



INFLUENCIAR AS ELEIÇÕES OU GARANTIR ACESSO AOS ELEITOS?

O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais

BRUNO WILHELM SPECK

RESUMO

A conexão entre financiamento político pelo setor privado e corrupção é forte no imaginário popular. É dado como certo que o dinheiro nas campanhas compra a eleição e por extensão os políticos eleitos, corrompendo tanto o processo eleitoral como o sistema de representação. Aqui abordo esse mesmo tema a partir da ótica das empresas privadas que financiam campanhas. Combinando a análise das opções teóricas com a análise das escolhas reais, tiro conclusões sobre as motivações das empresas quando financiam campanhas eleitorais no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: *financiamento político; lobbying; grupos de interesse; influência; estudos eleitorais.*

To Influence Elections or Ensure Access to the Elected Politicians? The Dilemma of the Companies that Fund Election Campaigns

ABSTRACT

Popular wisdom suggests a strong connection between campaign finance and political corruption. In this view, money buys both elections and elected officeholders, thus corrupting both political competition and the system of representation. This text focuses on campaign finance from the donor perspective. The final part combines the theoretical model and the empirical data and draws conclusions on the preferences of Brazilian firms engaging in making campaign donations.

KEYWORDS: *campaign finance; party finance; lobbying; interest groups; political influence; elections.*

Os trabalhos acadêmicos separam a influência do dinheiro sobre o processo eleitoral e do impacto do dinheiro sobre o comportamento dos representantes eleitos. A pesquisa tem analisado principalmente a primeira questão — se dinheiro compra eleições. A maior parte dos estudos consegue estabelecer uma relação entre dinheiro e voto, mas os diagnósticos sobre o tamanho desse efeito variam.¹

[1] Stratmann, 2005.

Um dos debates interessantes nessa área diz respeito a eventuais condicionantes para esse impacto do dinheiro sobre o voto. A questão é se o dinheiro importa mais para uns candidatos e menos para outros. Os trabalhos de Jacobson² abriram essa frente, argumentando que o dinheiro importa para os desafiantes, mas não para os mandatários que disputam a reeleição. No Brasil, uma série de artigos e várias teses de mestrado ou doutorado³ explora a questão do efeito do financiamento sobre o voto, identificando um efeito causal do dinheiro sobre os votos. A tese de Jacobson foi explorada por Samuels,⁴ que conclui pela inexistência do efeito, e por Speck e Mancuso,⁵ que chegam à conclusão de que o efeito do dinheiro sobre os votos é moderado não somente pelo fator *incumbency*, mas também pelo gênero do candidato.

Outra questão importante da pesquisa sobre dinheiro e voto diz respeito à questão da endogeneidade do financiamento, que por sua vez depende das expectativas de sucesso dos candidatos financiados. Não seria o dinheiro que produz votos, mas o provável sucesso que rende recursos. Os pesquisadores tentaram contornar esse problema de várias formas, adaptando os desenhos de pesquisa⁶ ou aplicando controles estatísticos.⁷

A segunda questão — se financiamento rende favores — recebeu menos atenção, em grande parte pela dificuldade de levantar os dados necessários para testar essa hipótese. A pesquisa sobre o impacto do financiamento no comportamento dos eleitos e, em última instância, os benefícios para os doadores compara os dados do financiamento com as decisões dos eleitos, seja no Legislativo, seja no Executivo. A prova de que dinheiro produz favores se revelou mais complexa do que o esperado. Os resultados das pesquisas são controversos, tanto no âmbito internacional como no Brasil. O desenho clássico das pesquisas nessa área é a comparação do financiamento de campanhas com o comportamento dos parlamentares financiados em votações nominais. Ansolabehere, Figueiredo e Snyder Jr.,⁸ em uma revisão da literatura, chegam à conclusão de que os trabalhos em seu conjunto são inconclusivos. Roberts⁹ e Jayachandran¹⁰ usaram acidentes históricos (a morte e a mudança de partido de um senador, respectivamente) para avaliar o valor econômico das conexões políticas desses representantes. No Brasil, os trabalhos chegam igualmente a conclusões controversas. Claessens, Feijen e Laeven¹¹ identificam uma relação positiva entre financiamento e acesso a créditos de bancos públicos, da mesma forma que Boas, Hidalgo e Richardson,¹² que identificam relação positiva entre financiamento de candidatos vencedores e acesso a contratos públicos. No entanto, Santos et al¹³ não identificam impacto significativo das doações do setor de indústria sobre as votações dos projetos de lei dessa mesma área.

[2] Jacobson, 1978; 1990.

[3] Peixoto, 2004; 2010; Figueiredo Filho, 2009; Silva, 2010.

[4] Samuels, 2001.

[5] Speck; Mancuso, 2014.

[6] Levitt, 1994; Brown, 2013.

[7] Green; Krasno, 1988; Cox; Thies, 2000.

[8] Ansolabehere; Figueiredo; Snyder Jr., 2003.

[9] Roberts, 1990.

[10] Jayachandran, 2006.

[11] Claessens; Feijen; Laeven, 2008.

[12] Boas; Hidalgo; Richardson, 2014.

[13] Santos et al, 2015.

INFERINDO MOTIVAÇÕES DOS DOADORES A PARTIR DE PADRÕES DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS

Uma linha de pesquisa aventada em artigos dispersos mas pouco sistematizada tenta se aproximar do tema do impacto das doações sobre eleições e representantes a partir da análise das motivações dos doadores. Como fonte de aferir as motivações são usados os padrões de alocação de recursos. Este texto explora o tema do impacto do financiamento sobre a integridade do processo eleitoral e do sistema representativo a partir desse ângulo. Primeiro sistematizo o argumento, depois analiso os dados sob essa nova ótica e então tiro conclusões preliminares para a pesquisa.

Antes da apresentação do próprio argumento, quero repassar alguns autores que serviram de inspiração para o modelo aqui proposto. A revisão não é exaustiva. Ela apenas aponta algumas ideias importantes apresentadas por diferentes autores. Na literatura sobre o financiamento da política há uma série de incursões explorando a questão de como determinados padrões de doações podem ser vinculados a motivações dos respectivos doadores. Gopoian, Smith e Smith¹⁴ talvez sejam os primeiros a sugerir diferentes motivações pelas quais grupos de interesse (tanto vinculados aos sindicatos como a empresas) fazem doações políticas. Para eles, os doadores *paroquiais* estão interessados em trocas específicas com os representantes e fazem doações perto das respectivas votações.¹⁵ Outros doadores têm uma agenda *ideológica* mais ampla, apoiando candidatos favoráveis aos sindicatos ou às empresas. O grupo dos doadores que busca *controlar* representantes faz contribuições em eleições apertadas, tentando ganhar a gratidão destes. Um quarto grupo de doadores tenta estabelecer algum *acesso* aos futuros eleitos, fazendo doações aos candidatos com alta chance de ganhar, para não desperdiçar dinheiro.

Outros autores posteriormente variaram em relação à definição específica das categorias, mas a separação entre motivos orientados para a retribuição e outros vinculados a ideologias políticas permeia os textos sobre o assunto. Jacobson e Kernell¹⁶ acrescentaram o argumento de que os financiadores, da mesma forma que os eleitores, agem de forma estratégica para não desperdiçar recursos. Eles concentram o apoio financeiro em candidatos viáveis e evitam desperdiçar dinheiro em causas perdidas, mas também em corridas praticamente ganhas. Por isso as eleições competitivas recebem mais financiamento que outras eleições com ampla vantagem para um candidato. Somente após esse filtro os objetivos diferentes que orientam a doação entram em jogo. Snyder Jr.¹⁷ refina o argumento do componente utilitário nas doações, chegando à conclusão de que a relação entre doações e favores não é monotônica. A tentativa

[14] Gopoian; Smith; Smith, 1984.

[15] Nos Estados Unidos as doações para as campanhas eleitorais podem ser feitas em qualquer época do ano.

[16] Jacobson; Kernell, 1982.

