.

Antecipadamente, é intuitivo supor que a mudança nas regras eleitorais derrubou o montante de recursos arrecadados pelas candidaturas. No entanto, é produtivo conhecer como dirigentes partidários e coordenadores de campanha reagiram a isso, e que tipo de prioridade passaram então a depositar nos gastos em comunicação.

O artigo se desenvolve da seguinte forma: a primeira seção é dedicada a um breve estado da arte, pontuando tanto o processo de modernização das campanhas eleitorais como o debate sobre o financiamento da política. A segunda seção aborda a montagem do banco de dados utilizado, procedendo com a discussão dos mesmos em seguida. A apresentação das conclusões encerra o trabalho. Profissionalização das campanhas

## Referencial teórico

### ***Profissionalização das campanhas***

A discussão acerca do fenômeno da profissionalização das campanhas data de meados da década de 1990, tendo sido realizada em razão de duas diferentes perspectivas: seja como um objeto em específico, observada enquanto um fenômeno em si próprio, ou de modo indireto, entrevisto no processo de modernização da sociedade, o qual, nas últimas décadas, teria afetado de modo substancial a prática política. Os estudos de ambas perspectivas oferecem contribuições importantes.

As campanhas políticas, especialmente as eleitorais, ganham corpo enquanto objeto de estudo na academia dos Estados Unidos. A busca por detalhar o processo de profissionalização foca inicialmente nos próprios partidos americanos, a procura de entender como, durante a década de 1970, acelera-se o recurso à mídia, especialmente televisiva, e a incorporação de técnicas e especialistas que tal prática exige. A ampliação do espectro da análise, contudo, sobre como esse processo de ocorre em outros países, acabará por ser entendido como a mera repetição ou importação da experiência americana – daí, a modernização das campanhas ser denominada *americanização das*

*campanhas*, conceito em torno do qual os primeiros debates decorrem.

A obra seminal de tal linha é livro o *Politics, Media and Democracy*, publicado em 1995 por David Swanson e Paolo Mancini. Incorporando uma perspectiva sociológica inspirada em Luhman (1979), os autores compreenderão a profissionalização das campanhas ocorre em função da especialização de uma série de saberes, notadamente ligados ao campo da comunicação e da pesquisa, que servirão para dar origem a um subsistema próprio, aplicado às campanhas, que ocorreriam em função de um padrão com três características específicas: [a] a profissionalização das atividades, dada em particular pelo protagonismo que os consultores especializados assumiram; [b] a priorização da televisão como principal recurso, [c] personalização da política, de modo a que os partidos ocupem um papel secundário.

Os autores enfatizam desenvolver-se aqui uma significativa redistribuição de atribuições políticas, implicando em uma secundarização da posição dos partidos. De um lado, consultores e candidatos ascendem ao comando das campanhas; de outro, a mídia assume uma posição cada vez mais central, tanto definindo a linguagem como o local da disputa.

Em abordagem alternativa, a profissionalização das campanhas é observada enquanto um subproduto do processo de modernização da sociedade, e que culminaria no declínio vivido pelos partidos de massa europeus desde a década de 1990. tais abordagem preocupam-se com a progressiva perda da base de apoio social que antes distinguia os referidos partidos, conferindo a eles uma nova realidade desafiadora, em que a consecução de suas atividades elementares – entre os quais, de organizar campanhas eleitorais – estaria alterada de modo radical (DALTON; WATTEMBERG, 2000).

A emergência da mídia de massa seria um dos principais gatilhos das mudanças então em marcha, um dos fenômenos da modernização social em curso. Tal mídia assume-se como uma concorrente aos partidos na função de oferecer informação política aos cidadãos. Efeito secundário, isso contribuiria para reduzir os laços de identidade existente entre indivíduos e partidos, culminando no esvaziamento destes.

As mudanças provocadas pela modernização, mais do que afetar a distribuição de funções entre os atores políticos, proporcionam um “movimento de reforma” dos próprios partidos políticos, que buscariam então alterar sua estrutura organizativa interna. Tem-se aí o início do processo de profissionalização das atividades de modo geral – não se restringindo apenas às campanhas. As tarefas cotidianas deixam de ser feitas por militantes recrutados, cabendo agora a profissionais contratados (MAIR *et al.*, 2004).

