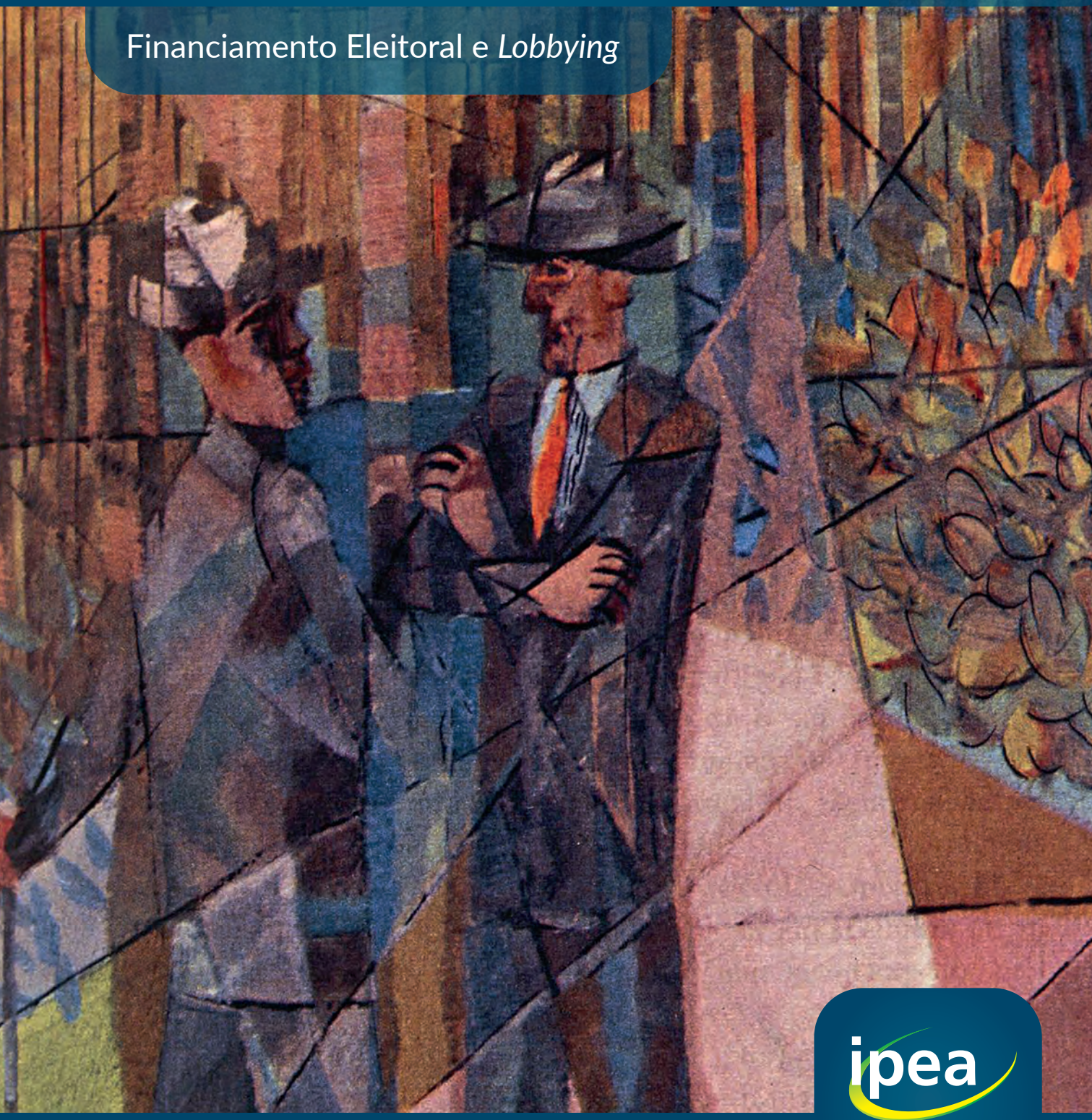
Boletim de Análise Político-Institucional

21

Outubro 2019

Financiamento Eleitoral e *Lobbying*



ipea

Boletim de Análise Político-Institucional

21

Outubro 2019

FINANCIAMENTO ELEITORAL E *LOBBYING*

Rio de Janeiro, 2019

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Boletim de Análise Político-Institucional

Organizador
Acir dos Santos Almeida

Comitê Editorial
Acir dos Santos Almeida
Daniel Pitangueira de Avelino
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Igor Ferraz da Fonseca
Janine Mello dos Santos
Rute Imanishi Rodrigues

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília : Ipea, 2011-

Semestral.
ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa deste vigésimo primeiro Boletim de Análise Político-Institucional é a tela No Bosque, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1960. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Sumário

Apresentação 5
Acir Almeida

SEÇÃO I – Financiamento de campanhas e *lobbying*

Ativismo Eleitoral das Empresas e dos Setores Produtivos 15
Victor Araújo
Bruno Wilhelm Speck

Lobbying na Câmara dos Deputados: evolução, estratégias e influência 23
Manoel Leonardo Santos
Wagner Pralon Mancuso
Marcello Fragano Baird
Ciro Antônio da Silva Resende

Financiamento e *Lobbying* Empresarial na Comissão de Indústria e Comércio e de Agricultura 33
Manoel Leonardo Santos
Wagner Pralon Mancuso
Ciro Antônio da Silva Resende
Danilo Praxedes Barboza

Financiamento Eleitoral e Comportamento Parlamentar: a relação entre doações da indústria e proposição de leis 45
Wagner Pralon Mancuso
Manoel Leonardo Santos
Ciro Antônio da Silva Resende
Danilo Praxedes Barboza

SEÇÃO II – A reforma eleitoral de 2015 e suas (prováveis) implicações

O Congresso e a Reforma Eleitoral de 2015 57
Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza

A Distância entre Intenção e Gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016 67
Bruno Pinheiro Wanderley Reis
Felipe Lima Eduardo

Teto para Gastos de Campanha: uma avaliação empírica dos critérios da Lei nº 13.165/2015 77
Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza

O Efeito de Limites a Doações de Campanha sobre a Concentração das Fontes: um modelo computacional 85
Bernardo Alves Furtado
Bruno Pinheiro Wanderley Reis

Apresentação

Acir Almeida[1]

Esta edição do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) reúne versões resumidas de estudos empíricos produzidos no âmbito do projeto de pesquisa Dinheiro e Política: A Influência do Poder Econômico no Congresso Nacional. Iniciado em meados de 2016, o projeto foi uma iniciativa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, como parte da linha de pesquisa sobre governabilidade e representação política, com os objetivos de: *i)* investigar o financiamento de campanhas e o *lobbying*[2] por empresas, com foco na arena legislativa; e *ii)* comparar e avaliar a legislação internacional sobre essas atividades. A finalidade última é produzir conhecimento para subsidiar o debate público sobre a regulamentação do financiamento eleitoral e do *lobbying* no Brasil.

A relação entre poder econômico e política é um dos temas mais importantes da agenda político-institucional do país – o *lobbying* e o financiamento de campanhas por empresas são elementos centrais dessa relação. A regulamentação do primeiro, objeto de debate congressual há décadas, voltou à pauta da Câmara dos Deputados, no início da atual legislatura (Turtelli e Haubert, 2019). O financiamento eleitoral, por sua vez, permanece uma questão mal resolvida, a despeito das reformas instituídas no final de 2015, por dois motivos: não se enfrentaram as causas do custo elevado das campanhas e criou-se uma dependência quase exclusiva de recursos públicos, que pode vir a ter efeitos perversos (Heiler, Viana e Santos, 2016; Rubio, 2005).

Em razão dos grandes escândalos de corrupção que vieram à tona nos últimos anos e do consequente sentimento geral de indignação, ganharam força propostas e medidas com viés proibitivo. É importante lembrar, contudo, que financiamento empresarial de campanhas e *lobbying* são atividades legítimas na maior parte das democracias, embora apenas a primeira seja amplamente regulamentada (Chari, Hogan e Murphy, 2019; Ohman, 2012). A nosso ver, tão ou mais importante que inibir ilegalidades é promover o exercício legítimo dessas atividades, de maneira a evitar que elas se convertam em instrumentos para enviesar decisões públicas. Além disso, como qualquer política pública, é importante que as regras do financiamento eleitoral e do *lobbying* sigam os princípios de eficácia, efetividade e eficiência.

Para alcançar esses objetivos, é necessário que o debate esteja baseado em conhecimento sólido acerca dos efeitos do financiamento de campanhas e do *lobbying* por empresas sobre processos e resultados políticos. Tão importante quanto saber se dinheiro influencia a política é identificar *em quais circunstâncias*, *em que medida* e *como* isso é feito. Se, por um lado, estudos de caso mostram que o poder econômico afeta resultados políticos em situações específicas, por outro, investigações mais abrangentes colocam em dúvida a relevância do efeito. Um exemplo importante é dado por Baumgartner *et al.* (2009), que investigaram as atividades de 2.200 lobistas em 98 temas discutidos

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <acir.almeida@ipea.gov.br>.

2. Em consonância com a literatura acadêmica internacional, nesta publicação utiliza-se o termo *lobbying* para expressar um conjunto de atividades, e *lobby*, para designar os grupos que as exercem (como em o *lobby* da indústria).

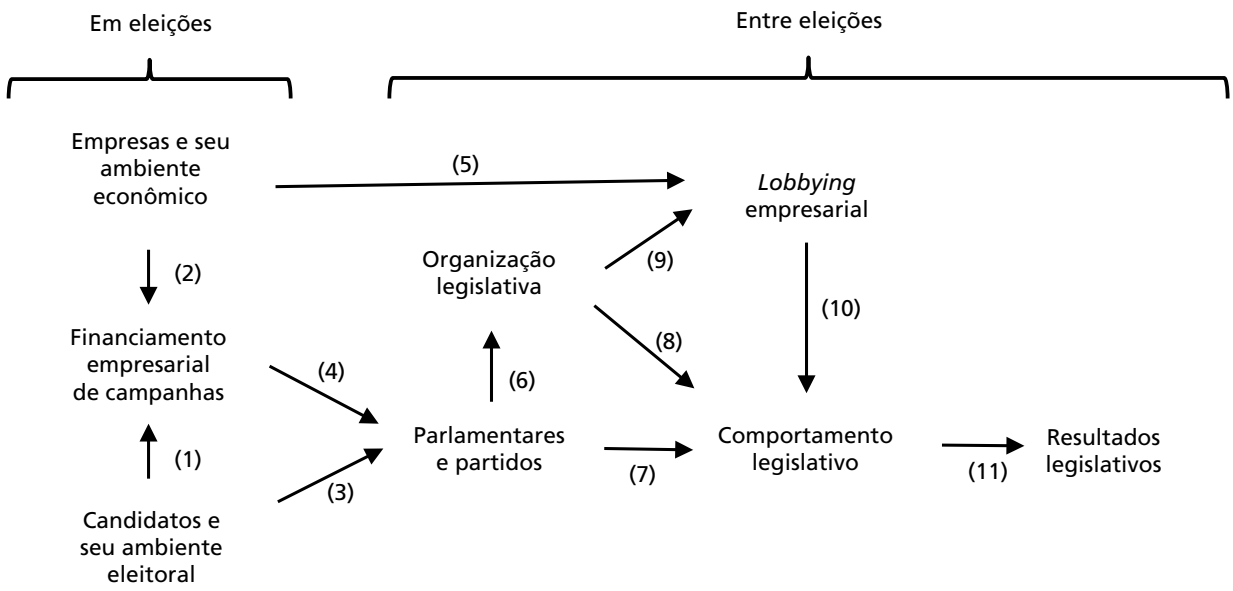
pelo Congresso dos Estados Unidos ao longo de quatro anos, e concluíram que a influência do poder econômico é fraca, em parte porque a competição entre interesses conflitantes leva à mútua anulação dos seus efeitos. No Brasil, ainda há pouca evidência sistemática sobre a influência de interesses econômicos na política, especialmente na arena legislativa.[3]

Esses foram o contexto político e o estado da arte que motivaram o projeto. Em linha com os objetivos listados no início desta apresentação, os estudos que compõem este boletim são de dois tipos: *i)* investigações empíricas do financiamento empresarial de campanhas e do *lobbying*, com foco na Câmara dos Deputados; e *ii)* análises da reforma eleitoral de 2015, das regras adotadas e seus prováveis impactos. Antes de apresentá-los, contudo, é importante descrever brevemente o modelo teórico que orientou as investigações e a estratégia empírica.

