

## **Financiamento e Despesas Eleitorais no Brasil: Um Balanço da Legislação e da Literatura**

### **Electoral Finance and Spending in Brazil: A Balance of Legislation and Literature**

**Leonardo Luiz Zanella**

UDESC- Universidade do Estado de Santa Catarina  
[emaildozanella@gmail.com](mailto:emaildozanella@gmail.com)

**Luiz Filipe Goldfeder Reinecke**

UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina  
[luiz.reinecke@udesc.br](mailto:luiz.reinecke@udesc.br)

**Submissão:** 25/11/2025

**Aprovação:** 27/08/2026

#### **RESUMO**

O presente artigo analisa o papel do financiamento eleitoral brasileiro, destacando sua influência no sucesso dos candidatos e na competitividade política. O estudo aborda a importância do dinheiro para viabilizar campanhas e criar vínculos com o eleitorado, a evolução da legislação eleitoral, com destaque para a Lei nº 9.504/1997, chamada Lei das Eleições e da Minirreforma Eleitoral que trouxe a proibição do financiamento empresarial. Destaca o papel da Justiça Eleitoral na fiscalização e prestação de contas, ressaltando desafios como o combate ao caixa dois e a transparência financeira. Por fim, revisa metodologias para analisar os gastos eleitorais no Brasil, com destaque para de Speck e Mancuso (2017), Guimarães *et al.* (2019), Sampaio (2019), Verner (2021) e Souza e Freitas (2024) indicam que as estratégias tradicionais de campanha continuam sendo as mais usadas e, muitas vezes, as mais eficazes, especialmente em cidades menores. A principal contribuição teórica e institucional deste estudo é oferecer uma síntese que conecta o choque legislativo (o fim das doações empresariais) com o comportamento inercial dos partidos, evidenciando que a injeção bilionária de recursos públicos falhou em induzir a modernização tecnológica, servindo predominantemente para subsidiar o *status quo* das máquinas políticas locais.

**Palavras-Chave:** Financiamento Eleitoral, Gastos de Campanha, Estratégias de Campanha, Financiamento Público de Campanha, Legislação Eleitoral.

#### **ABSTRACT**

This article analyzes the role of electoral finance in Brazil, highlighting its influence on candidate success and political competitiveness. The study addresses the importance of funding in enabling campaigns and establishing voter connections, as well as the evolution of electoral legislation—notably Law No. 9,504/1997 (the Elections Law) and the Electoral Minireform that prohibited corporate funding. It highlights the role of the Electoral Justice in oversight and accountability, emphasizing challenges such as combating slush funds (*caixa dois*) and ensuring financial transparency. Finally, it reviews methodologies for analyzing electoral spending in Brazil, where studies by Speck and Mancuso (2017), Guimarães *et al.* (2019),

Sampaio (2019), Verner (2021), and Souza and Freitas (2024) indicate that traditional campaign strategies remain the most utilized and often the most effective, particularly in smaller municipalities. The main theoretical and institutional contribution of this study is to offer a synthesis that connects the legislative shock (the end of corporate donations) with the inertial behavior of political parties, evidencing that the massive injection of public funds failed to induce technological modernization, serving predominantly to subsidize the *status quo* of local political machines.

**Keywords:** Electoral Finance, Campaign Spending, Campaign Strategies, Public Campaign Funding, Electoral Legislation.

## Introdução

As eleições são instrumentos centrais para a operacionalização da democracia dentro de nossa sociedade (Sartori, 1994), sendo o principal mecanismo de legitimação do poder político (Bobbio, 1986). Neste contexto, em sua análise a trabalhos de autores como Fiorina, (1981) e Manin, Przeworski e Stokes (2006), Speck e Mancuso (2013) discorrem que a eleição é interpretada como uma resposta do eleitor perante uma série de decisões e ações tomadas por seus representantes eleitos, sendo esta resposta materializada em votos durante o pleito eleitoral. Tendo isso em vista, a utilização de recursos financeiros garante que as campanhas eleitorais atinjam um maior número de eleitores, ao mesmo tempo em que permite que partidos e candidatos estabeleçam vínculos mais fortes com a sociedade (Silva; Cervi, 2017).

A importância central das eleições também reside na garantia de um ambiente político razoavelmente competitivo, que a Teoria da Competição Política (TCP) sugere ser uma preocupação estrutural para o funcionamento da democracia (Borba; Cervi, 2017). Nesse sentido, é crucial preservar a igualdade entre os principais atores da disputa, que são os candidatos e os partidos políticos. (Oliveira; Limeira; Silva, 2023).

De modo geral, há um consenso entre pesquisadores brasileiros sobre a forte influência do dinheiro nos resultados das eleições. A maioria dos estudos aponta uma relação significativa e positiva entre os recursos recebidos e o sucesso eleitoral (Mancuso e Speck, 2013; Samuels, 2001; Samuels, *apud* Mancuso, 2015). Neste sentido, este ensaio teórico tem como objetivo analisar o papel do financiamento eleitoral brasileiro, destacando sua influência no sucesso dos candidatos e na competitividade política.

Aspectos como o financiamento das campanhas definem as características da competição eleitoral, influenciando as formas de arrecadação e as estratégias de gastos (Guimarães *et al.*, 2019; Heiler; Viana; Santos, 2016; Mancuso, 2015; Sampaio, 2021).

Além disso, a prestação de contas eleitorais é um procedimento previsto em lei, com o objetivo de evitar o abuso do poder econômico e garantir condições justas para todos os candidatos (Oliveira; Limeira; Silva, 2023). Dessa forma, analisar como o dinheiro é utilizado nas campanhas permite entender melhor a ligação entre recursos financeiros e sucesso eleitoral (Heiler; Viana; Santos, 2016; Guimarães *et al.*, 2019; Sampaio, 2021; Mancuso, 2017).

Quanto aos procedimentos metodológicos, este ensaio teórico fundamenta-se em uma revisão narrativa da literatura, estruturada a partir de critérios rigorosos de inclusão e exclusão. A busca foi realizada nas bases de dados SciELO, Web of Science e Scopus, compreendendo o recorte temporal de 2010 a 2024. Utilizaram-se as *strings* de busca '*financiamento eleitoral*', '*gastos de campanha*' e '*eleições Brasil*'.

O critério de inclusão focou primordialmente em trabalhos com relevância teórica e empírica que categorizam a tipologia das despesas eleitorais. Foram excluídos estudos que não apresentavam desagregação empírica dos gastos ou que tangenciavam o tema sob vieses estritamente jurídicos. A partir de um universo inicial de mais de mil publicações mapeadas, foram selecionados para a análise detalhada os estudos que ofereciam aderência direta à dinâmica de alocação de recursos financeiros em campanhas e apenas arquivos que tratavam de eleição no Brasil.

Cabe ainda uma delimitação do escopo analítico deste estudo. A pesquisa restringe-se estritamente ao financiamento eleitoral formal e direto (receitas e despesas declaradas e fiscalizadas pela Justiça Eleitoral). Portanto, variáveis que configuram financiamento indireto ou que conferem vantagens competitivas prévias, como a execução orçamentária via emendas parlamentares (transferências especiais) e o caixa 2 (valores não declarados para o TSE) não constituem o objeto de análise deste trabalho.