Em síntese, tal perspectiva admite que os partidos passam a enfrentar grandes dificuldades ao não mais poder contar com apoiadores para suas atividades, eleitorais ou cotidianas, ainda que as direções partidárias mantenham seu protagonismo, mesmo que para isso tenham tido que adaptar a forma como se organizam. Nesse sentido, a organização de campanhas seguiria centrada nos partidos. A centralidade em candidatos e consultores, como a advogada pela hipótese da americanização, não constituiria uma regra universal.

A isso se somam elementos como os sugeridos por Farrell e Webb (2000) e Plasser (2009), que concordam quanto ao fato de que os partidos europeus se profissionalizaram a partir da qualificação da própria burocracia partidária, recorrendo ao treinamento dos quadros disponíveis. Por sua vez, Gibson e Römmele (2001) observam o peso de variáveis partidárias determinando a forma como ocorre a incorporação da lógica profissional. Partidos que priorizam a maximização de votos têm maior probabilidade de adotar a profissionalização, enquanto partidos focados na democracia intrapartidária tendem a resistir à adoção da campanha profissionalizada.

### ***Financiamento da Política***

Há uma preocupação dos estudos sobre o financiamento da política: identificar de que forma as características de cada regime adotado impacta o sistema político e partidário de um país. Isso comporta diversos tipos de questionamentos. Pode-se, de um lado, identificar uma ruptura na premissa da igualdade política – o já referido “uma pessoa, um voto” –, uma vez que a eventual possibilidade de uma pessoa, empresa ou organização realizar volumosas doações faz com que sua capacidade de interferir sobre o resultado eleitoral se eleve. De outro, pode-se mesmo identificar que o aprofundamento do financiamento de tipo público faça com que os partidos tornem-se dependentes deste, colonizando o Estado de modo a maximizar as contribuições deste e garantindo a sobrevivência desses agrupamentos (KATZ; MAIR, 1995).

De modo geral, os regimes de financiamento da política vêm sendo caracterizados a partir de três diferentes aspectos. Primeiro, tais sistemas são observados em razão das regulações sobre contribuições financeiras e despesas. De outra forma, há também a análise de qual é a dimensão de regras de transparência e prestação de contas. Por fim, um grande grupo de trabalhos dedica-se especialmente à discussão dos impactos de uma modalidade específica de regime financeiro, estabelecida pela subvenção pública estatal.

Partidos e candidatos recorrem a três diferentes tipos de receita: interna, obtida a partir de contribuições de filiados; externa, pela contribuição de empresas

ou mesmo de pessoas que apoiam o partido, mas não fazem parte dele; e, por fim, através do Estado, acessando direta ou indiretamente recursos públicos (SCARROW, 2007, p. 197).

As doações de tipo interno registram, hoje, uma progressiva queda de participação no financiamento da política. Nos países da Europa Ocidental, tal fato é atribuído ao também já mencionado declínio dos partidos de massa. Esse déficit, vale registrar, também tem caracterizado países onde tais partidos de massa não existiram (VAN BIEZEN, 2009, p. 68). Já as contribuições de tipo externo também são afetadas pela baixa participação da sociedade civil, ao menos no aspecto individual, exceção feita ao caso das doações feitas por empresas privadas, que experimentam um processo de ampliação no mundo [1].

Segundo estudo publicado em 2013 pelo *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*, apenas 55% dos países que permitem financiamento por empresas impõe algum tipo de teto para as contribuições – algo que permite que eventuais problemas emerjam. De modo geral, a própria prática de doações de grupos privados a partidos e candidatos é alvo de constantes críticas, por forjar relações que tendem a não se restringir ao interesse público. Essa situação tende a piorar quando da existência de *big donors* ou de *interested money* (AUSTIN; TJERNSTRÖM, 2003, p. 7).

A terceira modalidade de financiamento, que envolve distribuição de recursos públicos a partidos e candidatos, consolida-se tendo em vista um objetivo bastante pragmático: compensar a queda de receita de partidos e campanhas provocada pela falência da arrecadação obtida junto a filiados e a sociedade civil. Nesse cenário, o Estado é utilizado como uma forma de garantir a manutenção do sistema político, em particular assegurando a sobrevivência dos partidos.