1 MODELO TEÓRICO

A figura 1 ilustra como concebemos o financiamento de campanhas e o *lobbying* por empresas no âmbito do Legislativo, em termos de relações de causa e efeito, simbolizadas por setas. Do ponto de vista dos atores centrais (empresas e parlamentares), essas duas atividades muitas vezes se confundem. Para fins analíticos, contudo, convém separá-las segundo o momento do ciclo político-legislativo. O financiamento de campanhas se direciona ao momento eleitoral, quando se selecionam os parlamentares. O *lobbying*, por sua vez, ocorre entre eleições, quando os parlamentares atuam na produção de políticas públicas, por meio de decisões e atividades legislativas.

FIGURA 1
Modelo causal das relações entre resultados legislativos e financiamento de campanhas e *lobbying* empresarial



Elaboração do autor.

As relações têm início – também do ponto de vista analítico – no momento eleitoral, quando se definem o volume e o perfil do financiamento empresarial de campanhas, em função da demanda dos

3. Ansolabehere, Figueiredo e Snyder Junior (2003) e Figueiredo e Richter (2014) revisam a literatura sobre o caso norte-americano, o mais estudado. Mancuso (2015) faz o mesmo para o caso brasileiro.

candidatos por doações e da oferta das empresas, que dependem, respectivamente, das características do candidato e do ambiente de disputa e das características da firma e do seu ambiente econômico (setas 1 e 2). Por ser relevante para o desempenho eleitoral de partidos e candidatos, o financiamento empresarial afeta a composição do parlamento (seta 4) e, assim, pode impactar, indiretamente, os resultados legislativos. A intensidade e a forma do *lobbying* empresarial, que ocorre no momento entre eleições, dependem de características das empresas e do seu ambiente econômico (seta 5), assim como da estrutura de oportunidades definida pela forma de organização do processo legislativo (seta 9), em termos de arenas – por exemplo, plenário *versus* comissões – e atores relevantes – por exemplo, líderes partidários *versus* presidentes de comissão. O *lobbying* é um dos fatores que podem influenciar diretamente o comportamento de parlamentares (seta 10) e, por extensão, resultados legislativos.

O modelo também contempla outras relações potencialmente importantes, porém secundárias, em relação ao foco do projeto. Por exemplo, concebe-se a organização legislativa como endógena, no sentido de que depende das escolhas coletivas dos parlamentares (seta 6). Isso pode ser relevante porque, na medida em que o perfil do financiamento de campanhas afeta as preferências e os interesses representados no Parlamento, a própria organização legislativa refletirá aquele aspecto.

As variáveis e relações (hipotéticas) que compõem o modelo baseiam-se na literatura especializada, a qual será devidamente identificada ao longo dos textos. Por sua vez, o modelo inova ao conceber o financiamento de campanhas e o *lobbying* como ações políticas alternativas – ou complementares – e integrá-las ao ciclo político-legislativo.

2 ESTRATÉGIA EMPÍRICA

De início, é importante ter em mente que a correta estimação dos efeitos do financiamento de campanhas e do *lobbying* é sempre um grande desafio, em razão de dois problemas metodológicos associados a esses fenômenos. O primeiro é o risco de viés de simultaneidade, isto é, que os efeitos estimados sejam artificialmente inflados por não se isolar o potencial efeito recíproco da variável resultado. A hipótese de efeito recíproco justifica-se pela premissa de que empresas decidem seus investimentos tendo em mente o retorno esperado, o que implica, por exemplo, elas financiarem candidatos com maiores chances de se elegerem e priorizarem o *lobbying* em matérias nas quais têm chance de vencer.[4] Assim, ao não isolar o efeito recíproco da variável resultado, superestima-se o efeito do gasto político empresarial.

O outro problema é o risco de viés de seleção, no caso de os efeitos estimados serem inflados por incluir na análise somente as empresas que financiam campanhas ou investem em *lobbying*. Supondo que essas atividades são tão mais prováveis, ou intensas, quanto maior seu retorno esperado, então, omitir da amostra as empresas politicamente inativas enviesa os resultados da análise em favor da conclusão de que o dinheiro corporativo tem influência.

A esses dois problemas metodológicos somam-se as limitações de dados. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) disponibiliza as prestações de contas de campanhas, com base nas quais é possível identificar cada doação de empresa e o respectivo beneficiário. Acredita-se, todavia, que muitos candidatos e partidos subdeclarem as doações recebidas e os gastos de campanha. Isso prejudica inferências descritivas sobre o volume das doações e dos gastos, mas não necessariamente outras,

4. Sejam *X* e *Y*, respectivamente, o gasto político empresarial e o resultado que se deseja influenciar. Se *X* --> *Y* e *Y* --> *X*, então o efeito observado de *X* sobre *Y* será maior que o verdadeiro, caso não se leve em conta o efeito recíproco de *Y* sobre *X*.

sobre diferenças e correlações, desde que a taxa de subdeclaração seja uniforme entre as unidades de análise. O caso do *lobbying* é ainda mais sério por não existirem dados sobre essa atividade.

Outra limitação importante é a inexistência de dados sobre o grau de alinhamento entre as preferências de parlamentares e empresas. Esse tipo de informação é necessário para distinguir duas situações hipotéticas: uma em que empresas financiam parlamentares não alinhados com os seus interesses, em troca do seu apoio legislativo; e outra em que financiam parlamentares alinhados, para fins de representação dos seus interesses. Em ambas as situações, espera-se que dinheiro empresarial e comportamento parlamentar sejam positivamente correlacionados, mas somente na primeira é possível inferir que dinheiro tem efeito direto sobre comportamento.

Na medida do possível, os artigos deste *Boletim* procuram levar em conta esses problemas e limitações, se não oferecendo soluções, pelo menos produzindo conclusões bem qualificadas. Consistente com a pouca maturidade dessa agenda de pesquisas no Brasil, adotamos uma estratégia empírica modesta, no sentido de priorizar a identificação de padrões descritivos e de relações entre variáveis, em vez da estimação de efeitos causais. Isso significa que avaliamos a influência do poder econômico apenas indiretamente, analisando implicações e condições a ela associadas. Não obstante, acreditamos ter produzido contribuições relevantes, que poderão servir de base para investigações futuras.

3 ORGANIZAÇÃO

Compõem esta edição mais oito artigos, divididos igualmente em duas seções, sendo a primeira sobre financiamento de campanhas e *lobbying*, e a segunda sobre a reforma eleitoral de 2015 e suas prováveis implicações. Os textos da primeira seção fornecem evidências empíricas sobre partes do modelo teórico da figura 1. São, em boa medida, peças do mesmo quebra-cabeça.

O primeiro artigo da primeira seção, de Victor Araújo e Bruno Speck, lança luz sobre o lado da oferta do financiamento empresarial de campanhas (seta 2, na figura 1). Fazendo uso de uma base de dados original, que identifica empresas doadoras e não doadoras a partir do cruzamento de informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e das prestações de conta ao TSE. Os autores estimam a parcela das empresas brasileiras que realizaram doações de campanha na eleição de 2014 e analisam como essa atividade variou por setor econômico.

Os três outros artigos focam na Câmara dos Deputados, entre eleições. O segundo, de Manoel Santos, Wagner Mancuso, Marcello Baird e Ciro Antônio Resende, consiste em uma análise descritiva do *lobbying* – em geral, não apenas de empresas –, principalmente das suas estratégias e influências, com base em dados originais de um *survey* com lobistas e assessores legislativos.[5]

O terceiro artigo, de Manoel Santos, Wagner Mancuso, Ciro Antônio Resende e Danilo Barbosa, foca na comissão de indústria e comércio e na de agricultura para analisar dois aspectos associados à influência empresarial. O primeiro é o perfil do financiamento de campanha dos membros da comissão – se difere do conjunto do plenário em termos de doações recebidas de empresas dos setores mais afetados por decisões da comissão. Em tese, um perfil de financiamento fortemente setorial favorece a influência do poder econômico (setas 4 e 7, na figura 1). O outro aspecto é a participação de entidades de representação daquelas empresas nas audiências públicas da comissão. Nesse caso, os autores utilizam técnicas de análise de redes para avaliar em que medida essas entidades ocupam

5. O *survey* foi concebido e executado no âmbito de um projeto anterior, também patrocinado pelo Ipea, sobre representação política. Seus dados deram origem a Santos (2014) e Santos e Cunha (2015).

posição central nas audiências, situação que é indicativa de influência do poder econômico por meio de *lobbying* (seta 10).

No quarto e último artigo da primeira seção, os mesmos autores, agora encabeçados por Wagner Mancuso, investigam se a frequência com que os deputados da legislatura 2011-2014 apresentaram proposições de interesse da indústria teve relação com o volume das doações de campanha que receberam de empresas do setor. Para tanto, fazem uso de uma base de dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em que essa entidade lista as proposições parlamentares que considera relevantes e as classifica como convergentes ou divergentes com os interesses do setor.

A segunda seção, sobre a reforma eleitoral de 2015 e suas prováveis implicações, inicia-se com o artigo de Cíntia Souza, que analisa o comportamento do Congresso e o debate legislativo no processo de regulação do financiamento eleitoral, lançando luz sobre o posicionamento dos partidos acerca de modelos de regulação alternativos. Esse artigo serve de contextualização para os três que o sucedem, que avaliam possíveis consequências das novas regras eleitorais.

O texto de Bruno Reis e Felipe Eduardo utiliza dados das eleições municipais de 2008 a 2016 para avaliar se o perfil do financiamento eleitoral e a relação entre gasto de campanha e voto mudaram após a proibição de doações por pessoas jurídicas. Na sequência, outro artigo de Cíntia Souza avalia a eficácia do novo teto de gastos de campanha em reduzir o peso da desigualdade econômica entre as candidaturas, com base em dados das eleições para deputado federal. Por fim, o artigo de Bernardo Furtado e Bruno Reis simula o efeito de diferentes regras de teto a doações de campanha sobre a concentração de doadores, utilizando para tanto a metodologia de modelagem baseada em agentes.