[17] Snyder Jr., 1992.

de influenciar se concentra nos casos limítrofes. O dinheiro rende mais em amigos incertos ou inimigos próximos do que em amigos fiéis e inimigos distantes. Também o investimento em resultados eleitorais segue a mesma lógica. O dinheiro rende mais em eleições apertadas do que em corridas perdidas ou ganhas.

Stratmann¹⁸ é o autor que de forma mais consequente vincula motivações a padrões de alocação dos recursos. Doadores que visam ganhar influência sobre os representantes tendem a contribuir para candidatos em desvantagem na disputa eleitoral. Doações para candidatos seguros, por sua vez, rendem somente acesso ao parlamentar, uma forma reduzida de influência. As doações que visam influenciar o resultado eleitoral se concentram em disputas apertadas. Mesmo que o autor não tenha explorado a ideia, a separação entre o objetivo de influenciar o processo eleitoral e ganhar influência sobre os representantes eleitos está embutida no modelo de Stratmann.

[18] Stratmann, 2005.

O último autor que acrescentou um novo elemento a esse debate foi McMenamin.¹⁹ Como outros autores, ele reduziu as doações a duas categorias, separando doações pragmáticas das doações ideológicas. No entanto, enriqueceu a discussão ao dar destaque ao fenômeno de que muitos doadores empresariais fazem várias doações em uma campanha. Esse padrão os coloca diante a escolha entre financiar um lado ou ambos os lados de uma disputa eleitoral (*hedge funders*). Mesmo que o autor use essa categoria para outros objetivos, a distinção que ele introduz se torna um elemento importante para a minha discussão.

[19] McMenamin, 2012.

Esta resenha sumária apenas documenta as fontes de inspiração para elaborar o meu modelo de escolhas que doadores devem fazer quando se engajam na campanha. Recorro à ideia que permeia todos os estudos citados de que as motivações para doações políticas são várias e não podem ser resumidas somente a uma dimensão. Grande parte dos autores trabalha com categorias que se situam entre os extremos da motivação pragmática e a ideológica, ou entre o favor e o altruísmo. Não recorro a essa tradição, apesar do apelo intuitivo que ela transmite. A distinção que considero mais importante é entre a influência do processo eleitoral e a influência sobre os futuros representantes. Outro fio condutor que permeia os textos resenhados é a conexão entre padrões de distribuição de recursos e motivos de doação. Grande parte dos autores constrói modelos a partir da separação de doações para retardatários, candidatos em disputas apertadas e francos favoritos. Novamente as categorias parecem consistentes. No entanto, substituo essas categorias pela separação entre doações para um candidato e o apoio a vários concorrentes da mesma disputa. Vamos ver como esses elementos são combinados em um modelo das alternativas diante das quais doadores têm que se posicionar ao se engajar no financiamento de uma campanha.

A ESCOLHA ENTRE INFLUENCIAR AS ELEIÇÕES OU GANHAR ACESSO AOS ELEITOS

Ao fazer uma doação para um candidato ou partido, o doador influencia inevitavelmente o processo eleitoral e estabelece uma relação com o candidato financiado. É importante reconhecer esses dois fatos, independentemente da intensidade dessa influência ou das implicações normativas para a eleição e a representação. Candidatos com mais recursos conseguem alavancar as suas campanhas, aumentando as suas chances de sucesso eleitoral. Ao apoiar um dos competidores, os financiadores influenciam indiretamente o resultado eleitoral. Eles não compram eleições, mas aumentam as chances de o candidato usar os recursos na comunicação com o eleitor. Por outro lado, as doações, como qualquer outro recurso de apoio político, conectam doadores e destinatários de recursos, criando laços de gratidão e potencialmente de retribuição por parte dos políticos financiados. Doações aos adversários podem ter o efeito contrário.

Destilei dessas incursões um modelo próprio para analisar as doações. Existem outras motivações para as doações.²⁰ Mas os dois motivos mais fortes para fazê-las, por parte de empresas, estão vinculados às duas consequências inevitáveis da doação: a influência sobre o processo eleitoral e a conexão com os eleitos. O ponto crucial do argumento é que esses dois objetivos colocam os doadores diante uma escolha inevitável. Somente em situações excepcionais os dois objetivos podem ser realizados ao mesmo tempo. A imprevisibilidade dos resultados eleitorais sugere estratégias diferentes, na verdade diametralmente opostas, para maximizar cada um dos objetivos.

Caso o objetivo do doador seja influenciar o processo eleitoral (chamarei esse doador de *alterador*, baseado na ideia de que o objetivo é alterar o resultado eleitoral), a estratégia passa pela identificação dos candidatos que têm mais congruência com os interesses da empresa. A especificidade ou natureza dessa congruência não importa. O candidato pode defender os interesses da empresa, do setor ou da classe empresarial como um todo. O elemento decisivo é a opção da empresa de priorizar o objetivo de influenciar o processo eleitoral. Essa é a escolha do *alterador*. Para manter o argumento simples, parto do modelo de uma eleição majoritária uninominal de um turno. Em um modelo simplificado com apenas um mandato em disputa e dois concorrentes disputando a vaga, quanto mais a empresa contribuir para apenas um concorrente, maiores as chances de ele se eleger. O volume absoluto do apoio importa, claro. Quem doa mais influencia mais o resultado eleitoral. Mas o doador não controla as doações dos outros contribuintes, que podem neutralizar o seu esforço adicional com contribuições adicionais aos adversários. No entanto, o doador decide sobre a alocação dos seus recursos. Essa é a parte que nos interessa. Qualquer

[20] Francia et al., 2003 identificam a *amizade* como um forte motivo para a doação. As solicitações de redes sociais e amigos entre uma elite pequena e conectada não devem ser subestimadas como fator de doação.

repartição dos recursos entre os dois concorrentes diminui a eficiência do investimento em relação à influência sobre o resultado eleitoral. A empresa que pretende maximizar a sua influência sobre o processo eleitoral deve maximizar as doações para um dos candidatos e evitar a dispersão entre vários concorrentes em uma campanha.

Por outro lado, caso o objetivo da empresa seja garantir a influência sobre o futuro representante (chamarei esse financiador de *precavido*, baseado na ideia de que quer evitar retaliações e preparar oportunidades em um ambiente de incerteza), ela deve lidar com o problema da imprevisibilidade dos resultados eleitorais. Os doadores *precavidos* devem maximizar a chance de ter financiado o futuro governante, seja quem for. Somente assim criam a oportunidade para eventuais retribuições. Por outro lado, devem minimizar o risco de ter financiado apenas um dos candidatos perdedores, provocando retaliações do governante. A estratégia recomendável é financiar vários candidatos, seja todos para zerar o risco, seja os mais viáveis, incluindo um elemento estratégico no cálculo.

Se esse raciocínio for correto, o doador, num contexto de eleições imprevisíveis, está diante de uma escolha entre dois objetivos. Para influenciar o resultado eleitoral, ele deve financiar somente um lado da disputa, em eleições uninominais, enquanto o objetivo de ganhar influência ou evitar danos leva a financiar pelo menos dois candidatos. É importante reconhecer que essas duas estratégias são conflitantes e irreconciliáveis. Um passo na direção de fragmentar as doações, para aumentar a chance de manter boas relações com os futuros representantes, significa uma perda de eficiência em relação à influência sobre o processo eleitoral. Do outro lado, a concentração dos recursos em um candidato aumenta o risco de ter os objetivos de influência sobre os eleitos contrariados caso este não se eleja. Não há um ponto de equilíbrio combinando as duas estratégias.

QUAIS DISPUTAS FINANCIAR?

Antes de entrar na questão das estratégias individuais dos doadores, vamos olhar para o quadro geral de alocação dos recursos. Os recursos alocados pelas empresas nas campanhas vão para diferentes cargos disputados. A Tabela 1 resume o volume de recursos alocados por todas as empresas aos diferentes cargos disputados nos últimos quatro pleitos nacionais. Os valores são atualizados pelo IGP-M para outubro de 2015. Verificamos valores crescentes entre 2002 e 2006, bem como entre 2006 e 2010, e uma tendência para a estagnação entre 2010 e 2014. No entanto, essas diferenças em parte são resultado de fatores externos à alocação de recursos. Em primeiro lugar, as prestações de contas de 2002 e 2010 não incluíam os recursos doados aos partidos políticos.²¹ Também não dispomos

[21] Esses valores eram declarados separadamente, em outra contabilidade que não entra na prestação de contas eletrônica sobre as eleições.