O pragmatismo da medida não deve esconder as boas expectativas que acompanharam sua implementação. De fato, o financiamento público surge com a intenção de fortalecer os partidos, dando a eles condição de fazer avançar a institucionalização de suas estruturas. Também se aguardava a melhoria das condições de competição eleitoral, em vistas de obter-se maior equidade na disputa. Por fim, objetivava-se ainda a diminuição dos casos de corrupção e o aumento da transparência e da confiabilidade do sistema político (CASAS-ZAMORA, 2008, p. 10).

A concretização dessas expectativas é discutível. Diferentes análises chegam a identificar a ocorrência de resultados opostos ao esperado. De modo mais claro, a disposição de recursos públicos não tem assegurado o fim das doações privadas. Há, sem dúvida, uma melhoria da condição estrutural dos partidos (*idem*, p. 11). Contudo, essa situação tem favorecido a instauração de processos de burocratização interna,



com a autonomização das direções partidárias e o consequente afastamento de sua base de apoio. Os reflexos seriam sentidos mesmo nas campanhas, que iniciaram uma trajetória de grande encarecimento (CASAS-ZAMORA, 2008, p. 23).

É possível distinguir a existência de três modalidades de financiamento público. A transferência de fundos públicos pode ocorrer: de modo direto, ou seja, com os valores sendo remetidos às contas de partidos e candidaturas; de modo indireto, por meio da concessão de benefícios pagos com dinheiro público, como espaços em canais de televisão; e finalmente por meio de subsídios políticos específicos, como incentivos à realização de primárias, lançamento de candidaturas de mulheres e etc.

Os sistemas de financiamento público também distinguem critérios para definir de que forma ocorre a distribuição de recursos entre os partidos. O estudo do IDEA aponta que há apenas 8 países em que a partilha dos valores é feita exclusivamente de modo equânime. De outra parte, em 51 nações a repartição é feita de modo proporcional à votação recebida ou ao número de mandatos eleitos no parlamento nacional. Finalmente, em 41 países, ambos os princípios são utilizados.

É preciso notar dois aspectos relacionados ao financiamento público. A seletividade dos critérios para o recebimento de recursos de modo direto sugere que apenas um pequeno número de partidos terá o direito a esse tipo de benefício. De outro modo, a preponderância do princípio de distribuição proporcional, mesmo que combinado a um segundo princípio de equidade, leva a que os partidos de maior porte sejam justamente aqueles que receberão um maior montante de recursos.

Esses dois aspectos tendem a confirmar a expectativa sustentada pelo principal tipo de crítica feito ao modelo de financiamento público: de que este tende a gerar o sufocamento da competição eleitoral e a ossificação da estrutura partidária. A suposição é de que o dinheiro acabará concentrado a poucos partidos, ou mais, aos partidos que já tendem a ter melhores condições de disputa.

## As despesas das campanhas presidenciais brasileiras com comunicação

Todos os valores que subsidiam o banco de dados montado foram obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral, por meio de seu sítio eletrônico. Os valores foram corrigidos pela inflação acumulada no período, a fim de garantir que os números possam ser comparados entre si [2].