Apesar do vasto arcabouço bibliográfico sobre financiamento e desempenho eleitoral,

observa-se uma fragmentação na literatura no que tange à conexão direta entre a radical mudança das regras de financiamento (o fim do investimento empresarial corporativo) e o comportamento inercial de alocação de recursos. Diante dessa lacuna, a contribuição original deste ensaio é sistematizar e tensionar os achados empíricos recentes para demonstrar que a injeção massiva de recursos públicos não transferiu o eixo das campanhas para a modernidade digital, mas serviu predominantemente para financiar e blindar as dispendiosas estruturas físicas e capilares tradicionais.

O artigo está dividido em 4 seções, analisando a linha do tempo do financiamento e gastos eleitorais no Brasil (seção 1) e o papel da Justiça Eleitoral no processo de fiscalização das campanhas eleitorais (seção 2). A seção 3 trata do balanço da literatura acerca análise de gastos eleitorais e considerações finais (seção 4).

## 1. Financiamento e Gastos Eleitorais no Brasil

Samuels (2001) foi um dos pioneiros em analisar a relação entre dinheiro e resultados eleitorais. Concomitantemente, destaca Lemos, Marcelino e Pederiva (2010) que sob o ponto de vista teórico, diversos cientistas políticos e autores da área vem estudando há algum tempo se a quantidade de recursos é traduzida em votos. Já Sampaio e Figueiredo Filho (2019, p. 15) ressaltam que “a comunidade acadêmica tem se interessado cada vez mais pela agenda de pesquisas que relacionam recursos financeiros e eleições”. Para Speck e Cervi (2016) isso é reflexo da crescente disponibilidade desses dados em formato eletrônico, graças a instrumentos de transparência e prestação de contas, que têm incentivado o estudo da relação entre dinheiro e voto no Brasil.

Pontua Silva (2018) que o volume de dinheiro empregado em uma campanha afeta diretamente a votação de um candidato ao final do pleito. Já Cervi (2010, p. 163) destaca que “campanhas que contaram com maior volume de recursos tenderam a obter mais votos e tiveram maiores chances de vitória, independentemente de ideologia partidária, localização regional da disputa ou IDH do município”. Paralelamente, em sua análise das eleições municipais para prefeito em 2012, Speck e Mancuso (2013) apontam para uma relação positiva entre recursos efetivamente gastos e sucesso eleitoral em municípios de todos os tamanhos, independente do sexo e históricos dos candidatos.

Concomitantemente, Avelino *et al.* (2019) ressalta que de 2002 até 2014 houve um crescimento considerável no montante de recursos de campanha destinados a partidos e candidatos, acompanhado por uma grande evolução do valor médio gasto pelos candidatos eleitos para os diferentes cargos. O grande responsável por essa evolução nos orçamentos eleitorais foi a Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, conhecida como Lei das Eleições. Essa legislação regulamenta, entre outros aspectos, o financiamento eleitoral, permitindo que empresas privadas e pessoas físicas realizem doações para candidatos e partidos políticos, com limites determinados pela lei.

Neste cenário, conforme contextualiza Lemos; Marcelino; Pederiva (2010), os doadores são atores fundamentais para os processos eleitorais. Peixoto, Marques e Ribeiro (2022, p. 98), por sua vez, reforçam que “os estudos sobre desempenho eleitoral postulam o financiamento de campanha como um dos recursos mais importantes para a eleição dos candidatos”. Em muitos casos, eles não apenas determinam o montante disponível para as eleições, mas também influenciam a própria escolha dos candidatos, uma vez que muitos deles dependem diretamente das doações. Desta forma, destaca Mancuso (2015, p. 159), “candidatos mais financiados dispõem de mais recursos para investir em atividades orientadas para a obtenção de votos, tais como publicidade, contratação de pessoal de campanha e transporte”.

Todavia, Lemos, Marcelino e Pederiva (2010) destacam que os recorrentes escândalos

no Brasil relacionados ao financiamento ilegal, como contas secretas, entradas dissimuladas, corrupção, tráfico de influência e o envolvimento do crime organizado, entre outras práticas ilícitas, intensificam as críticas ao modelo de financiamento privado. Em paralelo, Silva (2017) discorre que, em alguns casos, empresas financiadoras tiveram suas ações valorizadas ao investirem em campanhas vitoriosas, bem como obtiveram um maior volume de contratos públicos e/ou contratos mais valiosos.

Segundo Furnari e Neto (2024) os defensores do financiamento público alegam que as doações eleitorais por pessoas jurídicas tendem a desequilibrar a competição política, favorecendo grupos e candidatos com acesso privilegiado a esses recursos. Já para quem defende este tipo de financiamento, discorre que esse modelo pode contribuir para equilibrar a disputa, beneficiando candidatos e partidos que não ocupam atualmente posições de poder ou de governo, seja no Executivo ou no Legislativo, no momento de uma eleição.

Conforme ressaltam Fisch e Mesquita (2022, p. 42), “as regras de financiamento eleitoral dão o contorno de como a competição política ocorrerá. Elas determinam como e quando os candidatos e partidos podem gastar, quem pode doar e como é feita a prestação de contas. Sob esta ótica, Peixoto, Marques e Ribeiro (2022) discorre que no Brasil, desde 1999, debate-se os modelos de financiamento e propostas de reforma nas câmaras parlamentares. De modo geral, o foco das discussões está nas fontes de arrecadação desses recursos, alternando entre a ideia de garantir exclusividade estatal no fornecimento dessa receita e a proposta de um sistema de financiamento privado, com duas origens principais: doações de pessoas físicas e de pessoas jurídicas.

Neste contexto, conforme Fisch e Mesquita (2022), o financiamento eleitoral brasileiro percorre ao longo da história três fases: no início da atual experiência democrática o financiamento empresarial não era permitido, ao passo em que com sua legalização, a modalidade se torna majoritária para na sequência ser banida novamente, com as campanhas sendo em sua esmagadora maioria, financiadas por recursos públicos. Ao mesmo tempo, os gastos que eram livres passam a ser gradualmente controlados, mediante a gradual imposição de um teto de despesas.

Sendo assim, em setembro de 2011, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) apresentou ao STF uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), que culminou na proibição de doações de empresas a campanhas eleitorais, reorganizando as bases do sistema de financiamento eleitoral brasileiro (Mancuso; Speck, 2015; Silva; Codato, 2024). A estrutura central do financiamento eleitoral foi reformulada em 2017 com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), instituído pela Lei Federal nº 13.487/2017.

Com a nova lei, os recursos do FEFC passam a ser distribuídos entre os partidos políticos com base, principalmente, na proporção de votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados e na representatividade dos partidos na Câmara e no Senado. Paralelamente, também preconiza a possibilidade de se obter doações via campanhas de financiamento coletivos (Fisch e Mesquita, 2022). Para os autores, o fim do financiamento empresarial nas campanhas brasileiras foi a maior mudança no sistema de financiamento eleitoral desde 1993.