[22] No momento da consulta os dados sobre a prestação de contas dos candidatos à presidência estavam incompletos.

de dados completos sobre as eleições para presidente em 2002.²² Em terceiro lugar, as disputas eleitorais apresentam variações entre os anos, em função da variação do número de disputas eleitorais. Na eleição para senador, a disputa varia entre uma e duas vagas sendo disputadas. Na eleição para presidente e governador, o número de eleições com um segundo turno influencia também o volume mobilizado entre vários pleitos.

Mas há uma tendência clara quanto ao crescimento dos valores alocados às campanhas presidenciais, com aumento real de 89% na comparação entre os últimos dois pleitos. Somente as doações para os diretórios nacionais e estaduais dos partidos apresentam taxas de crescimento na mesma ordem, de 54% e 55%, respectivamente, comparando os dois anos para os quais dispomos de dados. Em relação aos outros cargos, o volume de financiamento estagnou (comparando as eleições para senador em 2006 e 2014, com eleição de uma vaga) ou até recuou. No caso das disputas para deputado federal, os recursos das empresas caíram 25% e, para deputado estadual, 20%. A queda das doações no caso das eleições para governador foi mais significativa (37%), mas a interpretação deste último dado deve levar em conta que o número de disputas com segundo turno tem peso considerável sobre o custo das eleições. Podemos concluir que o mercado do financiamento das campanhas passou por mudanças significativas na última década, mesmo que o arcabouço legal tenha permanecido em grande parte inalterado. As campanhas para presidente e para partidos políticos atraem cada vez mais recursos, enquanto o volume das doações para as outras campanhas recuou.

TABELA I

Volume de recursos doados pelas empresas, em reais (valores atualizados para outubro 2015)

	2002	2006	2010	2014
Presidente	s/i	219.881.430,16	296.936.374,37	560.339.977,58
Senador	119.836.245,04	81.803.856,89	206.394.559,10	80.690.844,87
Deputado Federal	278.897.418,14	402.937.867,26	503.014.202,01	375.644.580,27
Partidos Diretórios Nacionais	s/i	s/i	584.467.916,75	901.427.751,51
Governador	297.584.511,03	413.113.380,78	500.810.285,47	314.718.132,22
Deputado Estadual	207.219.275,05	289.912.677,48	396.248.702,58	315.492.876,70
Partidos Diretórios Estaduais	s/i	s/i	348.999.869,98	542.481.787,07
Soma	903.537.449,26	1.407.649.212,57	2.836.871.910,26	3.090.795.950,22

Fonte: Dados do TSE, elaboração própria.

Voltemos agora à indagação sobre as motivações dos doadores empresariais para aportar esses recursos. A Tabela 2 revela o número de doadores empresariais que fizeram doações nas respectivas eleições. São entre 17 mil e 31 mil doadores empresariais por eleição. Dentre estes, o número de doadores para as campanhas para presidente gira entre quinhentos e seiscentos; para governador, são aproximadamente entre 2 mil e 3 mil; para senador, algo em torno de oitocentos (para eleições com duas vagas o valor é maior); cerca de 6 mil a 10 mil doadores contribuem para as eleições para deputado federal; e 8 mil a 14 mil, para deputado estadual. Também verificamos que a soma desses números ultrapassa o total indicado na última linha da tabela. Isso se deve ao fato de que vários doadores financiam múltiplas campanhas.

Muitos doadores financiam vários candidatos. No entanto, é importante separar o financiamento de candidatos em disputas diferentes do financiamento de vários concorrentes na mesma disputa. Quanto à primeira possibilidade, em cada eleição nacional temos 137 disputas pela arrecadação de recursos sendo travadas.²³ Os doadores devem decidir em quais dessas disputas querem se engajar. Obviamente o engajamento em múltiplas campanhas depende da capacidade dos doadores de se engajar em mais de um pleito. A Tabela 3 informa que a maioria dos doadores se engaja somente em uma disputa. Alguns se engajam em mais de vinte campanhas. Nove entre dez dos multifinanciadores apoiam de duas a quatro campanhas. Os outros se engajam em até mais de vinte campanhas.

[23] Uma disputa pela presidência, uma entre os diretórios nacionais dos partidos, 27 disputas separadas pelo Senado, 27 pela Câmara dos Deputados, 27 pelos governos nos estados, 27 pelas Assembleias Legislativas e 27 pelos diretórios estaduais dos partidos.

TABELA 2
Número de empresas que financiam as campanhas eleitorais e diretórios de partidos (2002 a 2014)

	2002	2006	2010	2014
Presidente	s/i	602	583	528
Senador	1.101	874	1.884	717
Deputado Federal	6.017	9.369	10.122	8.360
Partidos Diretórios Nacionais	s/i	s/i	614	1.013
Governador	1.857	2.731	2.600	2.649
Deputado Estadual	8.315	12.409	13.982	10.950
Partidos Diretórios Estaduais	s/i	s/i	1.359	2.261
Soma	17.369	25.985	31.144	26.478

Fonte: Dados do TSE, elaboração própria.

TABELA 3
Número de disputas financiadas pelas empresas (2006 a 2014)

Número de campanhas financiadas	2006	2010	2014
	Freq.	Freq.	Freq.
1	16.048	17.558	14.978
2	575	702	637
3	135	208	183
4	56	84	72
5	30	36	39
6	12	21	23
7	11	24	16
8	14	14	15
9	5	6	11
10	11	7	10
11	4	7	6
12	3	5	5
13	3	4	3
14	3	7	6
15	2	1	1
16	3	1	2
17	2	5	3
18	1	2	
19	1	1	1
20	1	2	
21	1		1
22		1	
23			1
24		3	1
25		1	
26			
27			1
Soma	16.921	18.700	16.015
% de doações para uma campanha	95%	94%	94%
% de doações para várias campanhas	5%	6%	6%

Fonte: Dados do TSE, elaboração própria.

As últimas três linhas informam sobre os doadores para somente uma campanha, os doadores que se engajam em várias disputas e a porcentagem dos recursos doados em relação ao volume total doado. Fica evidente que os aproximadamente mil doadores que se engajam em mais de uma campanha representam apenas um entre cada vinte doadores. Analisando as campanhas do ponto de vista desses doadores por eleição que se engajam em várias campanhas, uma questão interessante é verificar o grau de coincidência entre esses investimentos políticos. Quem financia campanhas para presidente também financia quais outras campanhas? Qual é o grau de conexão entre os engajamentos em várias campanhas? As Tabelas 4 e 5 identificam a proximidade entre o financiamento de diferentes cargos, para os anos 2010 e 2014. As tabelas reproduzem os resíduos ajustados de 21 tabelas de contingência, avaliando a coincidência do engajamento em pares de dois cargos. Os valores dos resíduos ajustados devem ser interpretados como indicadores da probabilidade de que haja uma relação entre a decisão de doar para dois cargos diferentes.²⁴

Os resultados para as duas eleições analisadas (para os outros anos os dados são incompletos) retratam um perfil de financiamento bastante similar. Há padrões de financiamento claros em relação às campanhas nacionais. Doadores que contribuem para as campanhas para presidente também doam para os comitês nacionais e para os comitês estaduais dos partidos. A relação positiva entre as doações aos diretórios nacionais dos partidos e as doações aos diretórios estaduais também é alta. Há um segundo grupo de associações entre campanhas para presidente com a decisão de apoiar as campanhas para governador e senador. De forma geral há forte associação entre as decisões de doar para as campanhas majoritárias e as doações para as organizações partidárias. Por outro lado, o financiamento dos cargos proporcionais não está vinculado à decisão de financiar esses cargos majoritários ou a relação é negativa. O financiamento das campanhas para deputado federal tem fraca relação com a decisão de financiar as outras disputas. No caso da disputa para governador, há uma forte relação negativa com as doações para deputado federal e deputado estadual. Também há uma correlação negativa forte (a maior de todas encontradas) entre o financiamento de deputados federais e deputados estaduais. Isso significa que os financiadores das campanhas para governador, deputado federal e deputado estadual são grupos separados. Essa é a relação mais forte. A análise visual desses resultados sugere pelo menos três perfis de doadores: os financiadores de campanhas para os cargos majoritários, que também recorrem fortemente aos partidos políticos como canais de financiamento, os financiadores das campanhas para a Câmara dos Deputados e os financiadores das eleições para as Assembleias Legislativas. Esses padrões são estáveis na comparação entre as duas eleições.