4 PRINCIPAIS ACHADOS

De maneira bastante resumida, os principais achados dos artigos sobre financiamento de campanhas sugerem que as doações por empresas tiveram forte componente setorial e que essa característica está relacionada com aspectos relevantes da atuação legislativa dos deputados federais. Araújo e Speck encontram que apenas uma pequena fração das empresas brasileiras fez alguma doação de campanha nas eleições de 2014, e que tanto a quantidade de empresas doadoras como o volume das doações variaram fortemente entre setores de atividade econômica. Analisando a legislatura 2011-2014, Manoel Santos, Wagner Mancuso, Ciro Antônio Resende e Danilo Barbosa constatam em seu segundo artigo que os deputados nomeados para a comissão de agricultura haviam recebido volume relativamente maior de doações do setor, e que o mesmo ocorreu com os nomeados para a comissão de indústria e comércio, porém apenas nos dois últimos anos. Na mesma legislatura, Wagner Mancuso, Manoel Santos, Ciro Antônio Resende e Danilo Barbosa encontram que deputados que receberam mais doações da indústria apresentaram mais proposições legislativas favoráveis a esse setor.

Sobre o *lobbying*, os dois artigos de Santos (e coautores) revelam que quem atua na defesa de interesses organizados considera a Câmara dos Deputados uma arena decisória relevante, e que suas principais estratégias de ação consistem aparentemente em fornecer informações técnicas e mobilizar o apoio de parlamentares. As comissões permanentes aparecem como um dos principais alvos, com destaque para o achado que, na legislatura 2011-2014, grupos de interesse empresariais tiveram participação intensa e central nas audiências públicas das comissões tanto de indústria e comércio,quanto de agricultura, superando a de entidades de trabalhadores.

Por fim, no que tange à eficácia da reforma eleitoral de 2015 em diminuir o peso do dinheiro nas eleições, os achados não são muito auspiciosos. Embora a proibição de doações por pessoas jurídicas tenha eliminado a principal fonte de desigualdade econômica entre candidatos, Reis e Eduardo revelam que, na eleição municipal de 2016, diminuiu-se pouco a concentração das fontes de doação de campanha, cresceu-se o peso do autofinanciamento nas disputas para prefeito e acentuou-se a relação positiva entre gasto de campanha e voto. Podem-se interpretar os dois últimos movimentos como indícios, respectivamente, de elitização das candidaturas e de crescimento do caixa dois, que favorecem o peso do poder econômico nas eleições.

Souza mostra que a regra atual de teto de gastos de campanha, que tem como referência o maior valor declarado na última eleição, não é adequada para tornar as candidaturas economicamente mais equilibradas, pelo menos nas eleições para deputado federal. Em complemento, as simulações de Furtado e Reis revelam que regras de teto mais restritivas produzem menor concentração de doadores, especialmente se o teto for definido em termos nominais.

Por seu turno, deve-se ter muita cautela na generalização dos achados empíricos, pois sua base factual limita-se a uma única eleição ou legislatura. Mesmo no estudo de Reis e Eduardo, que analisa três eleições municipais, os achados relativos ao período pós-reforma baseiam-se em apenas uma eleição, a de 2016. Não obstante essa qualificação – e outras, discutidas anteriormente –, os artigos fornecem contribuições originais e relevantes para a compreensão do financiamento de campanhas e do *lobbying* por empresas, nas esferas eleitoral e legislativa; e também para a avaliação das reformas eleitorais de 2015.

Boa leitura!

REFERÊNCIAS

ANSOLABEHERE, S.; FIGUEIREDO, J. M. de; SNYDER JUNIOR, J. M. Why is there so little money in U.S. politics? **Journal of Economic Perspectives**, v. 17, n. 1, p. 105-130, 2003.

BAUMGARTNER, F. R. *et al*. **Lobbying and policy change**: who wins, who loses, and why. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. **Regulating lobbying**: a global comparison. 2nd ed. Manchester: Manchester University Press, 2019.

FIGUEIREDO, J. M. de; RICHTER, B. K. Advancing the empirical research on lobbying. **Annual Review of Political Science**, v. 17, p. 163-185, 2014.

HEILER, J. G.; VIANA, J. P. S. L.; SANTOS, R. D. dos. O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral. **Opinião Pública**, v. 22, n. 1, p. 56-92, 2016.

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, 2015.

OHMAN, M. **Political finance regulations around the world**: an overview of the International IDEA Database. Stockholm: Internacional IDEA, 2012.

RUBIO, D. F. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos *versus* fundos privados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 73, p. 6-16, 2005.

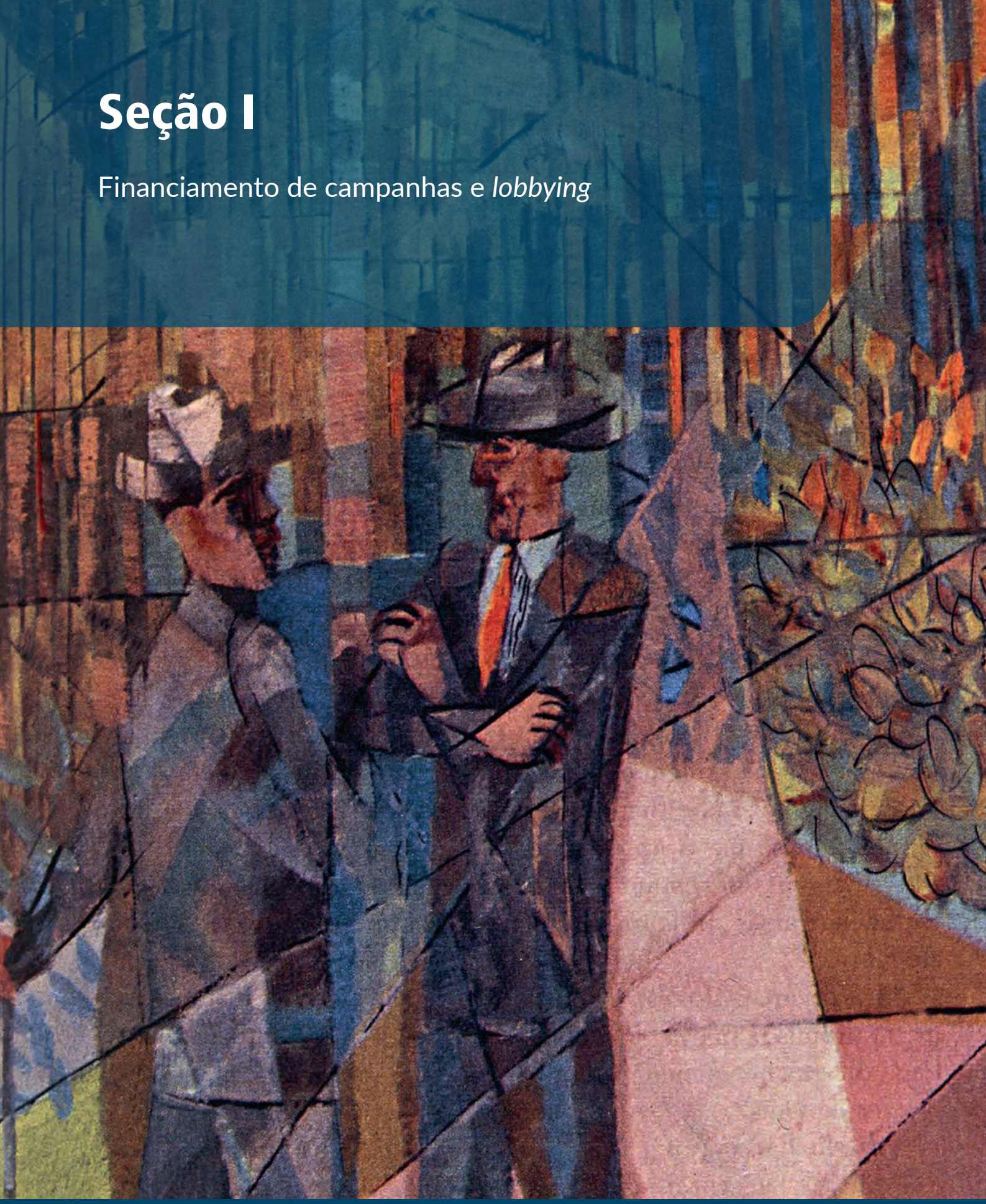
SANTOS, M. L. **Representação de interesses na arena legislativa**: os grupos de pressão na Câmara dso Deputados (1983-2012). Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1975).

SANTOS, M. L.; CUNHA, L. **Propostas de regulamentação do *lobby* no Brasil**: uma análise comparada. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2094).

TURTELLI, C.; HAUBERT, M. Regulamentação do *lobby* volta ao plenário da Câmara nesta semana. **O Estado de S. Paulo**, 19 mar. 2019.

Seção I

Financiamento de campanhas e *lobbying*



Ativismo Eleitoral das Empresas e dos Setores Produtivos

Victor Araújo[1]
Bruno Wilhelm Speck[2]

1 INTRODUÇÃO

Ao sugerir que empresas financiam campanhas eleitorais com a intenção de extrair benefícios econômicos do sistema político, parte da literatura especializada ajudou a consolidar a visão de que todas as empresas são financiadoras em potencial e que todas deveriam fazê-lo, em razão da alta taxa de retorno dessa atividade (Buchanan, Tollison e Tullock, 1980; Gordon, Hafer e Landa, 2007; Rowley, Tollison e Tullock, 2013). Essa percepção, contudo, se choca com a seguinte regularidade empírica: em praticamente todas as democracias que permitem doações eleitorais por empresas, apenas uma pequena minoria destas financia campanhas (Ansolabehere, De Figueiredo e Snyder Junior, 2003). A título de ilustração, Aggarwal, Meschke e Wang (2012) encontram que, nos Estados Unidos, entre 1991 e 2004, apenas 11,3% das empresas de capital aberto fizeram alguma contribuição de campanha.

Nossa pesquisa tem como objetivo geral investigar por que algumas empresas brasileiras participam mais ativamente do financiamento de campanhas eleitorais, com foco em condicionantes relacionados a características da firma e do seu setor de atividade econômica. Para tanto, fazemos uso de uma base de dados original, que identifica empresas doadoras e não doadoras a partir do cruzamento de informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e das prestações de conta dos candidatos e partidos ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Neste artigo, reportamos resultados de uma análise preliminar do ativismo das empresas brasileiras na eleição de 2014, pela qual estimamos a parcela das empresas que financiaram campanhas e comparamos aspectos do financiamento corporativo entre os setores de atividade. Realizamos a comparação com base em todos os cargos eletivos e, separadamente, para o de deputado federal, com vistas a alinhar a análise com o foco de outros artigos publicados nesta edição, que estão voltados para a Câmara dos Deputados.

Nossos achados sugerem que, apesar da elevada participação do dinheiro corporativo na eleição, uma parcela muito reduzida das empresas financiou campanhas e o padrão das doações variou fortemente entre setores econômicos. Essa variação, a nosso ver, é indicativa da importância de características das próprias firmas e dos setores nos quais atuam para a explicação das doações eleitorais por empresas.