Fato é que enquanto na campanha de 2014, o financiamento empresarial foi responsável por 76% do montante de recursos destinados direta ou indiretamente aos candidatos ao pleito, nas campanhas eleitorais de 2018 e 2022 o Estado foi o principal provedor de recursos eleitorais, respondendo, respectivamente, por 76% e 87% das receitas (Silva; Codato, 2024). Já Avelino et. al (2019) chama a atenção para o fato de que nas eleições de 2014, apenas 3% dos recursos utilizados nas campanhas eram de origem pública, sendo as campanhas predominantemente financiadas por empresas. Em 2018, esse percentual subiu para 77%, com os recursos provenientes do FEFC e do Fundo Partidário, este último existente desde 1965.

Não obstante, Avelino *et al.* (2019, p. 9) destacam a mudança na forma com que partidos

e candidatos gastam seus recursos financeiros após a instituição do FEFC, visto que “redução das cifras eleitorais afeta principalmente as despesas com publicidade e com operações, enquanto o gasto com pessoal aumenta, indicando mudanças na estratégia dos candidatos diante das novas regras de financiamento eleitoral.”

Isso revela uma contradição inicial da reforma, a criação do FEFC, uma fonte de receita pública, parece ter sido imediatamente canalizada para uma das estratégias de campanha mais tradicionais, o gasto com pessoal, em vez de fomentar novas formas de comunicação. A mudança na fonte do recurso não alterou, de imediato, a lógica do gasto, sugerindo que o dinheiro público passou a subsidiar o *status quo* das campanhas.

Lemos, Marcelino e Pederiva (2010), entretanto, enfatiza que enquanto o financiamento privado pode ser influenciado de forma negativa por interesses particulares, o financiamento exclusivamente público enfrenta o risco igualmente prejudicial de "estatização, burocratização e ossificação dos partidos", caracterizado pela dependência crônica de recursos estatais e a consequente desconexão com a sociedade. Já Cervi (2010, p. 141) discorre quanto a experiências de financiamento público em outros países, após experiências fracassadas com o financiamento privado, onde observou-se “crises de representatividade ou da constatação de forte influência de grupos de pressão”, passando a beneficiar grupos marginalizados perante o sistema democrático.

Schaefer (2025) destaca que os objetivos propostos na implementação do financiamento público não foram integralmente cumpridos, já Silva e Codato (2024) destacam que, embora os resultados indiquem uma melhora geral na redução da desigualdade na distribuição de recursos financeiros para campanhas eleitorais, é preciso reforçar que esse avanço ainda é muito tímido frente às diferenças financeiras existentes entre os concorrentes.

## 1.1 Evolução Histórica da Legislação e do Financiamento de Campanhas

Após a promulgação da Constituição de 1988, até a aprovação da Lei das Eleições em 1997 (Lei nº 9.504/1997), era prática recorrente que cada eleição no Brasil fosse regulamentada por normas específicas criadas para aquele pleito. A consolidação da Lei das Eleições representou um avanço significativo, ao estabelecer diretrizes gerais e permanentes para o processo eleitoral brasileiro, superando o modelo anterior de regras transitórias e fragmentadas (Fisch e Mesquita, 2022).

De acordo com Mancuso, 2015, a Lei das Eleições consolidou o regramento eleitoral no país. Em sua redação original, permitia o recebimento de recursos de doações de pessoas físicas e jurídicas, estabelecendo limites para essas doações. Definindo o que são considerados gastos eleitorais.

Importante notar que a Lei das Eleições removeu os dispositivos sobre limites de gastos, deixando para partidos e coligações a comunicação dos valores máximos, o que resultou em pouco controle sobre o custo das campanhas (Fisch e Mesquita, 2022)

Fisch e Mesquita (2022) comentam que a chamada Minirreforma Eleitoral, a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, trouxe diversas alterações nas eleições, com destaque para o fim do financiamento empresarial nas campanhas, limite de gastos, importantes avanços na prestação de contas, sendo necessário informar a Justiça Eleitoral recursos recebidos dentro de 72 horas, a prestação de contas online se solidificou, maior participação feminina nas eleições com uma porcentagem mínima em recursos financeiros.

Portanto, de acordo com Fisch e Mesquita (2022) as mudanças de 2015, juntamente com a proibição do financiamento empresarial, são consideradas as mais significativas no sistema de financiamento eleitoral desde 1993. Elas sedimentaram o novo modelo de financiamento baseado no tripé: limite de gastos, financiamento público (posteriormente reforçado com a

criação do FEFC em 2017) e prestação de contas online.

Conforme Avelino *et al.* (2019, p. 6), são consideradas despesas “os valores financeiros dos recursos empregados por partidos e candidatos durante as campanhas eleitorais”. Historicamente, os gastos combinados dos candidatos eleitos e daqueles considerados competitivos correspondiam a cerca de 73% a 75% do total investido nas eleições. Em 2018, porém, com as mudanças nas regras de financiamento eleitoral, com a aplicação de tetos de financiamento público, mediante critérios de distribuição aos candidatos, esse percentual caiu para 58%, indicando uma menor concentração de recursos e um aumento na competitividade eleitoral.

Desta forma, as despesas das campanhas eleitorais podem ser financiadas por meio de: i) recursos próprios dos candidatos; ii) recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), regulamentado pelo Art. 16-C da Lei nº 9.504/1997; e iii) doações de pessoas físicas, respeitados os limites estabelecidos.

Sampaio e Figueiredo Filho (2019) destacam que é desafiador encontrar um tema mais relevante para a agenda política nacional do que as normas que regulam a relação entre dinheiro e as disputas por cargos eletivos. Neste sentido, a Lei das Eleições estabelece regras gerais sobre os limites de gastos em campanhas eleitorais, incluindo critérios para a definição de tetos de gastos por município. Esses tetos são baseados em disposições legais e regulamentações do TSE e variam de acordo com o porte populacional do município e outros fatores.

A Lei das Eleições manteve diretrizes semelhantes à legislação anterior (Lei 8.713/93), mas trouxe novidades como a inclusão de despesas com sites na internet entre os gastos permitidos. Além disso, deixou aos partidos e coligações a tarefa de informar os limites de gastos, reduzindo o controle direto sobre o teto das campanhas (Fisch e Mesquita, 2022).

Portanto, nota-se que apesar da Lei das Eleições trazer novas diretrizes, deixou de fora o limite de gastos, de acordo com Fisch e Mesquita (2022) uma das grandes inovações da legislação foi o estabelecimento de limites de gastos de campanha definidos pelo TSE, não mais pelos próprios partidos como era anteriormente.

Concomitantemente, os limites de gastos para cada cargo são definidos em lei específica e divulgados pelo TSE antes de cada eleição (Art. 18 da Lei nº 9.504/1997). Esses limites variam conforme o cargo em disputa (Presidente, Governador, Prefeito etc.) e são ajustados periodicamente. Sob este prisma, devem ser contabilizadas no limite de gastos todas as despesas realizadas: i) direta ou indiretamente pelo candidato; ou ii) por partidos políticos que impactem diretamente a campanha eleitoral.