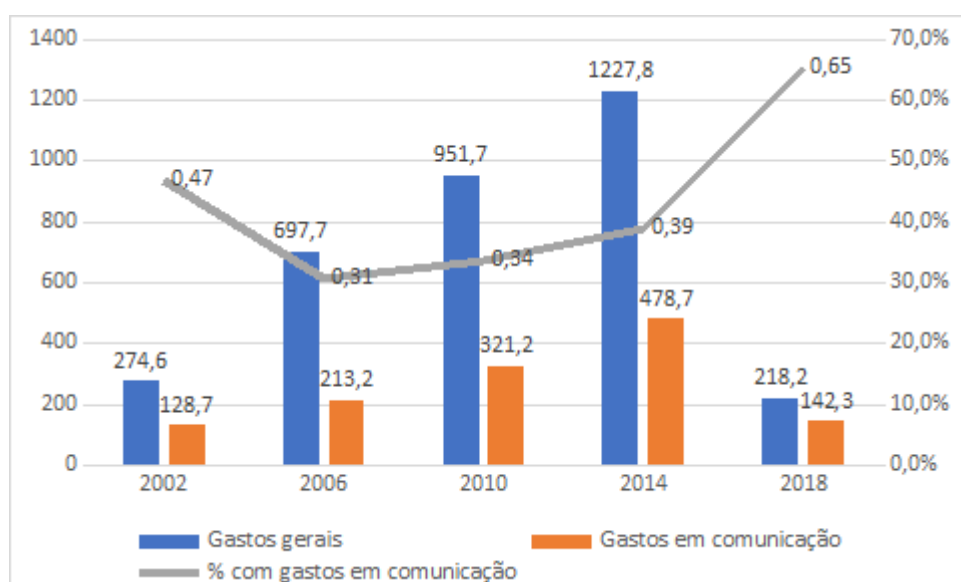
A apresentação dos dados em categorias de gastos é beneficiada por um procedimento do próprio TSE, que exige que as prestações de contas discriminem



qual é a natureza da despesa realizada, como na contratação de pessoas e aluguel de comitês. Desse modo, pode-se conhecer detalhes dos desembolsos a partir dessas categorias próprias da Justiça Eleitoral. Contudo, houve necessidade de um aprimoramento das categorias, devido à variação nos termos propostos pelo tribunal.

Ao cabo, registrei doze diferentes categorias de gasto: alimentação, atividades de rua, bens, brindes, comícios, comunicação, despesas de expediente, despesas de pessoal, pesquisas e testes eleitorais, contratação de serviço terceirizado, transportes e pagamento de taxas e multas. Para os propósitos desse artigo, o enfoque recairá apenas sobre os gastos com comunicação. Eventualmente, as demais categorias serão exibidas conjuntamente, denominadas “outras despesas”.

O gráfico 1 mostra as trajetórias de despesas das campanhas, na forma de total de gastos e o percentual dispendido com comunicação. Os dados nos oferecem quatro destaques, que serão debatidos a seguir



**Gráfico 1:** Gastos totais e com atividades de comunicação (em milhões de Reais)

**Fonte:** Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Iniciemos a pontuação dos destaques enfatizando o primeiro momento. De modo mais evidente, podemos perceber a trajetória de franco crescimento dos gastos de campanha – partindo de quase R\$ 275 milhões em 2002 para alcançar R\$ 1,2 trilhão em 2014. O maior salto ocorre entre 2002 e 2006, quando a elevação foi de 154%. Em 2010, o crescimento é de 36% e, em 2014, de 29%.

Em segundo lugar, nota-se que a trajetória de gastos em comunicação também é ascendente, ainda que em um ritmo significativamente mais lento. O maior salto ocorre, mais uma vez, entre 2002 e 2006 (65%), enquanto há uma repetição na variação nas eleições subsequentes, ambas na casa dos 50%.

Estes são números relevantes, que não perdem força ante nosso terceiro destaque: a diminuição da proporção de gastos com comunicação frente ao dispêndio total. Em 2002, o investimento em comunicação compreendeu quase 47% do total. Nos pleitos subsequentes, essa porcentagem cai para a casa dos 30% - apenas em 2014 ela se aproxima, novamente, dos 40%.

Um registro metodológico cabe aqui: a análise pormenorizada das movimentações permite ver que grande parte do dispêndio em 2006 e 2010 se dá na forma de doações para outros candidatos. Mergulhando ainda mais nos números, notaremos que a maior parte dessas doações ocorre entre dois comitês financeiros: o do partido e o do candidato.

Fato é que o referido período consagrou o fenômeno das doações ocultas. Tal prática assumia os seguintes passos: as empresas realizavam doações aos partidos, em vez de doar diretamente aos candidatos, isso como forma de diminuir a visibilidade e a repercussão da contribuição. Posteriormente, o comitê financeiro partidário repassava os recursos para o comitê financeiro do candidato, “limpando” os valores.

Nessa medida, tais percentuais não constituem efetivamente um gasto de campanha - apesar de o TSE assim o registrar. Isso nos permite concluir que a proporção dos gastos com comunicação segue sendo relevante nesse período [4].