2 A PARTICIPAÇÃO ELEITORAL DE EMPRESAS

A literatura sobre o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais se divide em três campos de investigação: *i)* o fluxo dos recursos e sua distribuição entre partidos e candidatos;

1. Cientista político. *E-mail*: <victor.asaraujo@gmail.com>.
2. Professor no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: <bruno.speck@gmail.com>.

ii) o impacto do dinheiro sobre a competição eleitoral e as decisões de governo; e *iii)* a decisão de diferentes atores de participar de eleições mediante doações financeiras a partidos ou candidatos. Esse terceiro campo, ainda pouco explorado nas análises sobre o caso brasileiro, é o foco da nossa pesquisa.[3] Especificamente, queremos saber por que algumas empresas são politicamente mais ativas que outras, financiando candidatos ou partidos em eleições.

Pelo lado da empresa, pode-se conceber o financiamento de campanhas eleitorais como uma decisão em duas etapas. A primeira consiste na escolha de financiar ou não; e a segunda, a quem financiar e em que medida. Mesmo que as duas decisões sejam inseparáveis na prática, distingui-las é analiticamente útil, uma vez que, em geral, a maioria das empresas não contribui para campanhas.

No Brasil, os estudos invariavelmente buscam explicar a segunda decisão, utilizando como base empírica apenas as empresas doadoras. Essa restrição do universo de análise, geralmente justificada pela limitação dos dados, implica uma amostra enviesada, no sentido de sobrerrepresentar empresas com maior potencial de lucrar com doações eleitorais. O viés decorre de a decisão de financiar campanhas depender dos custos e benefícios esperados dessa ação, fazendo com que empresas com menor potencial de ganho ou que tenham a expectativa de se beneficiar indiretamente da participação eleitoral de outras empresas (geralmente do mesmo setor) se "autosselecionem" como não doadoras. Nesse caso, resultados com base em amostras de empresas doadoras são enviesados e, por isso, podem levar a conclusões inválidas (De Figueiredo e Richter, 2014, p. 170).

Outra característica marcante dos estudos sobre financiamento empresarial de campanhas no Brasil é o foco nas características dos candidatos e dos partidos. Em geral, eles revelam que quem recebe mais doações de empresas são partidos ou candidatos governistas, incumbentes, mais influentes, com posições mais favoráveis ao mercado etc. Esses estudos analisam as causas da doação segundo as características dos destinatários, raramente considerando os atributos dos doadores.

Se as características dos destinatários fossem os principais condicionantes das doações corporativas, as empresas apresentariam padrões de comportamento político muito semelhante. Essa expectativa, todavia, é inconsistente, por exemplo, com o fato de poucas empresas financiarem campanhas. Logo, para explicar por que algumas doam e outras não, precisamos identificar quais atributos das empresas e do ambiente no qual atuam são relevantes para sua decisão. Segundo Hillman, Keim e Schuler (2004), que revisam a literatura sobre atividade política empresarial, tais atributos incluem, no âmbito da firma, seu tamanho e dependência do governo; e, no âmbito do setor, o número de firmas e a concentração de mercado – ambos relevantes para a organização da ação política no nível setorial.

Como passo inicial para superar essas limitações empíricas, definimos, a seguir, uma estratégia para identificar a população de empresas brasileiras, estimamos a parcela que financiou campanhas nas eleições de 2014 e descrevemos diferenças no padrão de financiamento entre os setores de atividade econômica.

3 A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS E SETORES ECONÔMICOS NAS ELEIÇÕES DE 2014

Desde 2013, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) adiciona à base de dados da RAIS alguns atributos das empresas, como setor de atividade, porte, natureza jurídica e localização. O

3. Mancuso (2015) oferece uma excelente revisão da literatura sobre o caso brasileiro.

cruzamento da base de dados RAIS/Serpro com a base do TSE, que contém as prestações de conta dos candidatos e partidos, permite analisar o ativismo eleitoral das empresas a partir daqueles atributos.

Uma dificuldade para identificar a população de empresas a partir daquelas bases de dados é o fato de as entradas destas terem como identificador o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e muitas empresas terem vários cadastros em seu nome (por exemplo, um da matriz e outros das filiais). Procuramos, então, eliminar todos os casos repetidos, de maneira que o banco de dados resultante tivesse apenas uma entrada por empresa. Também retiramos os CNPJs inexistentes que foram indevidamente declarados ao TSE.

No caso da RAIS/Serpro, primeiro amostramos aleatoriamente 5% dos cerca de 13 milhões de cadastros com registro ativo em dezembro de 2013 e, então, eliminamos da amostra os casos repetidos.[4] Assim, chegamos a uma amostra da população de empresas brasileiras que consiste em 590.360 pessoas jurídicas, correspondendo a 4,54% dos registros ativos da RAIS. Para identificar a subpopulação de empresas doadoras com base nos dados do TSE, primeiro identificamos todas as doações por CNPJ nas eleições de 2014 e, assim, totalizamos os valores em um único CNPJ por empresa. Chegamos, dessa maneira, a 20.825 empresas doadoras. Dado que nossa amostra da população de empresas é aleatória, ela deveria conter aproximadamente 4,54% da subpopulação de empresas doadoras (n = 945). O cruzamento com os dados do TSE, no entanto, revelou uma parcela bem menor, de apenas 2,74% (n = 570).[5] Nossa estimativa preliminar da parcela das empresas brasileiras que financiaram campanhas nas eleições de 2014 é, portanto, de 0,10% (570 das 590.360). Considerando que nossa amostra inclui micro e pequenas empresas, a estimativa nos parece consistente com o padrão apontado na literatura, de que apenas a minoria das empresas doa para campanhas eleitorais (Aggarwal, Meschke e Wang, 2012; Ansolabehere, De Figueiredo e Snyder Junior, 2003).

Como o ativismo eleitoral das empresas variou entre os diferentes setores de atividade?[6] Os gráficos 1 e 2 comparam o ativismo em termos, respectivamente, da quantidade de empresas doadoras e do volume total das doações, nas eleições de 2014 como um todo e na eleição para deputado federal. Mensuramos o ativismo na forma de um fator que consiste na razão entre a participação relativa do setor na eleição e o seu peso relativo na economia. Dessa forma, reduzimos o risco de confundir diferenças de ativismo com diferenças entre setores (por exemplo, de um setor apresentar mais doadores simplesmente por ter mais empresas). O fator é igual a 1 quando a participação do setor é proporcional ao seu peso, aumentando conforme o supere.

No gráfico 1, o fator de ativismo expressa a participação relativa dos doadores do setor ponderada pela quantidade de empresas do mesmo setor. Nesse sentido, os setores mais ativos foram os da indústria de transformação, com participação seis vezes maior que o esperado com base no seu tamanho; agricultura e pecuária (4,8); construção (3,7); água e esgoto (3,3); e atividades imobiliárias (2,9). Os resultados relativos aos três primeiros não surpreendem, uma vez que são setores que

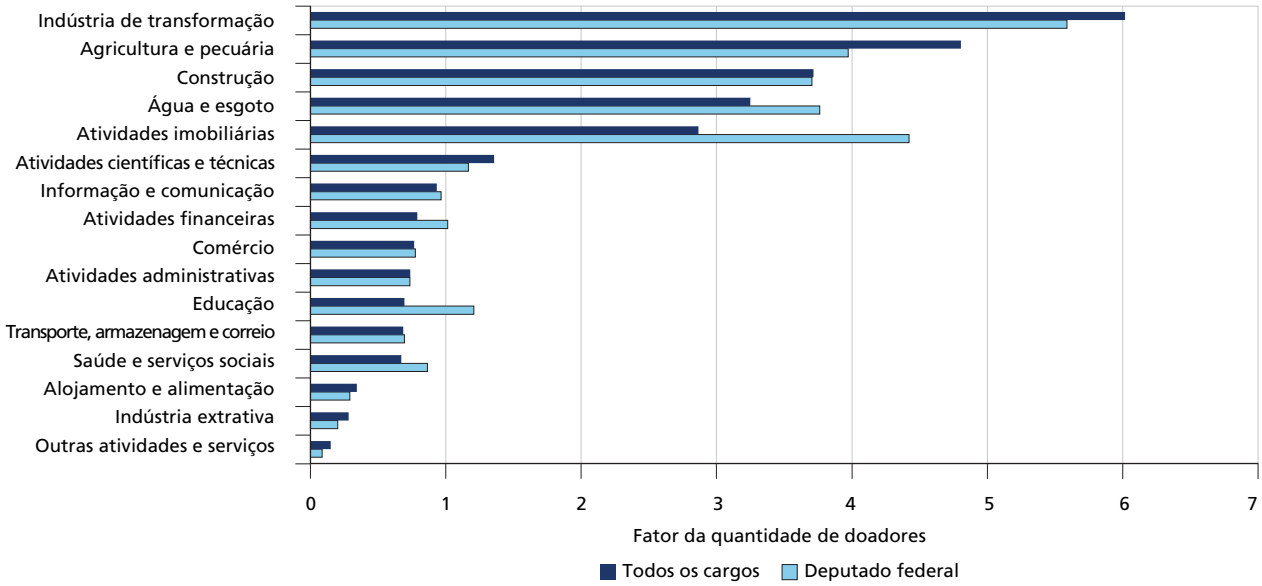
4. Agradecemos a Aguinaldo Maciente, do Ipea, por preparar a RAIS de estabelecimentos. O uso de amostra foi necessário para processar as informações em computadores com capacidade ordinária.

5. É provável que a diferença se deva à grande quantidade de CNPJs com erros de lançamento ou inexistentes que constam no banco de dados do TSE. Em 2016, o presidente do Tribunal, ministro Gilmar Mendes, admitiu publicamente a existência desse problema e anunciou medidas para tentar atenuá-lo. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2016/setembro/tse-formaliza-parceria-com-a-receita-federal-para-identificar-irregularidades-em-prestacoes-de-contas>. Acesso em: 11 out. 2017.

6. Os setores de atividade são os definidos pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), sendo que simplificamos a denominação de alguns.

dependem fortemente de recursos e ações do Estado. De maneira geral, o mesmo ordenamento se observa na eleição para deputado federal (a correlação entre os fatores no pleito para deputado federal e na eleição em geral é de 0,96), mas com algumas exceções relevantes. O setor de atividades imobiliárias, por exemplo, foi relativamente mais ativo nessa eleição, com fator de 4,4 (contra 2,9 no total). Padrão semelhante se observa no setor de serviços de educação, com fator de 1,2 (contra 0,70).