Paralelamente, pessoas físicas podem doar até 10% dos seus rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. Doações acima desse limite sujeitam o doador à multa de até 100% do valor excedido (Art. 23).

Para as eleições municipais de 2016, a primeira após a Minirreforma, os valores divulgados pela Justiça Eleitoral foram apurados considerando aqueles efetivamente declarados na prestação de contas da campanha eleitoral de 2012. O TSE realizou o cruzamento de dados dessas informações para definir os novos limites. (TSE, 2016).

Interessante apontar que os limites de gastos para campanhas majoritárias (Presidente, Governador, Senador, Prefeito e Vice) são definidos com base em critérios estabelecidos na Lei das Eleições, bem como em suas normas complementares. Neste contexto, para os anos em que ocorrem os pleitos eleitorais, são editadas normas específicas cuja divulgação cabe ao TSE. Sincronicamente, ele é também incumbido de publicar os valores de referência dos limites, sendo estes ajustados com base nos gastos máximos declarados nas eleições anteriores para o mesmo cargo. Em anos eleitorais subsequentes, os valores são corrigidos monetariamente, considerando índices inflacionários acumulados, como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Por fim, os limites são diferenciados de acordo com o cargo em disputa e, no caso de Governadores e Prefeitos, pela população do estado ou município, de modo que estados mais populosos tendem a ter limites maiores e municípios pequenos têm limites proporcionais ao número de eleitores. Para o segundo turno, caso ocorra, o limite de gastos é de 40% do valor estabelecido para o primeiro turno (Art. 18-A, Lei nº 9.504/1997).

## **2. O Papel da Justiça Eleitoral na Fiscalização Financeira**

A Lei das Eleições prevê diversas ações que devem ser realizadas pelo TSE e pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) no monitoramento das despesas de campanha. Essas atividades têm o objetivo de garantir a transparência, a legalidade e o equilíbrio do processo eleitoral.

Sendo assim, o TSE, como órgão máximo da Justiça Eleitoral no Brasil, é responsável por regulamentar normas sobre arrecadação e aplicação de recursos, além de fiscalizar a prestação de contas de candidatos, partidos e coligações. Para isso, o TSE edita resoluções que definem limites de gastos, fontes permitidas de financiamento e mecanismos de controle, evitando abusos do poder econômico. Também supervisiona o uso do FEFC e do Fundo Partidário, garantindo sua correta destinação.

O monitoramento das contas eleitorais é realizado por meio do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), onde candidatos e partidos registram receitas e despesas. O TSE realiza auditorias e cruza informações com órgãos como a Receita Federal e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) para identificar possíveis irregularidades, como doações acima do limite legal e omissão de gastos. Além disso, a transparência é reforçada pelo sistema DivulgaCandContas, que permite à sociedade acompanhar o uso dos recursos nas campanhas. Caso sejam constatadas inconsistências, o Tribunal pode aplicar sanções que vão desde a desaprovação das contas até a cassação do diploma do candidato eleito.

Além dessas ações, o TSE atua em parceria com os TREs, que realizam a fiscalização direta nos estados e municípios. O Tribunal define diretrizes gerais e supervisiona sua execução, garantindo uniformidade na aplicação das normas. Quando há indícios de crimes eleitorais, como caixa dois ou compra de votos, o TSE pode encaminhar os casos ao Ministério Público Eleitoral para investigação. Dessa forma, o Tribunal exerce um papel essencial na garantia da lisura do processo eleitoral, impedindo que irregularidades financeiras comprometam a igualdade de condições entre os candidatos e a integridade das eleições.

Paralelamente, além da fiscalização direta, os TREs atuam na promoção da transparência do processo eleitoral ao disponibilizarem publicamente os dados das campanhas por meio do sistema DivulgaCandContas, permitindo que qualquer cidadão acompanhe as movimentações financeiras das candidaturas.

### **2.1 Prestação de Contas**

Avelino *et al.* (2019) ressalta que a conexão entre dinheiro e campanhas eleitorais é bastante complexa, pois nem todas as doações formalmente declaradas possuem origem legítima, assim como nem todas as doações não declaradas são necessariamente ilícitas. Além disso, algumas transações incluem etapas como a lavagem de dinheiro. Dessa forma, lidar com os recursos ilícitos no financiamento eleitoral é um desafio dada a própria natureza oculta do objeto.

Neste contexto, conforme Sousa e Diniz Filho (2018, p. 3) o ato de prestar contas “é uma obrigação perante a sociedade para que os partidos e candidatos evidenciem como foram obtidos e como foram gastos os recursos de campanha.” Sendo assim, para os autores, a

evidenciação contábil atua como uma ferramenta que diminui a incerteza e a assimetria de informações, oferecendo aos eleitores e aos órgãos de controle bases mais sólidas e confiáveis para a tomada de decisões.

Conforme Sampaio e Figueiredo Filho (2019) o TSE implementou o processo eletrônico de prestação de contas apenas em 2002, marcando o início de um período em que a relação entre dinheiro e votos passou a ocupar maior destaque no debate público. Igualmente, neste mesmo ano, disponibilizou o “Manual de Arrecadação, Aplicação de Recursos e Prestação de Contas das Campanhas Eleitorais”, por meio da Resolução nº 20.987/2002.

Desde então, conforme Cervi (2013, p. 27) a justiça eleitoral intensificou os sistemas de controle e aperfeiçoou as regras para fortalecer a fiscalização das prestações de contas de campanhas. Essa iniciativa foi impulsionada pela necessidade de combater o chamado “Caixa 2”. Para isso, foram implementados mecanismos que verificam a origem dos recursos utilizados, além do cruzamento de dados financeiros dos doadores de campanha. Ao passo em que conforme Fisch e Mesquita (2022), a reforma de 2017 mudou pouco o ordenamento sobre a prestação de contas que vinha desde então.

Não obstante, conforme Speck e Mancuso (2013), muito especula-se na bibliografia da área sobre a veracidade das prestações de contas apresentadas por candidatos e partidos à Justiça Eleitoral. Do ponto de vista da receita, uma parcela dos recursos pode ter sido transferida a partidos, candidatos e comitês sem a devida declaração à Justiça Eleitoral, caracterizando o chamado “caixa dois”, cuja mensuração é complexa. Já sob a ótica das despesas, uma parte dos gastos pode ter sido realizada sem o devido registro, tornando seu acompanhamento igualmente difícil. Porém, para Guimarães *et al.* (2019), apesar de a veracidade das informações ser um aspecto relevante no debate sobre o financiamento eleitoral e a aplicação dos recursos, é fundamental considerar que há órgãos responsáveis pela fiscalização e pelo cumprimento das exigências legais.