[24] Em tabelas de contingência (relacionando a frequência de doações para destinatários diferentes) os valores dos resíduos estandardizados ajustados variam de zero até infinito. Valores acima de 2 indicam uma probabilidade de que a hipótese nula (relação espúria entre as doações aos dois cargos) pode ser rejeitada com 95% de confiança.

TABELA 4

Resíduos estandardizados ajustados entre contribuições para várias campanhas/diretórios (2014)

2014	Presidente	Diretório Nacional	Diretório Estadual	Senador	Governador	Deputado Federal
Diretório Nacional	34,0					
Diretório Estadual	23,6	35,2				
Senador	17,3	13,6	14,1			
Governador	12,8	7,8	12,4	13,9		
Deputado Federal	2,2	-0,6	-3,4	3,1	-12,9	
Deputado Estadual	-5,6	10,1	-15,2	-7,6	-28,9	-60,0

Fonte: Dados do TSE, elaboração própria.

TABELA 5

Resíduos estandardizados ajustados entre contribuições para várias campanhas/diretórios (2010)

2014	Presidente	Diretório Nacional	Diretório Estadual	Senador	Governador	Deputado Federal
Diretório Nacional	19,0					
Diretório Estadual	16,9	35,3				
Senador	19,9	18,0	13,0			
Governador	17,2	14,9	10,3	29,4		
Deputado Federal	5,3	4,0	-4,4	2,9	-7,0	
Deputado Estadual	-6,9	-6,1	-17,9	-14,2	-24,3	-68,3

Fonte: Dados do TSE, elaboração própria.

ESCOLHENDO OBJETIVOS: BUSCANDO INFLUENCIAR AS ELEIÇÕES OU ACESSAR OS ELEITOS

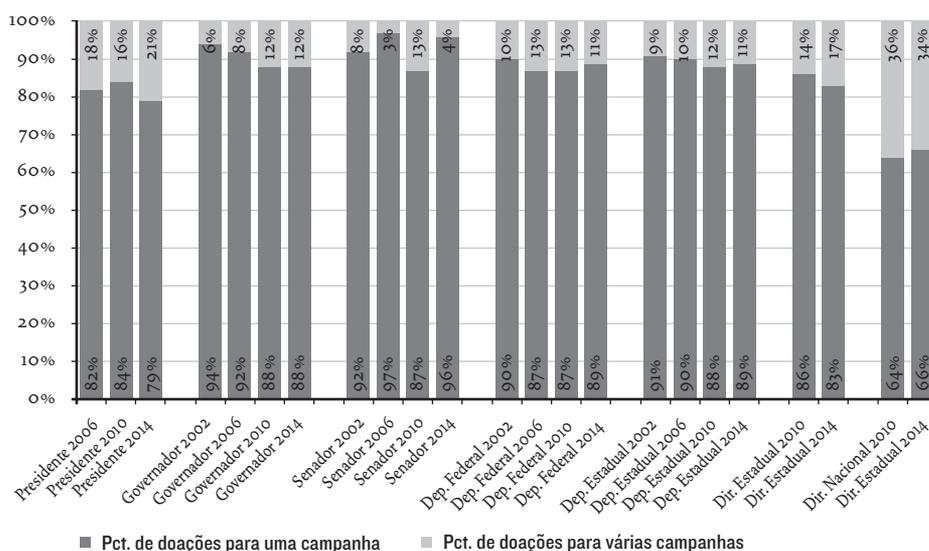
O terceiro aspecto do engajamento financeiro em campanhas eleitorais diz respeito à estratégia de alocação dos recursos dentro de campanhas específicas. Como elaborado mais acima, a partir do momento em que os doadores resolvem se engajar na eleição para um cargo específico, eles estão diante da escolha entre duas estratégias. Doadores que visam maximizar o seu impacto sobre a eleição devem concentrar todos os recursos em um candidato. Se, por outro lado, alvejam maximizar a chance de influenciar o futuro governante, devem distribuir os seus recursos entre vários candidatos, ou pelo menos entre os líderes de pesquisa.

A análise dos padrões de alocação dos recursos pelos doadores revela que grande parte destes opta pela primeira estratégia. No Gráfico 1, usamos uma classificação binária a partir do critério se candidatos financiam apenas um ou múltiplos candidatos em uma mesma disputa. Em todas as disputas, o primeiro grupo prevalece sobre o segundo. No caso dos financiadores para as campanhas presidenciais, oito entre dez doadores financiam apenas um lado da disputa. Essa taxa sobe para nove para os cargos a governador, senador, deputado estadual e deputado federal. Somente em relação à doação aos diretórios estaduais e nacionais dos partidos a estratégia de concentrar os recursos em apenas um candidato muda. Em relação aos últimos, um terço dos doadores divide os recursos entre vários partidos.

Esses resultados indicam que em termos numéricos a maioria dos doadores investe apenas em um lado da disputa. Com isso, correm o risco de se ver do lado dos candidatos derrotados após a proclamação dos resultados. As doações aos partidos políticos são mais dispersas, indicando um critério mais cauteloso para manter boas relações com futuros governantes. Essa observação vale em grau maior para os partidos nacionais, mas também está presente no caso dos diretórios estaduais.

O gráfico utiliza um critério binário, classificando doadores em um de dois grupos. Doadores que financiam apenas um partido disputando o mesmo cargo serão classificados com 0 e doadores financiando mais de um partido serão classificados com 1. A avaliação binária tem pelo menos duas desvantagens para o nosso propósito. Ela classifica qualquer divisão de recursos na segunda categoria, mesmo

GRÁFICO 1
Alocação dos recursos em um ou vários partidos na campanha (2002 a 2014)



Fonte: Dados do TSE, elaboração própria.

[25] A fórmula para calcular o NEPF (em analogia com o índice de fragmentação partidária calculado por Laakso-Tagepera) é $NEPF = 1/\sum_n FRAC^2$ onde n é o número de concorrentes financiados e FRAC são as frações de recursos alocadas a cada um dos concorrentes.

[26] A título de exemplo: os índices das seguintes divisões de recursos (100-0), (50-50) e (20-20-20-20) são 1, 2 e 5, respectivamente, coincidindo com o número de partidos entre os quais os recursos são repartidos igualmente. Os índices da divisão (99-1), (49-49-1-1) (19-19-19-19-1-1-1-1) que representam dois, quatro e dez partidos financiados (alguns de forma simbólica, outros substancialmente) são 1,02; 2,08 e 5,52, respectivamente.

que a repartição seja simbólica. Por exemplo, um doador contribuindo com mil reais para um candidato e com 100 mil reais para outro seria classificado como financiador múltiplo quando substancialmente optou por um candidato. O critério binário também não capta os detalhes da dispersão dos recursos entre os candidatos. Não sabemos se os recursos são repartidos entre dois ou dez candidatos. Para descrever com mais precisão a distribuição dos recursos entre vários candidatos, precisamos refinar o critério de análise. É o que farei a seguir.