Nosso quarto destaque recobre o que motiva este artigo, a eleição de 2018. Desde já, confirma-se algo esperado: a proibição realização de doações por empresas privadas impactou profundamente a política de finanças das campanhas. Se em 2014 o volume de gastos passou da casa do trilhão, em 2018 aquele montante regressou aos R\$ 218 milhões - quantia próxima à registrada em 2002. Trata-se de um valor nada desprezível, é certo; contudo, a mudança institucional impôs uma severa dificuldade às campanhas eleitorais.

Vejamos agora o impacto da mudança no campo da comunicação. Se, nos gastos totais, a queda foi de 82%, os dispêndios com comunicação tiveram redução de 70% - taxa, inferior, mas ainda significativa. Por outro lado, assiste-se a uma elevação da porcentagem das despesas desse tipo. Se em 2014 tal proporção era de 39%, em 2018 alcançou 65%.

Levando-se em conta que o desvirtuamento das proporções dos gastos motivado pelo fenômeno das doações ocultas ficou restrito às eleições de 2006 e 2010, tem-se que a comparação entre as porcentagens referentes a 2014 e 2018 é metodologicamente correta. Sendo assim, a mudança institucional em foco - a proibição das doações financeiras por empresas privadas - se de um lado impõe um cenário de extrema

dificuldade para as campanhas, por outro faz com que estas concedam às atividades de comunicação um patamar de ainda maior centralidade. Pontue-se que a limitação do tipo de dado impossibilita a realização de testes estatísticos para confirmar correlação ou causalidade. Ainda assim, não é demais supor que a valorização das atividades comunicações seja de grande probabilidade.

A análise dos gastos em comunicação ainda oferece outras informações, agora obtidas nas subcategorias, sintetizadas na tabela 1.

	2002		2006		2010		2014		2018	
Carros de som			9,1	4,3%	3,2	1,0%	0,4	0,1%	0,4	0,3%
Eventos	0,0	0,0%	2,4	1,1%	0,1	0,0%	0,1	0,0%		
Gráfica	36,8	28,6%	78,5	36,8%	75	23,3%	170,4	35,6%	31,8	22,4%
Impulsioneamento									8,9	6,2%
Indefinido	0,0	0,0%	1,1	0,5%	0,1	0,0%	0,6	0,1%		
Internet	0,5	0,4%	4,0	1,9%	27,3	8,5%	18,3	3,8%	6,9	4,8%
Jingles			0,6	0,3%	0,2	0,1%	3,7	0,8%	0,39	0,3%
Marketing direto			5	2,4%	12,9	4,0%	10,4	2,2%		
Mídia externa	5,6	4,4%	23,4	11,0%	35,4	11,0%	59,9	12,5%		
Produção audiovisual	55,6	43,3%	86,5	40,6%	165,7	51,6%	208,3	43,5%	94	66%
Publicidade paga	29,9	23,3%	2,3	1,1%	1,2	0,4%	6,5	1,4%		

**Tabela 1:** Subcategorias de gastos com comunicação (em milhões de Reais)

**Fonte:** Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Os números reproduzem parte significativa dos destaques pontuados anteriormente. Também aqui notamos o processo de crescimento de despesas no período compreendendo 2002 a 2014. Como também era esperado, os gastos com a produção de conteúdo audiovisual (compreendendo os programas de rádio e televisão) são o de maior monta. Partem de um patamar de R\$ 55,6 milhões em 2002 para alcançar R\$ 208 milhões em 2014. Nesse intervalo, permanece ocupando uma proporção sempre na casa dos 40% (51,6% em 2010).

Apenas os gastos com produção de materiais gráficos (santinhos, panfletos e adesivos) aproxima-se da proporção de gastos com audiovisual, com porcentagens entre 20 e 30%. Se é certo o protagonismo do rádio e da TV nas campanhas presidenciais, não se deve desprezar que parte significativa das atividades permaneça nas ruas, com a distribuição deste tipo de item.