Outro aspecto é que provavelmente os critérios de prestação de contas sejam muito variáveis entre as candidaturas. As despesas que presumimos serem comparáveis, na realidade, podem ter sido realizadas para eventos de campanhas de natureza diferente. Entretanto, a despeito de possíveis riscos de fidedignidade dos dados, consideramos que o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) fornece as informações mais completas para a pesquisa sobre as doações de campanhas no país. A exemplo dos estudos sobre a receita dos candidatos que se deparam com o caixa 2, as pesquisas sobre as despesas igualmente devem considerar as possíveis omissões de informação. (Heiler, Viana e Santos, 2016)

### **3. Balanço das abordagens utilizadas na literatura para a Análise de Gastos Eleitorais no Brasil**

A análise dos gastos eleitorais no Brasil tem avançado além da simples quantificação do total investido pelas campanhas eleitorais, concentrando-se em como os recursos são efetivamente aplicados durante as eleições. Nesse contexto, a literatura destaca estudos que investigam a relação entre os tipos específicos de despesas e o desempenho eleitoral. Entre os trabalhos que se destacam ao utilizar os gastos como variável explicativa para a conquista de votos, merecem destaque: Carlomagno (2015), Heiler, Viana e Santos (2016), Speck e Mancuso (2017), Guimarães *et al.* (2019), Sampaio (2019), Verner (2021) e mais recentemente Souza e Freitas (2024). Esses estudos aprofundam o entendimento sobre o impacto das diferentes estratégias de aplicação dos recursos nas campanhas eleitorais. Abaixo o quadro 2 com um resumo destes 7 (sete) estudos.

Quadro 1 - Resumo dos estudos brasileiros

| <b>Autores</b>                 | <b>Local do estudo</b>                             | <b>Cargos avaliados</b>                                 | <b>Mensuração</b>                                                                                                         | <b>Resultados principais</b>                                                                                          |
|--------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Carlomagno (2015)              | Eleições de 2012 em cidades de MG, PR, RJ e SP     | Prefeitos                                               | Tipologia de gastos (carro de som, combustível, material impresso, comunicação visual); análise por tamanho do eleitorado | Material impresso teve maior efeito positivo sobre o sucesso eleitoral; impacto dos gastos varia pelo eleitorado      |
| Heiler, Viana e Santos (2016)  | Eleições de 2010 no Brasil                         | Deputados federais                                      | Gastos em 5 blocos: comunicação/publicidade, infraestrutura, pessoal, doações, outros; análise de padrões de alocação     | Publicidade/comunicação e estrutura têm relação positiva com sucesso; gastos com pessoal não foram significativos     |
| Speck e Mancuso (2017)         | Eleições de 2014 no Brasil                         | Governadores, senadores, deputados federais e estaduais | Categorização em despesas organizacionais, tradicionais e modernas; análise estatística                                   | Estratégias tradicionais aumentam até 300% chance de vitória; práticas tradicionais ainda predominam                  |
| Guimarães <i>et al.</i> (2019) | Eleições municipais de 2008, 2012 e 2016 no Brasil | Prefeitos                                               | Gastos agrupados em estrutura (pessoal, transporte, comitê) e estratégia (publicidade, pesquisas); regressão multivariada | Gastos com estrutura mais determinantes, especialmente em cidades pequenas; publicidade ganha peso em cidades grandes |
| Sampaio (2019)                 | Eleições municipais de 2016 no Brasil              | Prefeitos                                               | Tipos de gastos: tradicionais (comícios, panfletagem) e modernos (mídia digital); análise por tamanho do eleitorado       | Tradicionais mais eficientes em cidades pequenas; modernos mais eficazes em grandes centros urbanos                   |
| Verner (2021)                  | Eleições de 2020 nas 26 capitais brasileiras       | Prefeitos                                               | Despesas organizacionais, tradicionais, modernas e outras; análise quantitativa das prestações de contas                  | Predomínio de estratégias tradicionais/offline; campanhas híbridas combinando métodos antigos e digitais              |

|                        |                                                          |           |                                                                                                              |                                                                                                  |
|------------------------|----------------------------------------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Souza e Freitas (2024) | Eleições municipais de 2020 no Brasil (5.568 municípios) | Prefeitos | Gastos online (impulsioneamento, sites) vs. tradicionais (impresso, eventos, rádio/TV); análise quantitativa | Gastos online ainda pequenos (3,25%), mas crescentes; tradicionais concentram 79,2% dos recursos |
|------------------------|----------------------------------------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos respectivos autores e inspirado em Sampaio (2021)

Para um melhor entendimento do motivo de categorizar as despesas, Carlomagno (2015) afirma que a prática metodológica da categorização (desagregar ou reagregar categorias) de gastos tornou-se objeto de inúmeros estudos na área. Isso justifica-se, pois, a correlação entre volume de dinheiro empregado em campanhas políticas e número de votos mostra-se provada e amplamente aceita pelos estudiosos da área (Cervi, 2010; Lemos, Marcelino e Pederiva, 2010; Mancuso, 2015; Speck; Cervi, 2016; Speck; Mancuso, 2017; Silva, 2018; Guimarães *et al.*, 2019; Sampaio, 2021). Todavia, não basta maximizar o volume arrecadado com financiamentos eleitorais e gastar os recursos indiscriminadamente durante a campanha. Há estratégias mais e menos eficientes para esse fim (Speck; Mancuso, 2017). Seguindo esta lógica, para Guimarães *et al.* (2019, p. 33), “a forma como o dinheiro se converte em diferentes estratégias vêm se tornando uma agenda que vai além da variável de controle *incumbent vs. challenger*”.

Neste sentido, muitas foram as propostas de categorização dos gastos eleitorais ao longo das campanhas para cargos eletivos. Norris (2000) tratou de identificar os recortes históricos ao longo do processo democrático, que influenciaram em mudanças nos padrões de financiamento e, sobretudo, na forma com a qual os recursos eram gastos. A autora classifica as disputas como pré-modernas (até 1950), modernas (1960 até o fim da década de 1980) e pós-modernas (pós-1990). Conforme a autora, as campanhas pré-modernas são locais, curtas, focadas no rádio e impressos, com baixo orçamento. Ao passo em que as campanhas modernas têm maior duração, utilizam pesquisas eleitorais, exploram a TV e contam com orçamento moderado. Já as campanhas pós-modernas envolvem altos investimentos, mobilização contínua, mídia segmentada e interação digital.