Operacionalizamos o grau de concentração ou dispersão dos recursos com a variável contínua calculada a partir do índice de Herfindahl. Em analogia ao NEP calculo um indicador do grau de concentração dos recursos que chamarei de Número Efetivo de Partidos Financiados (NEPF).²⁵ O índice produz uma variável contínua, levando em conta a divisão de recursos entre vários candidatos. A vantagem sobre o critério binário ou a contagem do número de competidores financiados é que frações simbólicas pesam pouco nesse índice, enquanto divisões substanciais acabam alterando o quadro. O NEPF pode ser traduzido como o número aproximado de competidores entre os quais os recursos de determinado doador foram repartidos substancialmente.²⁶

Um segundo aspecto que deve ser levado em conta diz respeito ao volume de recursos repartidos por cada doador. Um doador repartindo 10 mil reais entre dois concorrentes igualmente terá o mesmo indicador NEPF 2 que outro que repartir 100 mil reais da mesma forma. A inclusão do volume de financiamento de cada doador na análise se justifica por dois motivos. Primeiro, é interessante saber se há uma relação entre o volume de comprometimento dos doadores e a estratégia de alocação de recursos. Esperamos que doadores mais pesados tendam a ser mais cautelosos quanto às oportunidades de influência sobre futuros governantes ou ao risco de retaliações. Segundo, a repartição substancial dos recursos pode desenhar um outro retrato do impacto da política de alocação de recursos sobre as disputas eleitorais.

Os Gráficos 2 a 6 analisam esses dados mais de perto. Os dados se referem à eleição de 2014, mas os padrões para os pleitos anteriores não são diferentes. No centro do quadro está o gráfico de dispersão de doações, identificando a posição de cada doador em duas dimensões. O eixo horizontal indica o grau de engajamento financeiro do doador em cada eleição (quanto ele doou).

As doações variam de poucos reais até 366 milhões de reais, contribuição de um único doador na eleição de 2014. Os valores foram transformados em logaritmo 10 para melhor visualização dos dados. Os histogramas acima e abaixo do gráfico de dispersão indicam separadamente o número e o volume de recursos alocados por esses doadores. Os histogramas nessa escala apresentam distribuições próxi-

mas da distribuição normal, com picos de distribuição concentrados em pontos diferentes da escala.

A dimensão vertical representa o grau de concentração de recursos entre diferentes candidatos. Na linha inferior estão os doadores que alocam a totalidade ou a maior parte dos recursos em apenas um concorrente de uma disputa. As marcas 2, 3 e 4 identificam o índice de dispersão substancial dos recursos, calculados no indicador NEPF. Novamente, os histogramas à esquerda e à direita do gráfico de dispersão identificam quanto esses respectivos doadores representam em termos numéricos e em termos do volume financeiro das suas doações. Em ambas as dimensões os histogramas laterais apenas facilitam a leitura do gráfico de dispersão no centro onde marcas sobrepostas dificultam a interpretação adequada.

É importante lembrar que o gráfico se refere à política de alocação dos recursos dos doadores entre concorrentes da mesma disputa. Doadores que se engajam financeiramente em várias disputas têm registros separados, resultando em várias marcas no gráfico. Um doador que financia disputas para governador em três estados será representado por três marcas no gráfico. Elas se encontrarão alinhadas na mesma marca horizontal (identificando o volume total de contribuições feitas pelo doador a todas as campanhas), mas variam em relação à dimensão vertical que representa a divisão dos recursos entre vários candidatos. O peso do doador nos histogramas de número de doadores será 1, enquanto o seu peso nos histogramas de volume de contribuição dependerá da soma de recursos para o conjunto dos candidatos de uma mesma disputa.

O Gráfico 2, sobre a distribuição dos recursos nas campanhas para presidente, revela na dimensão horizontal que o número de doadores está concentrado no grupo 10^5 (entre 100 mil e 1 milhão de reais), enquanto o maior volume de doações vem do grupo 10^7 (entre 10 milhões e 100 milhões de reais). Há mais doadores que doam na primeira faixa, mas o grupo menor de doadores na segunda faixa pesa mais no volume total de financiamento.

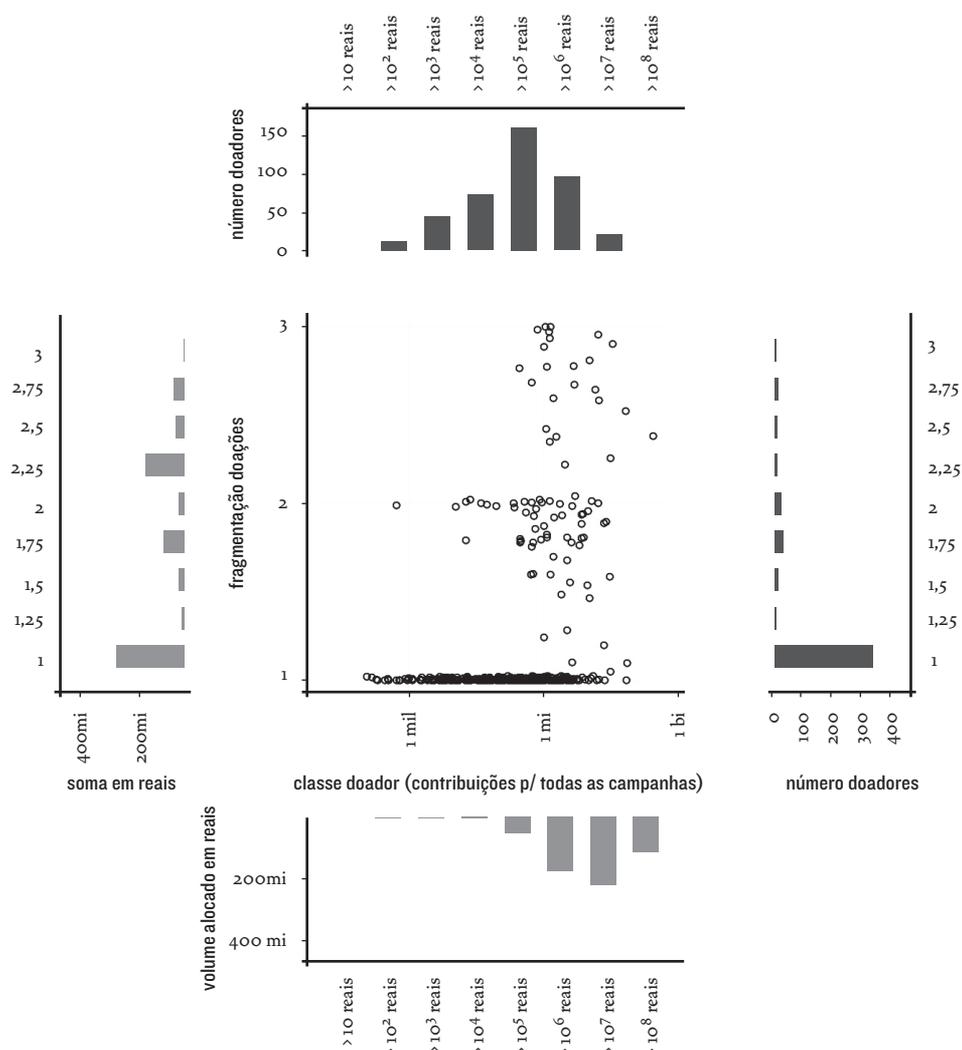
A dimensão vertical que retrata a política de concentração ou dispersão dos recursos revela que tanto o número de doadores como o volume dos recursos se concentra na marca 1 de fragmentação. Os doadores que financiam mais de um candidato não representam um grupo numericamente considerável. Por outro lado, são os grandes doadores os que fragmentam as suas doações entre vários candidatos. O histograma do volume de doações tem outro pico na marca do indicador NEPF entre 2,25 e 2,5, ilustrando que os doadores pesos pesados distribuem os seus recursos entre pelo menos dois candidatos à disputa presidencial.

Os Gráficos 3 e 4, para todos os outros cargos majoritários (senador e governador), indicam uma política mais acentuada de concentração de recursos pelo maior número dos doadores, confirmando a informação

da análise binária no gráfico 1. Mesmo que a tendência de uma dispersão maior de recursos no grupo dos pesos pesados continue, essas doações não representam um volume significativo de dinheiro. Tanto na eleição para governador como para senador a maioria dos doadores se engaja em apenas um lado da disputa, indicando que deu preferência à influência sobre o processo eleitoral em detrimento de uma estratégia mais cautelosa de manter boas relações com ambos os lados da disputa.