GRÁFICO 1
Ativismo das empresas nas eleições de 2014, em termos da quantidade de doadores de campanha, por cargo político e setor de atividade econômica

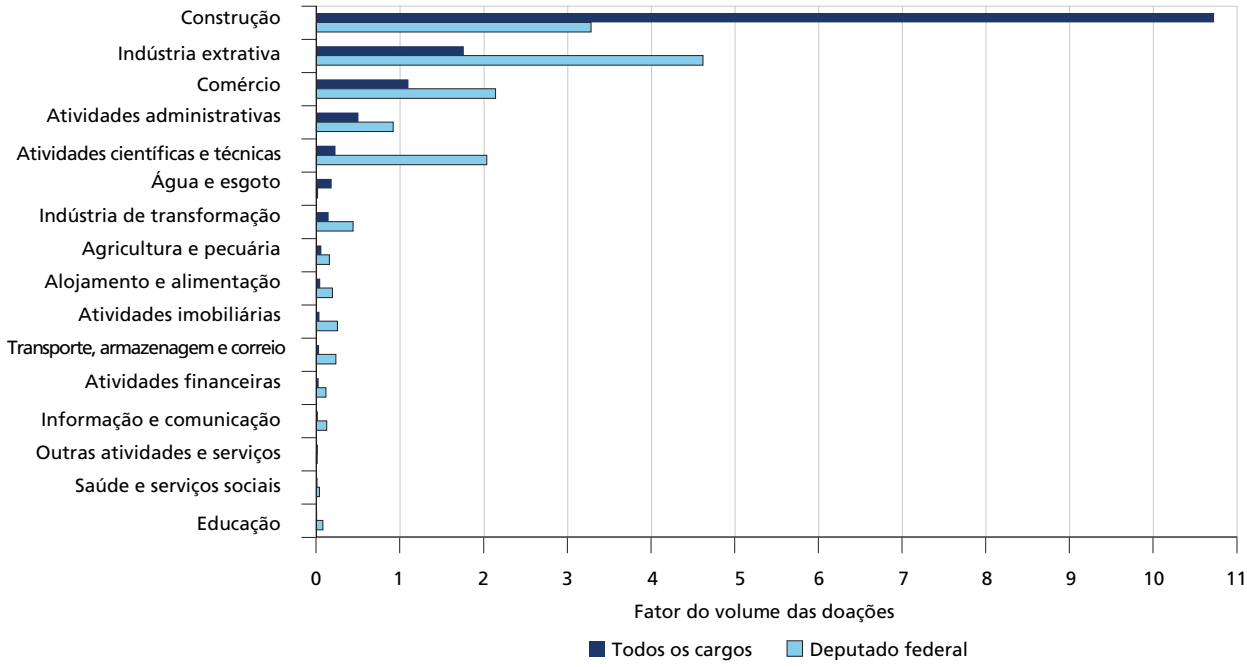


Fonte: MTE e TSE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Ativismo = (*Ds*/*D*)/(*Es*/*E*), em que *Ds* é o total de doadores do setor; *D* é o total de empresas doadoras; *Es* é o total de empresas do setor; e *E* é o total de empresas.

No gráfico 2, o fator de ativismo reflete a participação relativa das doações oriundas do setor ponderada pelo peso do setor no produto interno bruto (PIB), com base no seu valor adicionado relativo a 2013, conforme calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Não há relação sistemática entre a quantidade de doadores e o volume das doações por setor, seja no total das eleições, seja no pleito para deputado federal. Isso sugere que a decisão das empresas sobre quanto doar tem lógica própria, diferentemente da decisão de doar ou não.

Considerando-se a eleição como um todo, o setor da construção civil destoa pelo volume excepcionalmente elevado de doações em relação ao esperado com base no seu peso econômico (10,7), seguido muito de longe pela indústria extrativa (1,8). Na eleição para deputado federal, por sua vez, o setor com maior fator é a indústria extrativa (4,6), seguido da construção civil (3,3) – em terceiro lugar, vêm comércio (2,1) e atividades científicas e técnicas (2,0). Nenhum dos demais setores apresenta um volume de doações superior ao esperado com base no seu peso econômico (isto é, fator maior que 1). Curiosamente, com a notável exceção do setor da construção civil, o ativismo na eleição para deputado federal foi relativamente mais elevado, especialmente no setor de atividades científicas e técnicas.

GRÁFICO 2
Ativismo das empresas nas eleições de 2014, em termos do volume de doações de campanha, por cargo político e setor de atividade econômica

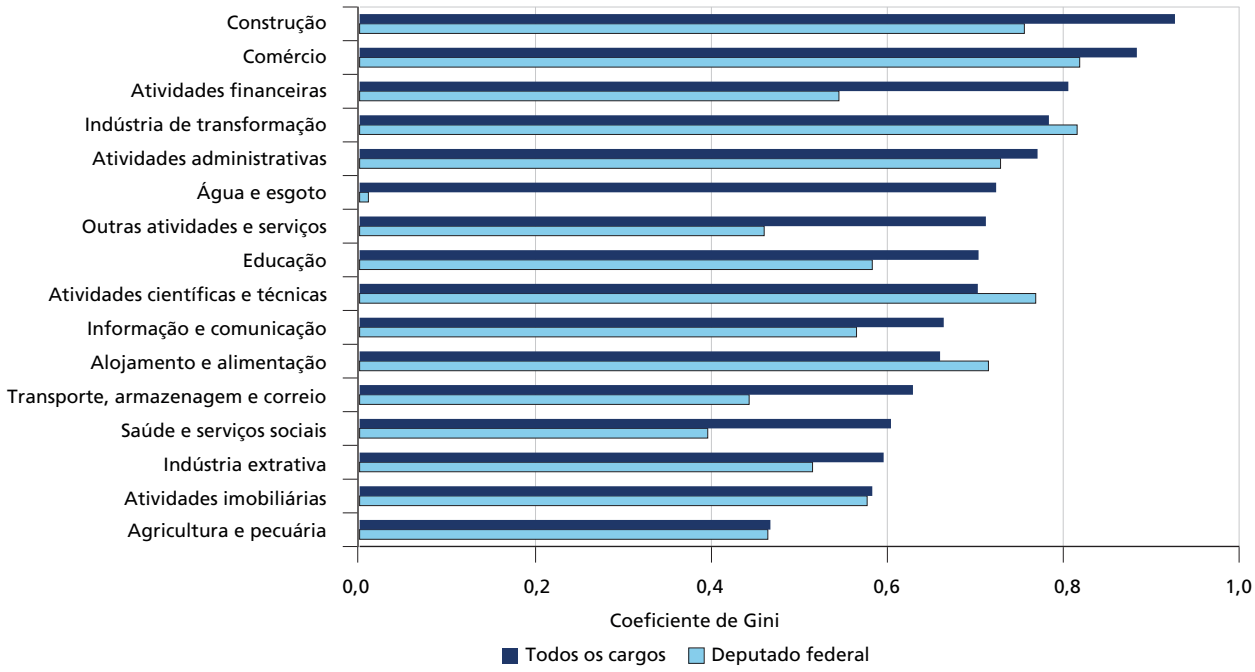


Fonte: IBGE, MTE e TSE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Ativismo = (*VDs*/*VD*)/(*VAs*/*VA*), em que *VDs* é o volume de doações do setor; *VD* é o volume das doações empresariais; *VAs* é o valor adicionado bruto do setor; e *VA* é o valor adicionado bruto total.

Também comparamos o grau de concentração das doações de campanha entre os setores, utilizando o coeficiente de Gini. O coeficiente pode assumir valores entre 0 e 1, que nesse caso refletem, respectivamente, as seguintes situações hipotéticas: o montante das doações é igual entre todas as empresas do setor; e a desigualdade entre as doações das empresas é a máxima possível. Por falta de dados, no entanto, não foi possível ponderar a concentração das doações pelo grau de concentração econômica do setor. O gráfico 3 ilustra os valores para todos os pleitos e para deputado federal.

De modo geral, a concentração é muito elevada, com poucas empresas sendo responsáveis por grande parte das doações de cada setor. A concentração foi mais intensa no setor da construção (0,93), no qual apenas quatro empresas concentraram mais de 90% do total doado, seguido de perto do setor de comércio (0,88). O setor com menor concentração foi o de agricultura e pecuária (0,47). Nesse caso, o ordenamento dos setores apresenta diferenças relevantes entre o total das eleições e o pleito para deputado federal. O caso que chama mais atenção é o do setor de água e esgoto, que apresenta coeficiente nulo na eleição para deputado federal, mas elevado (0,72) na eleição como um todo. Outros exemplos são os setores de atividades financeiras e de atividades científicas e técnicas. O primeiro tem a terceira maior concentração na eleição como um todo (0,81), mas ocupa a décima posição na eleição para deputado federal (0,55), enquanto o segundo setor ocupa a oitava e a terceira posição, respectivamente. É possível, no entanto, que as diferenças na concentração das doações empresariais entre os setores reflitam variações no seu próprio grau de concentração econômica.

GRÁFICO 3
Concentração das doações empresariais nas eleições de 2014, por cargo político e setor de atividade econômica



Fonte: IBGE, MTE e TSE.
Elaboração dos autores
Obs.: Os valores expressam o grau de concentração das doações das empresas do setor. Os limites, 0 e 1, refletem os cenários nos quais, respectivamente, o montante das doações é igual entre todas as empresas e a desigualdade entre eles é a máxima possível.

4 CONCLUSÃO

Ainda que preliminares, nossas estimativas revelam que apenas uma pequena parte (menos de 1%) das empresas brasileiras é eleitoralmente ativa, isto é, financia campanhas eleitorais. Ou seja, quando se considera o universo das firmas, o ativismo empresarial é um evento raro.

Os dados também revelam diferenças setoriais relevantes no financiamento empresarial de campanhas. A indústria de transformação, a agropecuária e a construção civil têm, cada setor, mais doadores que o esperado com base na quantidade de empresas. Em termos do volume de doações, a participação da construção civil é muito superior à dos demais setores, relativamente ao esperado com base no seu peso econômico. Por fim, a concentração das doações de empresas também varia entre os setores, sendo a construção civil e o comércio os com maior, e a agropecuária, o setor com menor concentração.

Essas diferenças sugerem que características da própria firma e do seu setor de atuação são relevantes para as decisões de financiar ou não campanhas e de quanto doar. Logo, elas apontam a necessidade de analisar os condicionantes do financiamento de campanha pela perspectiva das empresas. Ainda que a literatura sobre o caso brasileiro tenha avançado no entendimento sobre quem recebe doações empresariais e sobre a influência do dinheiro sobre a competição eleitoral e as decisões de governo, pouco se sabe sobre aqueles condicionantes. Posto em outros termos: se já

conseguimos acumular conhecimento sobre a demanda, ainda existem muitas questões em aberto sobre a oferta de dinheiro nas eleições brasileiras.

REFERÊNCIAS

AGGARWAL, R. K.; MESCHKE, F.; WANG, T. Y. Corporate political donations: investment or agency? **Business and Politics**, v. 14, n. 1, p. 1-38, 2012.

ANSOLABEHERE, S.; DE FIGUEIREDO, J. M.; SNYDER JUNIOR, J. M. Why is there so little money in U.S. politics? **Journal of Economic Perspectives**, v. 17, n. 1, p. 105-130, 2003.

BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. (Ed.). **Toward a theory of the rent-seeking society**. College Station, Texas: Texas A&M University Press, 1980.

DE FIGUEIREDO, J. M.; RICHTER, B. K. Advancing the empirical research on lobbying. **Annual Review of Political Science**, v. 17, p. 163-185, 2014.

GORDON, S. C.; HAFER, C.; LANDA, D. Consumption or investment? On motivations for political giving. **Journal of Politics**, v. 69, n. 4, p. 1057-1072, 2007.

HILLMAN, A. J.; KEIM, G. D.; SCHULER, D. Corporate political activity: a review and research agenda. **Journal of Management**, v. 30, n. 6, p. 837-857, 2004.

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, 2015.

ROWLEY, C.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. (Ed.). **The political economy of rent-seeking**. New York: Springer Science and Business Media, 2013.