No Brasil, o TSE através dos anos vem melhorando e remodelando as categorias de despesas que estão regulamentadas na Lei das Eleições que detalha os tipos de gastos que podem ser realizados por partidos, coligações e candidatos para promover suas candidaturas. Para fins de pagamento das despesas poderão ser utilizados recursos da campanha, do candidato, do fundo partidário ou do FEFC. Essas despesas são detalhadas no Art. 26 da referida lei da seguinte forma (Brasil, 1997):

- I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho
- II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;
- III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;
- IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;
- V - correspondência e despesas postais;
- VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;
- VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;
- VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;
- IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;
- X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;
- XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
- XV - custos com a criação e inclusão de sítios na internet e com o impulsioneamento

de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País;

Não obstante, o mesmo artigo da lei traz algumas observações a respeito dos gastos eleitorais, são elas:

- a) A priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet são incluídas entre as formas de impulsionamento de conteúdo;
- b) Não são consideradas gastos eleitorais nem se sujeitam a prestação de contas as despesas de natureza pessoal do candidato como sua alimentação e hospedagem própria, o combustível e manutenção de veículo automotor usado pelo mesmo durante a campanha, bem como a remuneração, alimentação e hospedagem do condutor do veículo, caso haja, e por fim, o uso de linhas telefônicas registradas em seu nome como pessoa física, até o limite de três linhas.
- c) As despesas com consultoria, assessoria e pagamento de honorários realizadas em decorrência da prestação de serviços advocatícios e de contabilidade no curso das campanhas eleitorais serão consideradas gastos eleitorais, mas serão excluídas do limite de gastos de campanha

O glossário de termos do TSE elenca gastos eleitorais como “as despesas realizadas pelos candidatos e pelos partidos políticos durante a campanha eleitoral”. Estas despesas estão discriminadas no art. 26 da Lei Federal nº 9.504/97”. Concomitantemente, conforme descrito por Carlomagno (2015, p. 160), os gastos eleitorais “refletem as estratégias adotadas pelos coordenadores de campanha na escolha daquilo que julgaram os melhores meios para atingir o seu fim”.

Acerca dos trabalhos do Quadro 02, Heiler, Viana e Santos (2016) investigaram os resultados das eleições de 2010 para as campanhas de deputados federais no Brasil, o foco da análise foram os padrões de gastos declarados pelos candidatos, com ênfase nas despesas em cinco grandes blocos: "comunicação e publicidade"; "infraestrutura"; "gastos com pessoal"; "doações a outros candidatos e também partidos"; e "outros gastos não especificados" buscando responder se a forma de utilização dos recursos reflete as particularidades dos competidores e se certos tipos de gastos impactam mais o sucesso eleitoral

Os resultados indicaram que gastos com publicidade e comunicação e despesas com estrutura apresentaram uma relação positiva com o sucesso eleitoral, enquanto os gastos com pessoal não se mostraram significativos. A metodologia utilizada envolveu a análise dos tipos de despesa como proxies para compreender as estratégias de campanha, buscando identificar quais categorias de gastos estavam mais fortemente associadas à eleição. Os autores concluíram que não apenas o volume de recursos, mas principalmente o padrão de alocação dos gastos, com concentração em comunicação e publicidade, é determinante para a competitividade das campanhas.

Apesar do artigo de Speck e Mancuso ter sido publicado oficialmente em 2017, os autores apresentaram uma versão preliminar do trabalho no Congresso da “*Latin American Studies Association*”, realizado em San Juan, Porto Rico em 2015. Por este motivo, o artigo de Carlomagno (2015) foi publicado antes da versão definitiva, mas utilizaram como referência os dados da versão preliminar do estudo.

Speck e Mancuso (2017) investigaram as eleições de 2014 para cargos executivos e legislativos estaduais (governadores, senadores, deputados federais e estaduais), categorizando os investimentos eleitorais em gastos tradicionais (como comícios e material físico) e modernos (como mídia digital). Aplicando técnicas estatísticas avançadas, os pesquisadores identificaram que estratégias convencionais elevaram em até 300% a probabilidade de vitória dos candidatos, comparadas a métodos contemporâneos. O estudo destaca a persistência de práticas campanhistas enraizadas na cultura política brasileira, mesmo em contextos de expansão de tecnologias digitais.

Speck e Mancuso (2017) discorrem que os estudos sobre a evolução das campanhas

eleitorais apontam uma transição das campanhas tradicionais, baseadas em voluntários, comícios e visitas porta-a-porta, para um modelo moderno, marcado pela profissionalização, uso massivo da mídia e assessoria especializada. Mais recentemente, surgiu a fase pós-moderna, que combina canais interativos de comunicação com mobilização e redes de apoio, Cervi; Sindorski; Verner (2022, p. 79-80) em seu artigo sobre a massificação do emprego de ferramentas digitais nas campanhas eleitorais municipais faz o seguinte apontamento:

O uso de redes sociais on-line em campanhas eleitorais pode ser considerado um fenômeno novo no caso brasileiro [...] Na prática, o uso destas ferramentas on-line para a realização de campanhas faz parte de um fenômeno mais amplo em que políticos, instituições, partidos e movimentos sociais têm usado as ferramentas digitais, entre elas as redes sociais, para se aproximarem do eleitorado. A demora para a chegada dos mecanismos on-line às campanhas políticas brasileiras é fruto de dois outros fatores externos. O primeiro deles diz respeito às limitações da legislação eleitoral no que diz respeito ao uso das plataformas digitais nas campanhas [...] O segundo aspecto que condicionou o avanço do uso das ferramentas digitais nas eleições municipais foi a barreira tecnológica (Gomes, 2009). Com os municípios funcionando como locais em que os mecanismos de campanha tradicionais ainda eram mais importantes e que o contato do(a) eleitor(a) com o(a) candidato(a) era maior, houve certa “demora” na adesão das campanhas municipais ao uso dessas ferramentas digitais.

Speck e Mancuso (2017), com base no que é disposto no art. 26 da Lei Federal nº 9.504/97, dividiu os principais itens previstos pela em três grandes categorias: despesas com organização de campanha, despesas tradicionais e despesas modernas, que podem ser compreendidas da seguinte forma, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 - Categorias de despesas eleitorais conforme Speck e Mancuso (2017)

| <b>Categoria de Despesa</b>            | <b>Descrição</b>                                                                                                                         | <b>Principais Itens</b>                                                                                                    | <b>Percentual sobre o Total de Gastos</b> |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Despesas com Organização               | Infraestrutura para a campanha, incluindo aluguel, energia, telefone, materiais, preparação e instalação de comitês.                     | Água, telefone, alimentação, bens móveis e imóveis, despesas postais, energia elétrica, locação, materiais de expediente.  | 4,2% (proporcionais), 5,7% (majoritários) |
| Despesas Tradicionais (Street Fighter) | Campanha corpo-a-corpo, incluindo militância, comícios, publicidade em rua, transporte e pessoal.                                        | Militância, comícios, eventos, carros de som, materiais impressos, placas, transporte, combustíveis, pessoal.              | 61,8% (proporcionais), 51% (majoritários) |
| Despesas Modernas (Media Star)         | Divulgação na mídia, incluindo pesquisas, publicidade em jornais e internet, produção de conteúdo audiovisual e serviços especializados. | Pesquisas eleitorais, telemarketing, publicidade digital e impressa, jingles, produção audiovisual, serviços de terceiros. | 34% (proporcionais), 43,3% (majoritários) |

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Speck e Mancuso (2017)

Apesar da grande quantidade de categorização utilizadas pelos autores, algumas ficaram

de fora, dentre elas as “Diversas a especificar”, “Transferências para outros candidatos, partidos ou comitês”, “Encargos financeiros, taxas bancárias e/ou operação de cartão de crédito”, “Encargos sociais”, “Impostos, contribuições e taxas”, “Multas eleitorais” e despesas “Sem informação”. A razão para a exclusão dessas categorias nos testes sobre o efeito no voto é que nem todos os itens de despesas são considerados boas medidas para aferir o efeito direto sobre o voto. Tais gastos não são destinados a atingir o público-alvo, o eleitor, embora sejam importantes na estruturação da campanha (Speck e Mancuso, 2017).