A análise da política de doação para os partidos políticos, pela mesma ótica da concentração versus dispersão dos recursos, revela estratégias de alocação guiadas por outras prioridades. Como já vimos da avaliação binária, o grupo dos doadores que concentram recursos em

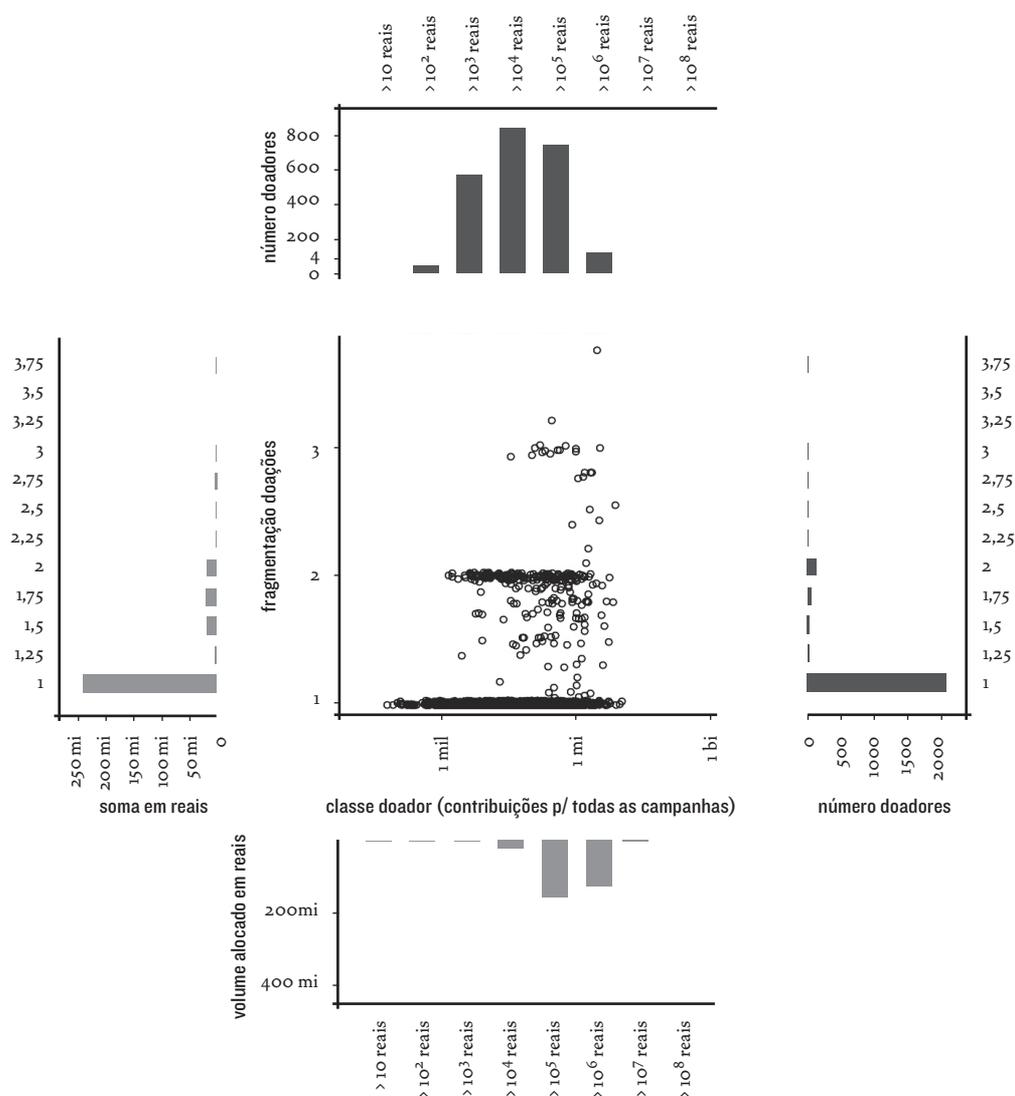
GRÁFICO 2
Dispersão dos recursos entre vários candidatos da disputa para presidente (2014)



Fonte: Dados do TSE, elaboração própria.

GRÁFICO 3

Dispersão dos recursos entre vários candidatos das disputas para governador (2014)

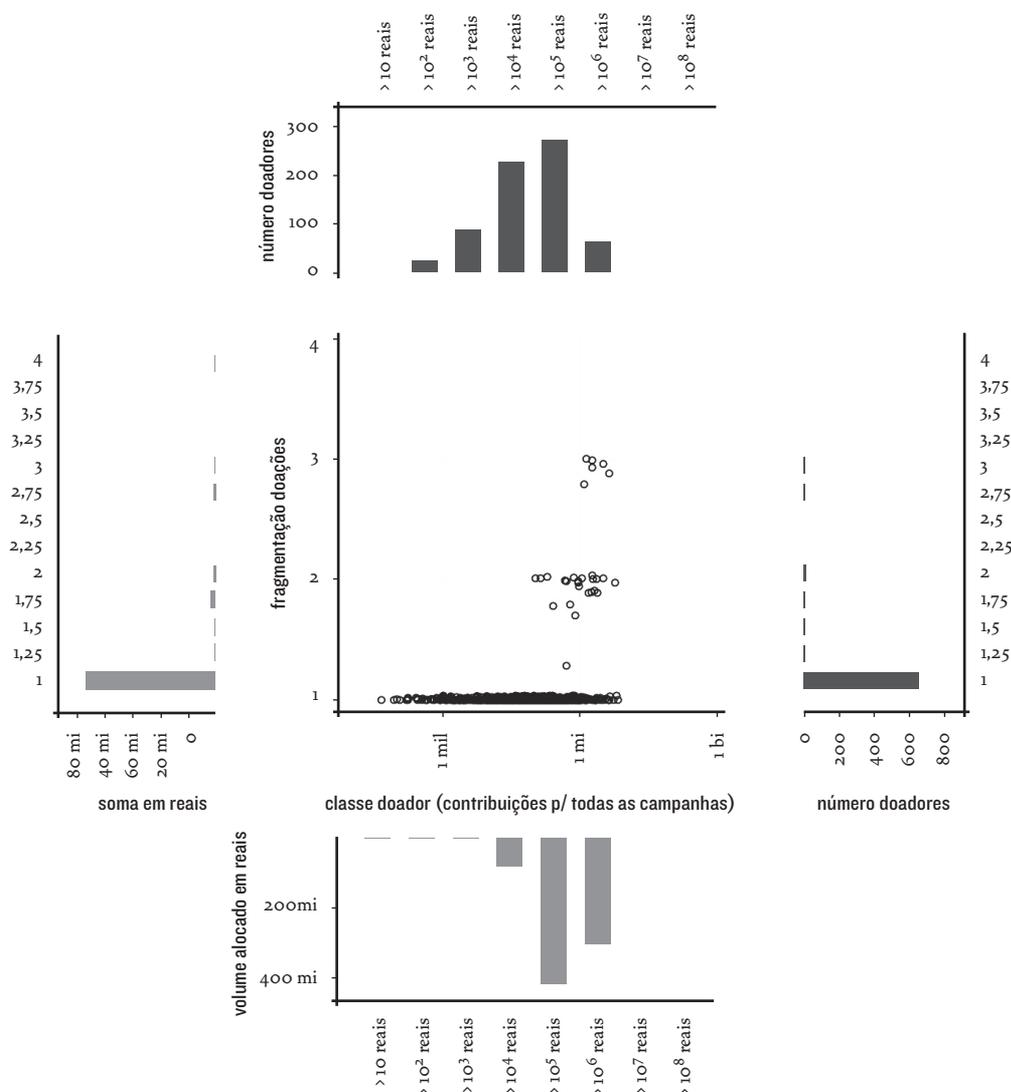


Fonte: Dados do TSE, elaboração própria.

um partido ainda predomina. Dos 516 doadores a diretórios nacionais, 350 têm um NEPF até 1,25, concentrando os seus recursos em um partido. Os outros 166 doadores, representando um em cada três dos doadores, seguem a lógica da precaução. O gráfico de dispersão dos recursos mostra que esses doadores adotam uma estratégia de dispersão ampla de doações para um número grande de partidos. No indicador NEPF os doadores apoiam até sete partidos efetivamente. Uma política de manter boas relações com praticamente todos os partidos relevantes parece orientar as doações aos diretórios nacionais.