Lobbying na Câmara dos Deputados: evolução, estratégias e influência

Manoel Leonardo Santos[1]
Wagner Pralon Mancuso[2]
Marcello Fragano Baird[3]
Ciro Antônio da Silva Resende[4]

1 INTRODUÇÃO

O *lobbying*, isto é, a defesa ou a intermediação de interesses junto a decisores públicos, é um fenômeno importante e onipresente nas democracias. No Brasil, a despeito de aparentes crescimento e profissionalização das entidades que se dedicam à atividade (Soares, 2014), ele não tem sido suficientemente estudado, em contraste com o que ocorre nos Estados Unidos e, em décadas mais recentes, na Europa. Estudar a ação política dos grupos de interesse é imprescindível para avaliar com mais precisão sua influência e para entender seus mecanismos. Esse conhecimento, por sua vez, é necessário para a boa regulamentação da atividade.

Com o objetivo de contribuir para o preenchimento dessa lacuna, neste estudo apresentamos resumidamente os resultados de uma pesquisa do tipo *survey* com lobistas que atuam na Câmara dos Deputados, sobre suas estratégias e influência.[5] Os dados sugerem uma imagem mais positiva do *lobbying*, de que ele não consiste em relação de troca, mas, sim, na assistência ou na mobilização de parlamentares, para as quais o compartilhamento de informações técnicas parece ser central.

2 ESTRATÉGIAS E INFLUÊNCIA

Duas das questões mais relevantes da literatura científica sobre *lobbying* são as estratégias dos grupos de interesse e sua influência. Como esses grupos se organizam e atuam? Eles dirigem suas atividades a quais arenas decisórias e atores? Em que medida influenciam decisões públicas? Até o final da década de 1990, o conhecimento sobre o repertório de ações e estratégias dos grupos de interesse foi o que mais avançou (Baumgartner e Leech, 1998). Destaca-se, nesse processo, o amplo uso de *surveys* para identificar o comportamento e o alvo dos grupos, o que permitiu traçar um quadro mais preciso da sua atuação.[6]

O conhecimento acumulado não foi suficiente, contudo, para se chegar a uma interpretação consensual a respeito da lógica do *lobbying*, especialmente quando seu objetivo é influenciar decisões legislativas. Existem quatro perspectivas alternativas, denominadas troca, persuasão, subsídio e

---

1. Professor no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e diretor do Centro de Estudos Latino-Americanos (CELA)/UFMG. *E-mail*: <mlwds@hotmail.com>.
2. Professor no curso de gestão de políticas públicas e nos programas de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: <wpralon@hotmail.com>.
3. Professor de relações governamentais no Mestrado em Administração de Negócios (Master of Business Administration – MBA) da Fundação Getulio Vargas (FGV); e professor de relações internacionais na Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). *E-mail*: <marcellofb@hotmail.com>.
4. Pesquisador no Centro de Estudos Legislativos (CEL)/UFMG. *E-mail*: <ciro.sr@hotmail.com>.
5. Os resultados foram originalmente publicados pelo Ipea, na forma de *Texto para Discussão* (Santos *et al*., 2017).
6. Ver, por exemplo, Heinz *et al*. (1993).

mobilização. Elas defendem que a lógica legislativa da atividade consiste em, respectivamente: *i)* oferecer doações de campanha em troca de apoio; *ii)* compartilhar informações técnicas para induzir decisões amigáveis (Smith, 1984); *iii)* prover recursos (informação, pessoal etc.) para subsidiar ações legislativas em prol dos interesses do grupo (Hall e Deardorff, 2006); e *iv)* mobilizar e articular interesses congruentes, mas dispersos (Fowler e Shaiko, 1987; Heaney, 2006). Embora haja um número muito maior de estudos sobre as duas primeiras perspectivas, a evidência acumulada não permite rejeitar com confiança nenhuma delas. Talvez a principal lição que a literatura ofereça seja a de que o *lobbying* opera segundo lógicas diferentes, a depender de variáveis contextuais, especialmente a natureza da política pública e a natureza dos interesses por ela afetados.

Nos anos 2000, foi a questão da influência que passou ao centro do debate acadêmico (Hojnacki *et al.*, 2012). Trata-se de um aspecto cuja avaliação empírica é particularmente difícil, pois requer identificar não apenas a preferência do grupo de interesse e em que medida o resultado legislativo a contempla, mas também o quanto ela seria contemplada sem a ação desse ator. Não à toa, os estudos costumam focar matérias ou temas específicos de política pública, com alguns resultando em evidência favorável, enquanto outros, nem tanto. Isso explica, em parte, por que os estudos mais amplos sobre a influência do *lobbying*, baseados em vários casos de diversas áreas de políticas públicas, também utilizam *surveys* para mensurar em que medida grupos de interesse têm sucesso (Baumgartner *et al.*, 2009).

No Brasil, frequentemente associa-se o *lobbying* na arena legislativa à busca de apoio parlamentar por meio da oferta de benefícios não republicanos. Essa caracterização, no entanto, não se baseia em evidência sistemática. Embora os estudos sobre o fenômeno tenham crescido sensivelmente nos últimos anos, eles ainda são poucos.[7] Esse crescimento coincide com o novo protagonismo do Congresso – movimento que, por sua vez, sugere uma descentralização do controle sobre a agenda legislativa, dos líderes governistas para as comissões (Almeida, 2015; Figueiredo e Limongi, 2001). De fato, uma condição aparentemente necessária para que grupos de interesse priorizem a arena legislativa é que os parlamentares individuais tenham alguma autonomia diante de seus partidos – caso contrário, seria mais produtivo canalizar o esforço de *lobbying* para o Executivo, em que as lideranças da maioria governista controlam a formulação de políticas (Bennedsen e Feldmann, 2002, p. 922).

Os estudos que investigam as estratégias dos grupos de interesse no Brasil focam a atuação política de segmentos empresariais específicos (Mancuso, 2007; Santos, 2011) ou áreas de políticas públicas específicas (Cabral, 2007; Ramos, 2005). Eles identificam as estratégias que grupos utilizaram em certos contextos, mas não permitem generalizações. Os poucos estudos que se propuseram a avaliar a influência ou eficácia do *lobbying* o fizeram a partir do acompanhamento sistemático do processo decisório de casos particulares (Taglialegna e Carvalho, 2006; Baird, 2016). Em que pesem a riqueza de detalhes e a observação de variáveis contextuais relevantes, tais estudos não permitem generalizar sobre a influência dos grupos de interesse.

3 METODOLOGIA E DADOS

Visando contribuir para a agenda de estudos sobre o caso brasileiro, realizamos um *survey* com lobistas, cujo objetivo principal foi medir opiniões sobre a regulamentação do *lobbying*, mas incluindo questões

7. Por exemplo, Cesário (2016), Resende (2017) e Santos (2014).

sobre a estratégia e a influência dessa atividade.[8] Em razão de inexistir um registro da população de lobistas que atuam na esfera federal, seguimos o exemplo de Aragão (1994) e optamos por trabalhar com o melhor dado disponível, qual seja: o cadastro de representantes das entidades que atuam na Câmara dos Deputados, mantido pela Primeira-Secretaria dessa Casa desde 1983. Acreditamos que, nesse caso, a autosseleção no cadastro não implica qualquer viés relevante por basicamente duas razões: o cadastramento é necessário para ter acesso amplo e sistemático às dependências da Câmara e tem custo zero.[9]

TABELA 1
Distribuição da população e da amostra, por tipo de entidade (2012)

Área	População	%	Amostra	%
Estatal ou pública	79	44,1	28	43,1
Empresariais ou profissionais	58	32,4	20	30,8
Trabalhistas	32	17,9	15	23,1
Outros	10	5,5	2	3,0
Total	**179**	**100,0**	**65**	**100,0**

Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração dos autores.

Em 2012, quando iniciamos a pesquisa, havia 179 entidades cadastradas na Câmara. A maior parte (79) era do setor público, especialmente ministérios e empresas, que costumam atuar na arena legislativa por meio de assessores parlamentares próprios. Essa ampla presença de entidades estatais, particularmente do Executivo, é notável e destoa, por exemplo, da experiência dos Estados Unidos, onde é muito maior a presença de grupos de interesse empresariais (Furlong e Kerwin, 2005). Entidades de defesa de interesses empresariais, por sua vez, tinham a segunda maior participação no cadastro (48) e, juntamente com as associações de profissionais liberais (10), compreendiam quase um terço do total. Em distante terceiro lugar, estavam entidades que representam interesses trabalhistas (32), o que também é notável, dado o histórico do corporativismo no Brasil. Por fim, havia uma pequena quantidade (10) de entidades não estatais sem relação direta com empresas ou trabalhadores.

Em 2012 e 2013, convidamos todos os representantes das 179 entidades para responder a um questionário *on-line*, mas apenas 65 (36,5%) atenderam ao convite. Note-se, contudo, que a amostra tem boa correspondência com a população quando se considera a divisão das entidades por área de atuação, conforme se observa na tabela 1. Supondo (heroicamente) que a não resposta tenha sido aleatória, e considerando o intervalo de confiança usual de 95%, a margem de erro correspondente a essa amostra é de 10 pontos percentuais (p.p.), para mais ou para menos. Em razão de preenchimentos incompletos do questionário, porém, sempre que necessário ampliamos a margem de erro de maneira a refletir o menor número de respostas.

8. O *survey* foi concebido e executado no âmbito de projeto anterior, sobre representação política na Câmara dos Deputados. Para detalhes sobre a metodologia, ver Santos e Cunha (2015).
9. O art. 259 do *Regimento Interno da Câmara dos Deputados* prevê que entidades de âmbito nacional, públicas ou da sociedade civil, podem se credenciar junto à Mesa Diretora para "prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas comissões, às lideranças e aos deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional" (Brasil, 2012, p. 153). Conforme o § 3º do mesmo artigo, o credenciamento é necessário para "ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos deputados" (*idem*, *ibidem*).

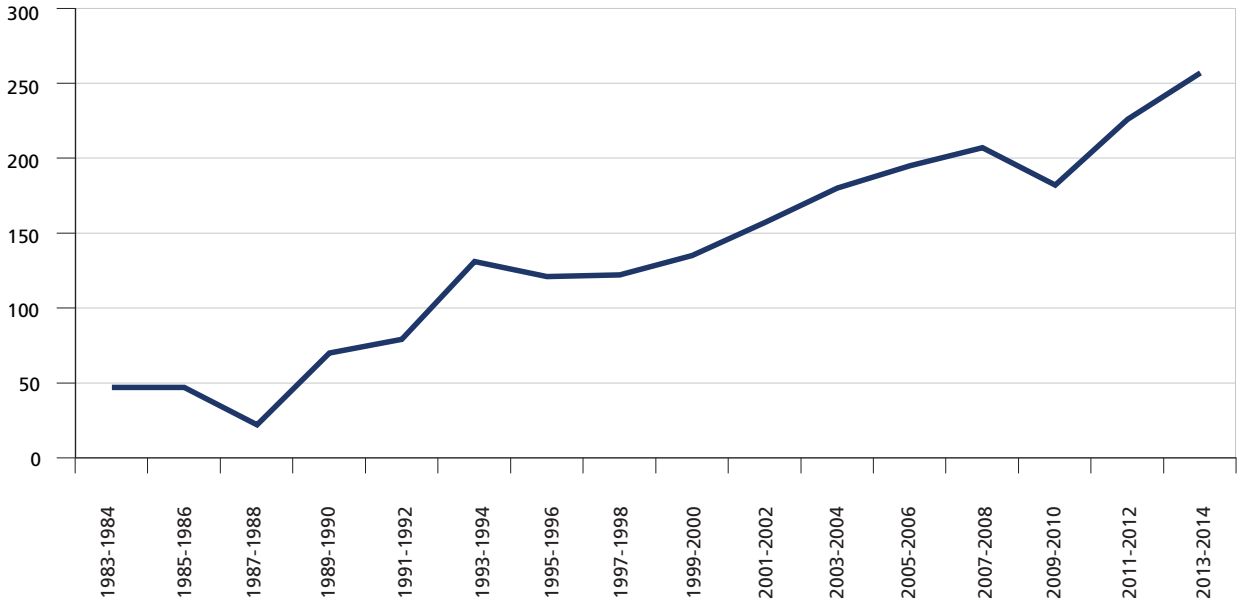
4 RESULTADOS

Nossa análise descritiva do *lobbying* na Câmara foca os seguintes aspectos: *i)* a evolução quantitativa das entidades; *ii)* as estratégias dos lobistas; e *iii)* a influência (percebida) destes. Em razão de o tamanho da amostra ser muito pequeno, não analisamos sistematicamente a existência de diferenças por área de atuação (estatal, empresarial ou trabalhista), limitando-nos apenas a apontar onde elas parecem ser relevantes.