Os gastos com internet só adquirem alguma proporção mais relevante a partir de 2010. Neste momento, iniciamos o debate sobre 2018. E o fazemos não apenas pela mudança nas regras de financiamento da campanha, mas pela inclusão de uma nova modalidade de gasto: a legalização do impulsioneamento de conteúdos, uma

forma de publicidade dirigida, característica especialmente de redes sociais mas também presente em outras ferramentas, como a de pesquisa do Google, bem como na contratação de disparos em massa no WhatsApp.

Como enfatiza a tabela 1, e, 2018 os gastos com impulsionamento superaram os demais gastos com internet. Somando-se ambos, alcança-se um valor de R\$ 15,5 milhões (11% do total), portanto superando o desembolso registrado em 2010, a maior marca no período anterior. Nota-se ainda que a inclusão desse tipo de despesa coincidiu com a interrupção da compra de espaços em jornais e revistas, categorizados como *publicidade paga* (que, ademais, só tiveram proporção significativa em 2002).

A redução dos gastos totais, notado anteriormente, reproduz-se nas subcategorias de comunicação. As despesas com gráficas caem em 81%; com audiovisual, em 55%. Contudo, a proporção desse tipo de despesa aumenta, alcançando 66% do total. Reduzidos a uma estrutura mais enxuta, é provável que dirigentes partidários e coordenadores de campanha tenham feito dos programas de televisão uma prioridade ainda maior, mesmo em tempos de redes sociais e internet.

A este momento, é conveniente pontuar que tal centralidade não se deve exclusivamente à decisão de dirigentes e coordenadores. Há, sim, uma longa tradição da TV na cultura da população brasileira, com a difusão dessa mídia a partir do período da Ditadura Militar. Contudo, o Brasil distingue-se por oferecer aos partidos e campanhas o acesso ao rádio e à televisão como uma forma de financiamento público indireto, por meio da Propaganda Partidária Gratuita (PPG) [5]1 e do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) – ambos configurando-se pela cessão de intervalos em emissoras de rádio e TV para propaganda, partidária no primeiro caso, eleitoral no segundo.

Portanto, dispondo-se de espaço gratuito na rede aberta de rádio e TV, é natural que os partidos invistam nisso. Tradicionalmente, isso implica que a grande maioria dos candidatos façam da produção audiovisual seu aporte de gastos preferido. Também aqui 2018 oferece uma exceção – e exceção de grande monta.

A tabela 2 registra os gastos em comunicação dos candidatos presidenciais que correram em 2018. Como se pode notar, o investimento em produção audiovisual varia enormemente. Há dois polos nevrálgicos, formado pelas candidaturas que alcançaram o segundo turno. De um lado, os postulantes petistas (a campanha foi iniciada com Lula, porém concluída com Fernando Haddad), que gastaram R\$ 29,7 milhões (ou 80,3% do total de gastos com mídia). De outro, Jair Bolsonaro (PSL), vencedor do pleito, dispendeu um valor 43 vezes menor – algo em torno de R\$ 680 mil (o que corresponde a 61,2% das despesas com comunicação).

	Produção Audiovisual	Gráfica	Impulsionamento	Internet	Carros de som	Jingles	Total
Alckmin (PSDB)	15,18	8,08	2,18				25,44
Álvaro (PODE)	4,63	0,03	0,10	0,00		0,01	4,76
Amoedo (NOVO)		0,64	0,94	0,00			1,59
Bolsonaro (PSL)	0,68	0,32		0,12		0,03	1,11
Boulos (PSOL)	0,89	0,83	0,47	0,07		0,35	2,29
Ciro (PDT)	10,45	6,06	0,31	0,10		0,00	17,26
Eymael (DC)	0,56	0,00		0,04			0,60
Florestan (PPL)	0,27	0,01		0,03			0,31
Lula/Haddad (PT)	29,69	5,79	1,48				36,96
Marina (REDE)	2,01	1,43	0,40				3,84
Meirelles (MDB)	29,36	8,48	3,00	6,47	0,41		47,73
Vera (PSTU)	0,25	0,16	0,00				0,41

**Tabela 2:** Gastos com comunicação na eleição de 2018 (em milhares de Reais) [6]

**Fonte:** Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Em tempo, a prestação de contas de Bolsonaro registra apenas R\$ 1,1 milhão em gastos, sendo inferior a outros candidatos de baixo financiamento, como a de Guilherme Boulos. Sim, sua campanha segue respondendo acusações de ter feito impulsionamento de conteúdos no WhatsApp a partir de contratações de serviços no exterior, com despesas pagas via caixa 2 [7]. De todo modo, trata-se de uma candidatura que rompe com uma consolidada tradição, de forte investimento em televisão. É provável que o decorrer da História o situe como um *outliner*, tendo prescindido da mídia de massa para empreender sua disputa eleitoral. Ainda assim, será um *outliner* que venceu uma eleição presidencial.