Com base nas classificações a qual refere-se o quadro 3, Speck e Mancuso (2017, p. 137) analisaram as estratégias e, consequentemente, o perfil dos gastos eleitorais dos candidatos a cargos proporcionais e majoritários ao longo das eleições brasileiras de 2014. Com base em sua análise, os autores chegaram às seguintes conclusões:

- (i) as despesas podem ser agrupadas em três categorias – organizacionais, tradicionais e modernas, (ii) os candidatos a cargos proporcionais e majoritários investem proporções semelhantes e relativamente baixas de seus recursos em despesas organizacionais; (iii) os candidatos a cargos proporcionais investem proporcionalmente mais em despesas tradicionais, embora os candidatos a cargos majoritários também invistam bastante nessas despesas; (iv) os candidatos a cargos majoritários investem proporcionalmente mais em despesas modernas, mas essas despesas também representam uma parte importante dos gastos dos candidatos a cargos proporcionais; (v) o volume de recursos disponíveis não parece influenciar o tipo de gasto realizado, mas os candidatos com mandato tendem a investir menos em despesas modernas, talvez porque já sejam mais conhecidos, restando a eles o desafio de travar o corpo-a-corpo com os eleitores para arregimentar seus votos.

Ao invés de uma transição linear para campanhas puramente midiáticas ou digitais, a literatura nacional converge para a resiliência das despesas estruturais. Em um primeiro eixo, autores como Heiler, Viana e Santos (2016), Speck e Mancuso (2017) e Carlomagno (2015) demonstram empiricamente e historicamente que a alocação em comunicação física e capilaridade (material impresso, comitês, militância) continua sendo o principal motor do sucesso eleitoral. Esse achado é aprofundado por Guimarães *et al.* (2019), que evidenciam que a categoria 'estrutura' não apenas consome a maior fatia dos recursos, como determina as chances de vitória. Assim, a figura corporificada nos *street fighters* persiste não como um resquício pré-moderno, mas como uma escolha racional de alocação financeira.

Contudo, a literatura tensiona o efeito do tamanho do colégio eleitoral sobre essa eficácia, gerando divergências analíticas. De um lado, Sampaio (2019) propõe uma dicotomia funcional: enquanto gastos tradicionais seriam mais eficientes na conversão de votos em cidades com até 200 mil eleitores, os investimentos em estratégias modernas (digitais) apresentariam maior retorno nos grandes centros urbanos. Entretanto, essa premissa é diretamente confrontada pelos achados de Verner (2021). Ao analisar as 26 capitais brasileiras no pleito de 2020, Verner identificou a prevalência absoluta do direcionamento de recursos para estratégias tradicionais e *offline*, frustrando a expectativa de que as metrópoles já seriam dominadas financeiramente pelo modelo digital.

Essa aparente contradição entre a eficácia teórica do digital em grandes centros (Sampaio, 2019) e a prática de gastos reais focada no *offline* (Verner, 2021) é elucidada pelo dado empírico de Souza e Freitas (2024). Ao demonstrarem que os gastos *online* nas eleições de 2020 representaram irrisórios 3,25% do total das despesas, fica evidente que o modelo de 'campanha híbrida' é fortemente assimétrico. O ambiente digital atua primariamente como uma ferramenta acessória para a geração de imagem, mas o volume massivo de capital, mesmo nas maiores cidades do país, continua sendo drenado para a infraestrutura física, que concentrou 79,2% dos recursos. Cruzando essas evidências, conclui-se que o modelo híbrido é visto pelas cúpulas partidárias como a aposta eleitoral mais segura, sobrepondo a inovação tecnológica à

tradição logística, sem, contudo, substituí-la

A persistência das estratégias tradicionais de alocação de recursos ganha novos contornos analíticos frente ao cenário do pleito municipal de 2024, marcado pelo volume recorde do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) de R\$ 4,96 bilhões. Cabe ressaltar, contudo, que devido à proximidade temporal do evento, até o presente momento inexistem estudos empíricos consolidados na literatura para confirmar ou refutar se o aporte maciço de recursos em 2024 alterou o padrão de gastos verificado em pleitos anteriores.

Ainda assim, projeções teóricas fundamentadas na literatura recente (Sampaio, 2019; Verner, 2021; Souza e Freitas, 2024) sugerem que a dinâmica das campanhas contemporâneas opera sob uma lógica de especialização. Embora as redes sociais e o engajamento orgânico tenham se consolidado como ferramentas vitais para a geração de visibilidade inicial, a eficácia final da conversão em votos nos grandes colégios eleitorais aparenta depender, em última instância, da capacidade de mobilização da engrenagem física e territorial.

Esse cenário projetado corrobora o conceito de 'campanha híbrida' de Verner (2021), o digital modernizou a comunicação, mas não extinguiu a necessidade estrutural de mobilização de rua, serviços de terceiros e capilaridade partidária. Dessa forma, o financiamento público bilionário, em vez de transferir o centro de gravidade das campanhas exclusivamente para o ambiente virtual, tende a agir como o motor de subsídio do dispendioso *status quo* das estruturas físicas, sinalizando que a inovação tecnológica se sobrepõe, mas dificilmente substitui a tradição logística das disputas brasileiras.

#### 4. Considerações Finais

A principal implicação institucional evidenciada por este balanço crítico é a necessidade de reavaliar as expectativas em torno das reformas políticas no Brasil. Conclui-se que as alterações no financiamento eleitoral — desenhadas teoricamente para nivelar a competição democrática e reduzir a influência do poder econômico — acabaram sendo absorvidas pela lógica de manutenção das estruturas físicas já estabelecidas. O novo paradigma de financiamento público, na prática, subsidia o *status quo* corporificado na capilaridade de rua, nos serviços de terceiros e na produção de materiais físicos. Para a Justiça Eleitoral e para os formuladores de políticas públicas, essa constatação revela que a simples troca da origem do dinheiro (do privado para o público) é insuficiente para modernizar as táticas de campanha ou romper com as engrenagens tradicionais que garantem a vitória nos grandes e pequenos colégios eleitorais.

Este artigo analisou o papel do financiamento eleitoral no Brasil, mostrando como ele influencia o sucesso dos candidatos e a competição política. As eleições são essenciais para a democracia e para legitimar o poder político. A literatura brasileira concorda que o dinheiro tem grande impacto nos resultados das eleições, com vários estudos mostrando uma relação positiva entre recursos financeiros e vitória. No entanto, a análise foi além de apenas medir o total gasto, focando também em como o dinheiro é distribuído, o que ajuda a entender melhor o efeito dos recursos nas campanhas.