4.1 Evolução

O gráfico 1 ilustra a evolução da quantidade de entidades cadastradas na Câmara, nos dezesseis biênios legislativos de 1983-1984 a 2013-2014. Houve um crescimento forte e quase ininterrupto: em média, o incremento bienal foi de treze entidades, passando de 47 para 257, o que corresponde a um aumento de 450% no período.

GRÁFICO 1
Número de entidades cadastradas na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, por biênio (1983-2014)



Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração dos autores.

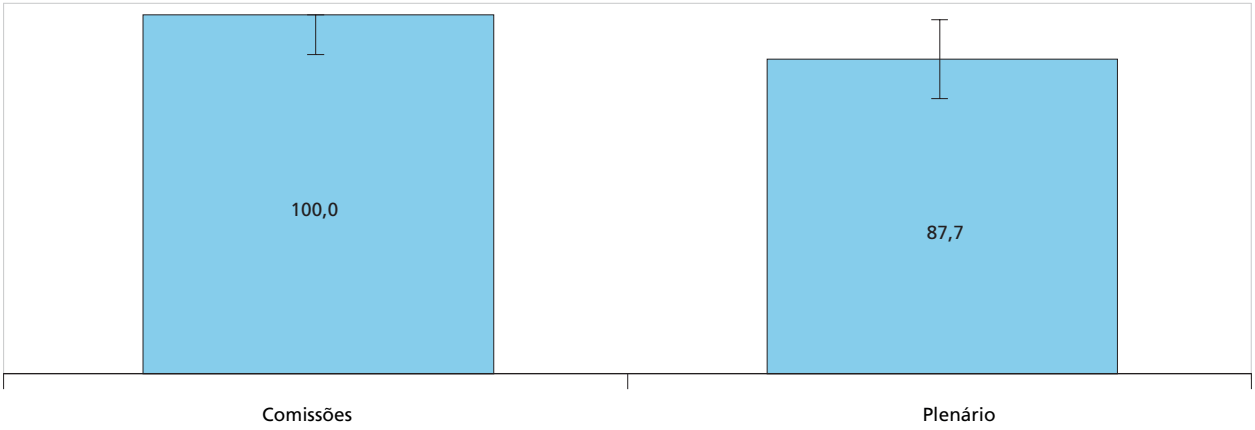
Esse crescimento da quantidade de interesses organizados atuando na esfera legislativa sugere um aumento da competição por influência no seu âmbito, o que é consistente com dois outros fenômenos do período: a revalorização do Congresso enquanto arena decisória, como consequência da redemocratização (Aragão, 1994, p. 21-22; Diniz e Boschi, 1999), e seu recente protagonismo na produção de leis (Almeida, 2015).

4.2 Estratégias

Quais arenas decisórias são relevantes para os lobistas? Todos os respondentes consideraram a Câmara uma arena decisória relevante. Os gráficos 2 e 3 ilustram, respectivamente, as percepções acerca da relevância das comissões permanentes e do plenário da Câmara e de alguns dos principais cargos

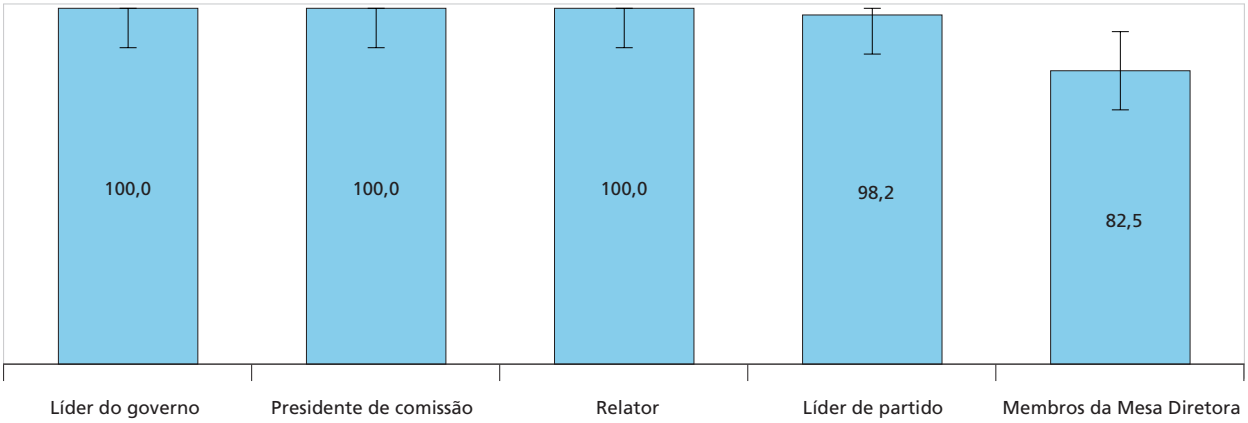
da Casa. Todos os entrevistados afirmaram que as comissões são arenas pelo menos moderadamente relevantes,[10] e uma parcela um pouco menor afirmou o mesmo a respeito do plenário (87,7%), a diferença não sendo significativa. Com relação aos cargos, todos ou quase todos consideraram relevantes o líder do governo, os líderes de partido, os presidentes de comissão e os relatores. Apenas os membros da Mesa Diretora não tiveram a mesma unanimidade (82,5%), mas também nesse caso a diferença em relação aos demais não é significativa.

GRÁFICO 2
Relevância das comissões e do plenário da Câmara dos Deputados (2012-2013)
(Em %)[1]



Elaboração dos autores.
Nota: [1] Dos entrevistados que consideram pelo menos moderadamente relevante.
Obs.: As barras de erro são o intervalo de confiança de 95%.

GRÁFICO 3
Relevância de cargos-chave da Câmara dos Deputados
(Em %)[1]



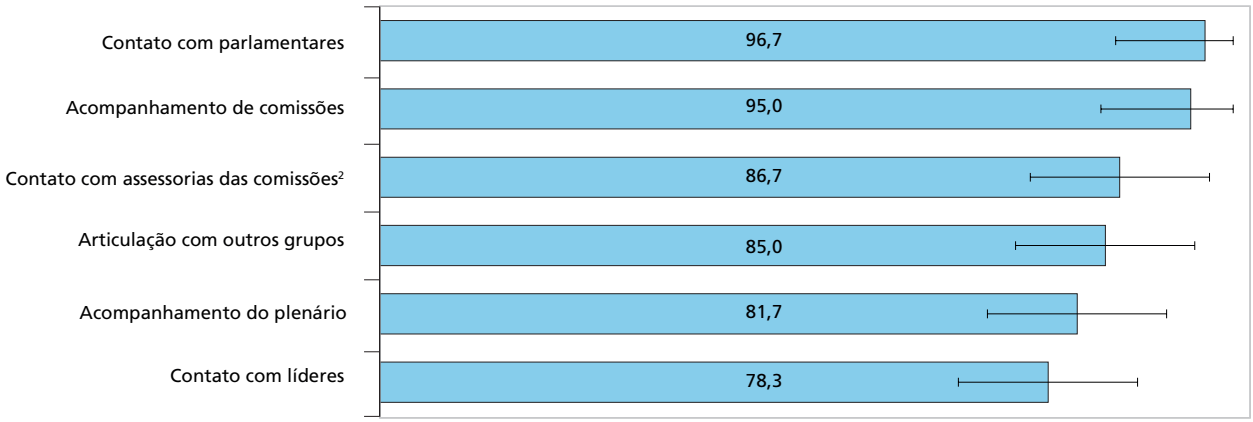
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Dos entrevistados que consideram pelo menos moderadamente relevante.
Obs.: As barras de erro são o intervalo de confiança de 95%.

10. As opções de resposta consistiam na seguinte escala de cinco categorias: nenhuma, pouca, moderada, normal e muita. Por falta de variação, porém, decidimos agregá-las em apenas duas: nenhuma/pouca e moderada/normal/muita.

A despeito da ausência de variação significativa, os dados chamam a atenção pelo fato de as comissões e seus principais atores (presidente e relator) serem apontados como relevantes com frequência similar à do plenário e dos líderes. Isso porque, até alguns anos atrás, caracterizava-se o Congresso como uma organização altamente centralizada, na qual os líderes da maioria controlavam o processo legislativo e concentravam as decisões relevantes no plenário, tornando as comissões permanentes meras coadjuvantes (Figueiredo e Limongi, 2001).

Como os lobistas atuam na Câmara? O gráfico 4 mostra, para cada uma das várias ações típicas de *lobbying*, a porcentagem dos que afirmaram exercê-las com frequência pelo menos moderada. Nota-se o uso generalizado das diferentes atividades, o que é consistente com os achados sobre o Congresso norte-americano, de que quase todos os grupos de interesse costumam recorrer com frequência a diversas estratégias de ação (Schlozman e Tierney, 1986).

GRÁFICO 4
Frequência de ações de *lobbying* na Câmara dos Deputados
(Em %)[1]



Elaboração dos autores.
Notas: [1] Dos entrevistados que realizam a ação com frequência pelo menos moderada.
[2] Trata-se dos assessores que ficam disponíveis apenas para os trabalhos nas comissões, diferentemente dos assessores dos gabinetes dos deputados.
Obs.: As barras de erro são o intervalo de confiança de 95%.