GRÁFICO 4

Dispersão dos recursos entre vários candidatos das disputas para senador (2014)

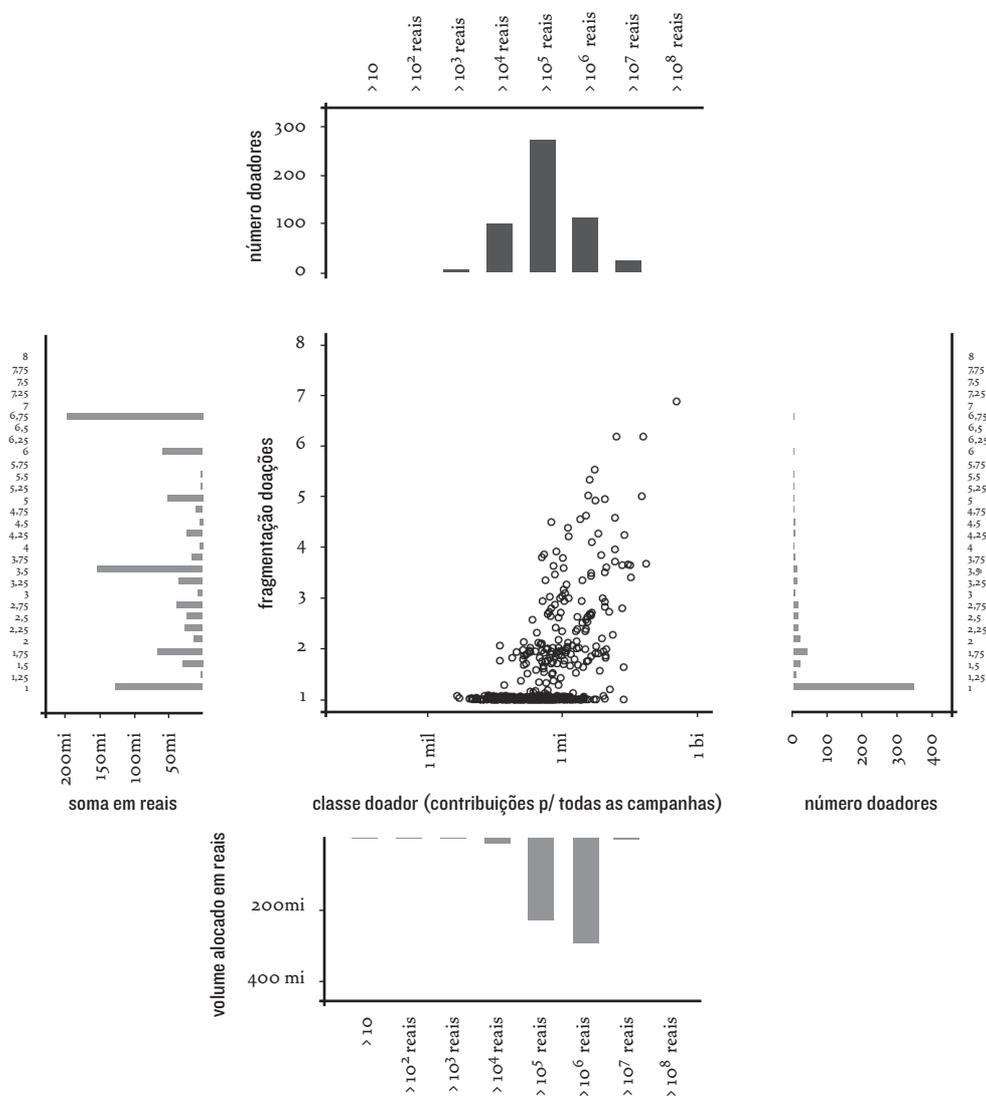


Fonte: Dados do TSE, elaboração própria.

No caso do financiamento dos diretórios estaduais dos partidos, o padrão é similar. A maior parte dos financiadores ainda segue a estratégia de concentração dos recursos em um único partido por estado. Mas 283 dos 1.670 doadores (17%) adotaram a estratégia do financiamento de vários lados da disputa eleitoral. A marca de dispersão dos recursos alcança igualmente valores até a marca de sete no NEPF. Novamente, uma parte considerável dos doadores opta por uma estratégia de precaver-se contra qualquer eventualidade quanto aos resultados da disputa eleitoral.

GRÁFICO 5

Dispersão dos recursos entre vários diretórios nacionais dos partidos (2014)

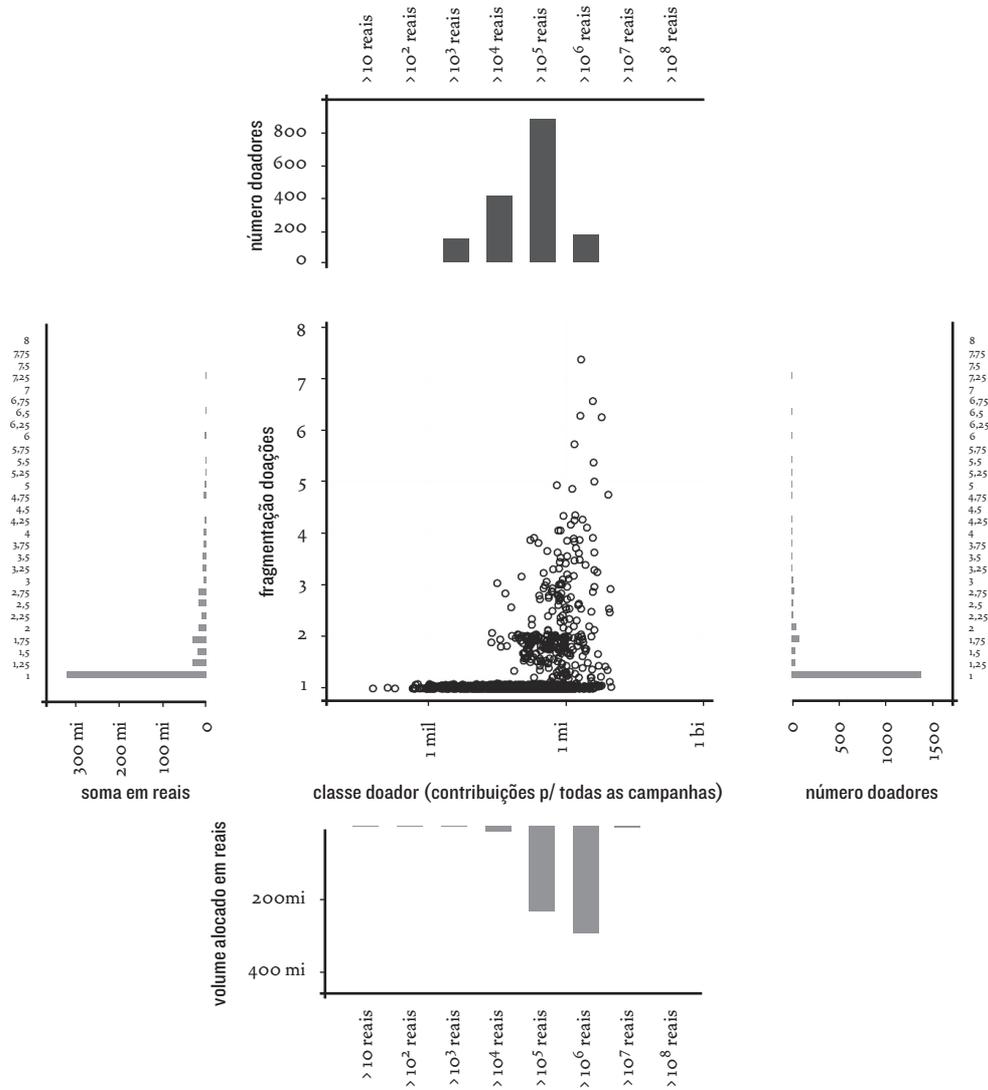


Fonte: Dados do TSE, elaboração própria.