A revisão da literatura (Seção 3) mostra padrões importantes sobre como os candidatos gastam dinheiro nas eleições no Brasil. Estudos como os de Speck e Mancuso (2017), Guimarães *et al.* (2019), Sampaio (2019), Verner (2021) e Souza e Freitas (2024) indicam que as estratégias tradicionais de campanha continuam sendo as mais usadas e, muitas vezes, as mais eficazes, especialmente em cidades menores. Gastos com material impresso, comícios, contato direto com eleitores como pessoal e transporte ainda são os que trazem mais votos, principalmente fora dos grandes centros urbanos.

Embora os gastos com estratégias modernas, como mídia digital e impulsionamento

online, estejam crescendo e tenham mais retorno em grandes cidades, eles ainda representam uma pequena parte do total gasto (cerca de 3,25% em 2020, segundo Souza e Freitas, 2024). A maior parte do dinheiro ainda é investida em métodos tradicionais. Isso mostra que as campanhas no Brasil são “híbridas”, a base continua sendo a estrutura tradicional, com as ferramentas digitais funcionando como complemento.

Essa forma de gastar dinheiro nas campanhas acontece em um momento de grandes mudanças nas regras do financiamento eleitoral no Brasil. Uma das principais mudanças foi a proibição do financiamento por empresas pela Minirreforma eleitoral de 2015. Além disso, os recursos públicos ganharam mais importância, principalmente com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em 2017. Antes, em 2014, a maior parte do dinheiro vinha de empresas (76%), mas em 2018 (77%) e 2022 (87%) a maior parte passou a ser pública - essa foi a maior mudança desde 1993. Essa mudança parece ter influenciado como o dinheiro é gasto: houve queda nos gastos com publicidade e operações, enquanto os gastos com pessoal aumentaram depois do FEFC (Avelino *et al.*, 2019).

Além disso, analisar os gastos eleitorais tem desafios, como o “caixa dois” (gastos não declarados oficialmente) e verificar se as informações declaradas são verdadeiras e corretas. Embora a Justiça Eleitoral tenha um papel importante na fiscalização e na transparência, usando sistemas como o SPCE, o uso de recursos ilegais e as diferenças na prestação de contas entre candidatos dificultam uma análise completa só com os dados públicos.

Pesquisas futuras podem aprofundar o estudo do impacto dos diferentes tipos de gastos em diferentes eleições, a evolução das despesas entre os recentes pleitos para avaliar tendências, avaliar a interação entre fontes públicas e doações de pessoas físicas desde a criação do FEFC, bem como a evolução de cada fonte de recurso.

## REFERÊNCIAS

AVELINO, G. *et al.* **O poder do dinheiro nas campanhas eleitorais** (Sumário Executivo). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Centro de Política e Economia do Setor Público, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2X6xzWO>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORBA, F.; CERVI, E. U. Relação entre propaganda, dinheiro e avaliação de governo no desempenho de candidatos em eleições majoritárias no Brasil. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 754-785, dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 5 mai. 2025.

CARLOMAGNO, M. C. Como o candidato alcança seu eleitor? Mensurando estratégias eleitorais por meio dos gastos de Campanha nas eleições 2012. **Revista Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 159-192, 2015.

CERVI, Emerson Urizzi. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 135-167, jul./dez. 2010.

CODATO, Adriano; CERVI, Emerson; PERISSINOTTO, Renato. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano XIV, n. 2, p. 61-84, 2013.

CERVI, Emerson Urizzi; SINDERSKI, Rafaela; VERNER, Afonso. Até tu, prefeito! Sobre quando as redes sociais on-line chegam às eleições municipais. **Política & Sociedade**, v. 20, n. 49, p. 73–103, 4 jul. 2022.

DE MEDEIROS, Flávia Neidja Fontes *et al.* Estudo das prestações de contas eleitorais dos candidatos a prefeito em um município brasileiro no ano de 2020. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 15, n. 5, p. 4697–4720, 17 jul. 2023.

FIORINA, M. P. **Retrospective voting in American national elections**. New Haven: Yale University Press, 1981.

FISCH, A.; MESQUITA, L. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. **Estudos Avançados**, v. 36, n. 106, p. 33-51, 2022.

FUNARI, H. H.; NETO, P. M. À competição política na supervisão judicial do processo democrático: uma análise a partir da decisão do STF na ADI n. 4.650. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 20, 2024.

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

HEILER, Jeison Giovani; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 56-92, abr. 2016.

LEMONS, L. B.; MARCELINO, D.; PEDERIVA, J. H. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião Pública**, v. 16, n. 2, p. 366-393, nov. 2010.

MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, p. 155-183, jun. 2015.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. **Eleições e representação**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

PEIXOTO, V. de M.; MARQUES, L. M.; RIBEIRO, L. M. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998- 2020). **Estudos Avançados**, v. 36, n. 106, p. 93-116, 2022.

SAMPAIO, D.; FIGUEIREDO FILHO, D. B. **Como o dinheiro influencia as eleições municipais no Brasil**: uma revisão sistemática. BIB, São Paulo, n. 88, 1/2019, p. 1- 25.

SAMPAIO, D. Campanhas tradicionais ou modernas? Estratégias de gastos nas eleições municipais de 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 105, 2021.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. v. 1. São Paulo. Editora Ática, 1994.

SCHAEFER, B. M. Reformas do financiamento de campanhas como políticas públicas: uma análise de policy cycle. **Dados**, v. 68, n. 2, 2025.

SILVA, B. F. da. **A relação entre dinheiro e (expectativa de) voto a partir das eleições municipais de 2008 a 2016**. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 41., 2017, Caxambu, MG. Anais.... Caxambu: ANPOCS, 2017.

SILVA, B. F. da. **A relação entre dinheiro e (expectativa de) voto a partir das eleições municipais de 2008, 2012 e 2016**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11., 2018, Curitiba. Anais.... Curitiba: ABCP, 2018.

SILVA, B. F. da; CODATO, A. Impactos limitados do financiamento público sobre a redução da desigualdade em campanhas eleitorais. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, v. 39, 2024.

SILVA, B. F. da; CERVI, E. U. Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 75–110, 2017.

SPECK, B. W.; CERVI, E. U. Dinheiro, tempo e memória eleitoral: os mecanismos que levam ao voto nas eleições para prefeito em 2012. **Dados**, v. 59, n. 1, p. 53-90, mar. 2016.

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

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. A. ‘Street fighters’ e ‘media stars’: estratégias de campanha e sua eficácia nas eleições brasileiras de 2014. **Cadernos Adenauer**, v. 3, n. 7, p. 121-138, 2017.

SOUZA, B. M.; FREITAS, A. S. K. L. Eleições pós-web: os gastos com campanha online em destaque nas eleições municipais de 2020 no Brasil. **Em Tese**, v. 21, p. 1- 34, 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Eleições 2022: TSE fixa critério para limites de gastos das campanhas**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2016/prestacao-de-contas/limites-legais-de-campanha>. Acesso em: 5 mai. 2025.

VERNER, A. Com o que se gasta ao fazer campanha nas capitais brasileiras? Um estudo sobre a disputa eleitoral de 2020. **Revista Compolítica**, 2021.