De modo geral, a candidatura do PT rivaliza com a do MDB quanto a quem fez o maior investimento em cada subcategoria. Henrique Meirelles merece um destaque: todos os R\$ 57 milhões arrecadados pelo comitê financeiro e gastos pela campanha vieram de seu próprio bolso (confirmando um debate travado em nossa revisão de literatura, sobre como indivíduos enriquecidos conseguem influir de modo mais decisivo em uma eleição). Ademais, 82% dos recursos foram investidos em comunicação. Mais uma vez, o investimento em produtos audiovisuais foi a prioridade, rivalizando em total de gastos com os petistas – apesar de não ter disputado o segundo turno.

Meirelles e o PT antecipam a escolha das demais candidaturas. Todas elas gastaram ao menos 50% dos recursos com comunicação em produção audiovisual. A exceção da vez é Guilherme Boulos, que dividiu a distribuição dos recursos com a produção de material gráfico e impulsionamento de conteúdos.

Apesar das acusações que pesam contra Bolsonaro, sua campanha registrou

R\$ 320 mil gastos com impulsionamentos, valor bastante abaixo dos campeões desse tipo de investimento: Meirelles (R\$ 3 milhões) e Alckmin (R\$ 2,2 milhões). Portanto, duas candidaturas de direita. Note-se que, no quesito despesas no ambiente digital, a promoção destes conteúdos impulsionados já ganha destaque frente a outras modalidades de gastos, como a própria elaboração de páginas e sites.

## Conclusão

Como sugerido inicialmente, era certo que as novas regras eleitorais imporiam uma nova realidade às campanhas presidenciais, apresentando novos desafios. A comunicação que, deste sempre, foi uma das prioridades das candidaturas, um elemento de grande investimento, poderia ver-se ameaçada.

O novo cenário materializou-se de forma nítida, consagrando pela primeira vez um candidato à Presidência com baixa arrecadação e que pouco optou por investir em comunicação – evidentemente, uma vitória cuja explicação escapa ao debate empreendido aqui.

Trata-se, contudo, de uma exceção. Como vimos, o padrão geral foi de uma valorização ainda maior do investimento em comunicação, especialmente conteúdo audiovisual. Com menos recursos disponíveis, a proporção do investimento em mídia aumentou.

Em um cenário adverso, optou-se pela fórmula de sempre, em que pese facilitado por características institucionais que não se modificaram. Em se tratando de financiamento da política, de um lado, fez falta a contribuição de empresas privadas; de outro, contudo, o financiamento indireto, por meio do HGPE, seguiu proveitoso e útil; segue a centralidade da televisão (e, em menor escala, do rádio) na disputa eleitoral brasileira.

Ademais, a observação dos números de impulsionamento atestam que a mídia digital ganha força, mas ainda é um território inseguro para as candidaturas. Em 2018, pode-se pela primeira vez impulsionar conteúdos, fórmula que, a despeito de casos roa em investigação, ainda carecem de maior certeza de eficácia ou mesmo de uma prática mais consolidada. Além disso, se a possibilidade de impulsionamento em redes sociais como o Facebook já se encontra formalizada, o recurso ao WhatsApp não. O serviço não oferece um produto próprio de distribuição, obrigando as candidaturas a recorrer a ferramentas e aplicativos em fase de teste, extra-oficiais. O mais provável é que os próximos pleitos consolidem esse tipo de atividade de campanha.