CONCLUSÕES PRELIMINARES

A alocação dos recursos entre diferentes campanhas e diretórios revelou que o volume das doações para os candidatos à presidência e para os diretórios nacionais dos partidos cresceu nos últimos pleitos, enquanto as doações para deputados federais e estaduais estão em declínio. Na seção seguinte, vimos que os mesmos doadores que contribuem para presidente também contribuem para os cargos de governador, senador e para os partidos políticos.

GRÁFICO 6
Dispersão dos recursos entre vários diretórios estaduais dos partidos (2014)



Fonte: Dados do TSE, elaboração própria.

Quanto ao argumento central do texto, o modelo sugere uma escolha inevitável que o doador deve enfrentar: ou ele prioriza a influência sobre o processo eleitoral, correndo o risco de investir no candidato perdedor, ou age de forma cautelosa, dispersando os seus recursos entre os candidatos mais promissores. Analisando os dados dos doadores empresariais nas últimas eleições, identificamos que a maior parte dos doadores prioriza a influência sobre a precaução. Somente os grandes doadores optam por estratégias mais cautelosas. Quanto mais recursos o doador aportar para a campanha, mais dispersa será a

divisão dos recursos entre vários concorrentes. Os financiadores mais pesados abrem mão de influenciar o resultado eleitoral para diminuir o risco de se encontrar do lado da oposição após a proclamação do resultado das eleições.

Observamos que as doações para os diretórios partidários se destacam não somente pelo volume crescente, mas também pela política de dispersão dos recursos que um número grande de doadores adota no financiamento dos partidos. Muitos comentaristas políticos ainda interpretam essa mudança sob a ótica das doações ocultas. O motivo para canalizar os recursos via partidos políticos seria a tentativa de ocultar a origem dos recursos que, em última instância, têm como destinatárias as campanhas de diferentes candidatos majoritários e proporcionais. A análise dos dados aqui explorados sugere outra hipótese. As doações aos partidos políticos significam uma mudança na estratégia de alocação dos recursos por parte dos doadores. Enquanto as doações para os candidatos se orientam em grande parte no critério de maximizar a influência sobre a disputa eleitoral, as doações aos partidos seguem um padrão de ampla dispersão entre um grande número de siglas. Mesmo que a doação para muitos partidos acabe minando o impacto sobre o resultado eleitoral, as doações dispersas garantem boas relações com os futuros governantes, independentemente do vencedor das eleições.

Uma hipótese a explorar em estudos mais detalhados é se a coincidência entre a retração do financiamento aos deputados e o crescimento dos recursos para os diretórios dos partidos estão vinculados. Nesse caso, a mudança do destinatário não significa uma tentativa de ocultar a origem dos recursos ao público, mas um abandono gradual da estratégia de eleger deputados e governantes e um investimento em acesso e influência aos potenciais governantes, usando os partidos como plataforma para essa política de aproximação. Análises mais detalhadas terão que testar essas e outras hipóteses.

Por outro lado, os resultados sugerem que explorar os padrões de alocação das doações de empresas que financiam campanhas para tirar conclusões sobre os possíveis motivos por trás do seu engajamento financeiro na política é um caminho promissor para analisar as doações de campanha. O dilema de escolher entre influenciar as eleições e estabelecer proximidade com futuros governantes é uma escolha enfrentada por empresas que se envolvem no financiamento da política em todos os países que permitem contribuições políticas ilimitadas por parte do setor privado.

BRUNO WILHELM SPECK é professor do Departamento de Ciência Política da USP.

Recebido para publicação
em 23 de novembro de 2015.

Aprovado para publicação
em 27 de novembro de 2015.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

104, março 2016

pp. 39-59

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ansolahebere, Stephen; Figueiredo, John M. de; Snyder Jr., James M. "Why Is There So Little Money in U. S. Politics?". *The Journal of Economic Perspectives*, v. 17, n. 1, p. 105-130, inverno 2003.
- Araújo, Gustavo Batista. *Contribuições de campanha financiam decisões públicas?: o caso dos contratos públicos federais e das emendas ao orçamento*. Tese (Doutorado em Ciência Política) — FFLCH-USP, São Paulo, 2012.
- Boas, Taylor C.; F. Hidalgo, Daniel; Richardson, Neal P. "The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil". *The Journal of Politics*, v. 76, n. 2, p. 415-429, abr. 2014.
- Brown, Adam R. "Does Money Buy Votes?: The Case of Self-Financed Gubernatorial Candidates, 1998-2008". *Political Behavior*, n. 35, p. 21-41, 2013.
- Claessens, Stijn; Feijen, Erik; Laeven, Luc. "Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Contributions". *Journal of Financial Economics*, n. 88, p. 554-580, 2008.
- Cox, Gary W.; Thies, Michael F. "How Much Does Money Matter?: 'Buying' Votes in Japan". *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 1, p. 37-57, fev. 2000.
- Gopoián, J. David; Smith, Hobart; Smith, William. "What Makes PACs Tick?: An Analysis of the Allocation Patterns of Economic Interest Groups". *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 2, p. 259-281, maio 1984.
- Green, Donald Philip; Krasno, Jonathan S. "Salvation for the Spendthrift Incumbent: Reestimating the Effects of Campaign Spending in House Elections". *American Journal of Political Science*, v. 32, n. 4, p. 884-907, nov. 1988.
- Figueiredo Filho, Dalson Britto. *O elo corporativo?: Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — CFCH-UFPE, Recife, 2009.
- Francia, Peter L. et al. *The Financiers of Congressional Elections: Investors, Ideologues, and Intimates*. New York: Columbia University Press, 2003.
- Jacobson, Gary C. "The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections". *The American Political Science Review*, v. 72, n. 2, p. 469-491, jun. 1978.
- _____. "The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments". *American Journal of Political Science*, v. 34, n. 2, p. 334-362, maio 1990.
- Jacobson, Gary C.; Kernell, Samuel. "Strategy and Choice in the 1982 Congressional Elections". *Political Studies*, v. 15, n. 3, p. 423-430, verão 1982.
- Jayachandran, Seema. "The Jeffords Effect". *Journal of Law and Economics*, v. 49, n. 2, p. 397-425, out. 2006.
- Levitt, Steven D. "Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U. S. House". *The Journal of Political Economy*, v. 102, n. 4, p. 777-798, ago. 1994.
- Marcelino, Daniel. *Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) — Instituto de Ciências Sociais, UnB, Brasília, 2010.
- McMenamin, Iain. "If Money Talks, What Does It Say?: Varieties of Capitalism and Business Financing of Parties". *World Politics*, v. 64, n. 1, p. 1-38, jan. 2012.
- Peixoto, Vitor de Moraes. *Votos valem quanto pesam?: O impacto do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- _____. *Eleições e financiamento de campanhas no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- Roberts, Brian E. "A Dead Senator Tells No Lies: Seniority and the Distribution of Federal Benefits". *American Journal of Political Science*, v. 34, n. 1, p. 31-58, fev. 1990.
- Samuels, David. "Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil". *The Journal of Politics*, v. 63, n. 2, p. 569-584, maio 2001.
- Santos, Manoel Leonardo; Silva, Mariana Batista da; Figueiredo Filho, Dalson Britto; Rocha, Enivaldo Carvalho da. "Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados". *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 33-59, abr. 2015.
- Speck, Bruno Wilhelm; Mancuso, Wagner Pralon. "A Study on the Impact of Campaign Finance, Political Capital and Gender on Electoral Performance". *Brazilian Political Science Review*, vol. 18, no. 1, pp. 34-58, 2014.
- Snyder Jr., James M. "Long-Term Investing in Politicians; Or, Give Early, Give Often". *Journal of Law and Economics*, v. 35, n. 1, p. 15-43, abr. 1992.
- Stratmann, Thomas. "Some Talk: Money in Politics. A (Partial) Review of the Literature". *Public Choice*, v. 124, p. 135-156, 2005.