- [1] OHMAN, M. Regulación del financiamiento político en el mundo. Estocolmo: IDEA, 2013.
- [2] Para tanto, recorri ao Índice Geral de Preços ao Mercado, da Fundação Getúlio Vargas (IGP-M/FGV). O valor de referência é o de outubro de 2018
- [3] O quadro 1, localizado ao final do artigo, sintetiza tais categorias.
- [4] Em minha tese de doutoramento, onde estudei as finanças das campanhas presidenciais do PT, pude perceber esse fenômeno com maior força. As consultas jurídicas feitas confirmaram que a operação da campanha a partir de dois diferentes comitês financeiros era legal, assegurando a correção metodológica da avaliação. Em 2014, contudo, o TSE passou a exigir que o doador original constasse na prestação de contas, a fim de encerrar o fenômeno das doações ocultas. Sem surpresa, esse tipo de movimentação caiu abruptamente – o que provavelmente justifica a elevação da proporção dos gastos com comunicação notada nos números daquela eleição. (TENÓRIO, G. G. Do tostão para o milhão: o financiamento das campanhas presidenciais do PT [1989-2014]. Tese. Rio de Janeiro, Iesp-Uerj, 2015)
- [5] Para mais detalhes, TENÓRIO, G. G. Propaganda Partidária Gratuita: seus dilemas e implicações sobre os partidos políticos e a comunicação política brasileira. Dissertação. Rio de Janeiro, Iesp-Uerj, 2011.
- [6] O candidato Cabo Daciolo (Avante) não registrou gastos em sua prestação de contas.
- [7] Disponível em: <<http://bit.ly/2nIrgNz>>. Acesso em: 3 nov. 2019.

## Referências

- AUSTIN, R.; TJERSTRÖM, M (Eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Estocolmo: IDEA, 2003.
- CASAS-ZAMORA, K. *Political Finance and State Funding System: an Overview*. Manuscrito, 2008.
- DALTON, R. J.; WATTENBERG, M. B. (Ed.). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000.
- FARRELL, D. M.; WEBB, P. Political Parties as Campaign Organization. In: DALTON, R. J.; WATTENBERG, M.B. (Ed.). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000.
- GIBSON, R.; ROMMELE, A. A Party Centered Theory of Professionalized Campaigning. *Harvard International Journal of Press/Politics*, v. 6, n. 4, p. 31-44, 2001. Disponível em: <<http://bit.ly/34rXmJ6>>. Acesso em: 3 nov. 2019.
- LUHMAN, N. Trust and Power. Chichester: Wiley, 1979. Apud: SWANSON, D.; MANCINI, P. (Eds.). *Politics, Media and Modern Democracy: an international study of innovations in electoral campaigning and their consequences*. Westport: Praeger, 1996.
- KATZ, R.; MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995. Disponível em: <<http://bit.ly/2NazpA4>>. Acesso em: 3 nov. 2019.



MAIR, P.; MÜLLER, W. C.; PLASSER, F. (Ed.). *Political Parties & Electoral Change*. Londres: Sage, 2004.

OHMAN, M. *Regulación del financiamiento político en el mundo*. Estocolmo: IDEA, 2013.

PLASSER, Fritz. Political Consulting Worldwide. In: JOHNSON, D. W. (Org.). *Routledge Handbook of Political Management*. Nova Iorque: Routledge, 2009.

SCARROW, S. Political Finance in Comparative Perspective. *Annual Revisited Political Science*, v. 10, p. 193-210, 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/33jbeFu>>. Acesso em: 3 nov. 2019.

SWANSON, D.; MANCINI, P. (Eds.). *Politics, Media and Modern Democracy: an international study of innovations in electoral campaigning and their consequences*. Westport: Praeger, 1996.

TENÓRIO, G. G. *Propaganda Partidária Gratuita: seus dilemas e implicações sobre os partidos políticos e a comunicação política brasileira*. Dissertação. Rio de Janeiro, Iesp-Uerj, 2011.

\_\_\_\_\_. *Do tostão para o milhão: o financiamento das campanhas presidenciais do PT [1989-2014]*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Iesp-Uerj, 2015

VAN BIEZEN, I. Campaign and Party Finance. In: LeDUC, L.; NIEMI, R.; (Eds.). *Comparing Democracies 3: Elections and Voting in Global Perspective*. Londres: Sage, 2009, p. 98-117.