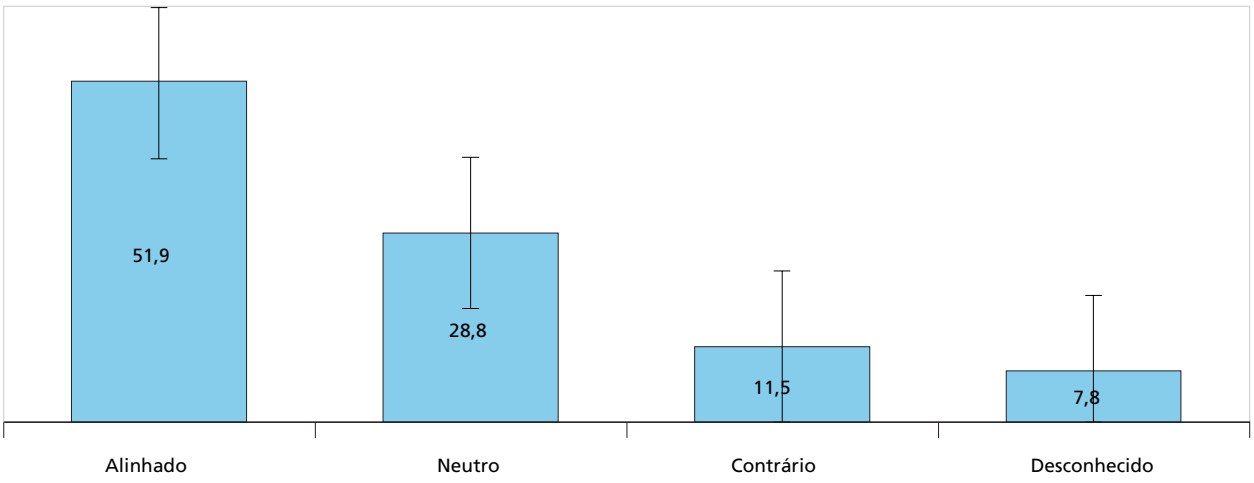
Embora as respostas não difiram significativamente entre as atividades, é interessante notar que os dados apontam para alvos dispersos. As porcentagens relativas ao contato direto com atores legislativos mostram que a ação dos lobistas não se limita aos líderes partidários, procurando também parlamentares individuais e o corpo técnico das comissões. Além disso, quase todos os respondentes acompanham com frequência as reuniões das comissões permanentes, parcela um pouco maior em relação aos que acompanham as reuniões do plenário, não sendo a diferença significativa. Isso é consistente com o que argumentam Zampieri (2013) e Santos (2014), segundo os quais as comissões são arenas para as quais se dirige grande parte do trabalho de pressão dos grupos de interesse.

Os interesses organizados concentram seus esforços de *lobbying* em parlamentares com posições (preferências) mais ou menos alinhadas às suas? O gráfico 5 mostra a distribuição das respostas considerando quatro alternativas mutuamente excludentes: parlamentares alinhados, contrários, neutros ou com posição desconhecida. Uma maioria composta por cerca de metade dos respondentes declarou concentrar esforços em parlamentares alinhados com a posição defendida pelo

grupo. As frequências dos demais tipos são significativamente menores: 28,8% declararam o tipo de parlamentar alvo desse esforço como sendo o neutro; 11,5%, o contrário; e 7,8%, o desconhecido. Embora a frequência de neutros seja substancialmente maior que a dos últimos, a diferença não é estatisticamente significativa.

O fato de parlamentares alinhados serem o alvo principal do *lobbying* é consistente com as perspectivas do subsídio e da mobilização. No caso da primeira, porque ela implica a concentração de esforços em parlamentares cujas preferências políticas sejam congruentes com os interesses do grupo, em razão de serem os que têm mais incentivo para promover a causa deste. No caso da segunda, porque ela implica o foco em parlamentares com potencial para compor uma coalizão em prol de interesse do grupo, o que inclui necessariamente os alinhados e pode incluir os neutros. Em contrapartida, ter alinhados como alvo é inconsistente com as perspectivas da troca e da persuasão, pois aqueles supostamente não precisam receber benefícios nem ser persuadidos a apoiar matérias favoráveis ao grupo de interesse.

GRÁFICO 5
Tipo de parlamentar alvo do esforço de *lobbying*, segundo o alinhamento de posições
(Em %)

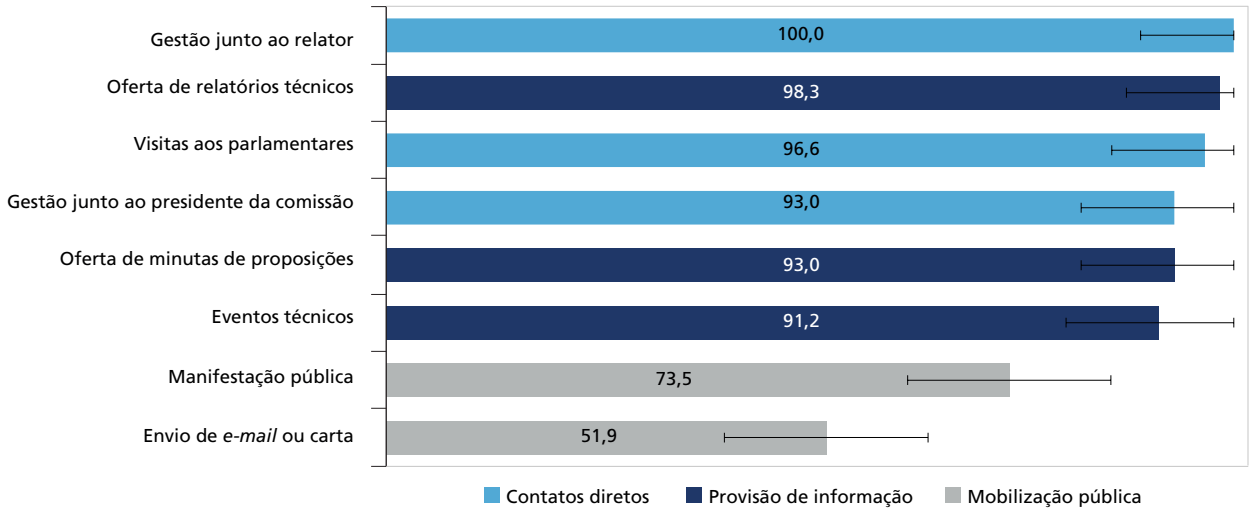


Elaboração dos autores.
Obs.: As barras de erro são o intervalo de confiança de 95%.

4.3 Eficácia

Em que medida o *lobbying* é eficaz, ou seja, produz os resultados desejados pelos interesses organizados? Praticamente a totalidade dos entrevistados (98,2%) declarou que ele é pelo menos moderadamente produtivo na Câmara dos Deputados. O gráfico 6 permite avaliar a percepção acerca da eficácia de uma série de atividades específicas, de três tipos: contatos diretos (barras azul-claras), provisão de informação (barras azul-escuras) e mobilização pública (barras cinza).

GRÁFICO 6
Eficácia de ações de *lobbying* na Câmara dos Deputados, por tipos de atividade
(Em %)[1]



Elaboração dos autores.
Nota: [1] Dos entrevistados que o consideram eficaz.
Obs.: As barras de erro são o intervalo de confiança de 95%.

Quase todos os respondentes entendem que cada uma das atividades de contato direto (com relatores, presidentes de comissão e parlamentares) e de provisão de informação (relatórios, minutas e eventos) é pelo menos moderadamente eficaz, o que é inconsistente com a perspectiva da troca, segundo a qual as atividades do segundo conjunto seriam irrelevantes para a obtenção de apoio legislativo. Somente as atividades de mobilização pública (campanhas de envio de *e-mail* e manifestações) não desfrutam de unanimidade, sendo substancialmente menores as parcelas de representantes de empresas e do setor público que as consideram eficazes.

5 CONCLUSÃO

Em seu conjunto, as evidências descritivas permitem concluir que a quantidade de interesses organizados que atuam na Câmara tem aumentado fortemente ao longo dos anos e que essa Casa, em especial suas comissões permanentes, é vista por aqueles grupos como uma arena decisória relevante, em que conseguem exercer influência por meio de atividades de *lobby*.

O *lobbying*, contudo, não parece ser exercido exclusiva ou principalmente segundo a lógica pela qual se oferecem doações de campanha (ou dinheiro, de maneira geral) em troca de apoio legislativo. Essa lógica é inconsistente com três padrões revelados pelo nosso *survey* com representantes das entidades públicas e privadas que atuam na Câmara dos Deputados. Os dois primeiros são que os lobistas com frequência realizam contatos com o corpo técnico das comissões e consideram eficaz a provisão de informação técnica aos parlamentares. Se o apoio legislativo pode ser facilmente obtido por meio de troca, por que grupos de interesse investiriam na produção e no compartilhamento de informação?

O terceiro padrão que depõe contra a lógica do *lobbying* como troca é que uma maioria dos lobistas concentra esforços em parlamentares alinhados com os interesses dos grupos que os primeiros representam, ou seja, em congressistas cujo apoio supostamente não precisa ser conquistado. Deve-se

considerar, no entanto, a possibilidade de que o "alinhamento" de hoje seja resultado de trocas em momentos anteriores, hipótese que a pesquisa não avaliou.

Portanto, as evidências parecem sugerir que o *lobbying* na Câmara dos Deputados está voltado mais para: *i)* subsidiar decisões e ações de deputados cujas preferências políticas são alinhadas a interesses organizados; e *ii)* mobilizar e articular parlamentares cujas preferências não são antagônicas a esses interesses. Ainda são necessários, contudo, dados mais precisos para confirmar essa caracterização, avaliar a prevalência daquelas estratégias e identificar as circunstâncias em que elas ocorrem.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 7, jan./jun., 2015.

ARAGÃO, M. de. **Grupos de pressão no Congresso Nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

BAIRD, M. F. O *lobby* na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 67-91, 2016.

BAUMGARTNER, F. R. *et al*. **Lobbying and policy change**: who wins, who loses, and why. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B. L. **Basic interests**: the importance of groups in politics and in political science. Princeton: Princeton University Press, 1998.

BENNEDSEN, M.; FELDMANN, S. E. Lobbying legislatures. **Journal of Political Economy**, v. 110, n. 4, p. 919-946, 2002.

BRASIL. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 9. ed. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_9ed.pdf?sequence=11>.

CABRAL, E. R. **Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental**: convergências e divergências. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

CESÁRIO, P. S. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 109-127, 2016.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos *lobbies* empresariais. **Locus**: Revista de História, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FOWLER, L. L.; SHAIKO, R. G. The grass roots connection: environmental activists and Senate roll calls. **American Journal of Political Science**, v. 31, n. 3, p. 484-510, 1987.

FURLONG, S. R.; KERWIN, C. M. Interest group participation in rule making: a decade of change. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 3, p. 353-370, 2005.

HALL, R. L.; DEARDORFF, A. V. Lobbying as legislative subsidy. **American Political Science Review**, v. 100, n. 1, p. 69-84, 2006.

HEANEY, M. T. Brokering health policy: coalitions, parties, and interest group influence. **Journal of Health Politics, Policy and Law**, v. 31, n. 5, p. 887-944, 2006.

HEINZ, J. P. *et al*. **The hollow core**: private interests in national policy making. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1993.

HOJNACKI, M. *et al*. Studying organizational advocacy and influence: reexamining interest group research. **Annual Review of Political Science**, v. 15, p. 379-399, 2012.

MANCUSO, W. P. **O *lobby* da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas; Edusp, 2007.

RAMOS, D. P. **Comportamento parlamentar e grupos de pressão**: a reforma previdenciária de 1995-1998. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

RESENDE, C. A. da S. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: estratégias, atores e agenda política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, p. 217-258, 2017.

SANTOS, M. L.; CUNHA, L. **Propostas de regulamentação do *lobbying* no Brasil**: uma análise comparada. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2094).

SANTOS, M. L. *et al*. ***Lobbying* no Brasil**: profissionalização, estratégias e influência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334).

SANTOS, M. L. W. D. **O parlamento sob influência**: o *lobby* da indústria na Câmara dos Deputados. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

_____. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o *lobby* e o sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 3, n. 1, p. 52-70, 2014.

SCHLOZMAN, K. L.; TIERNEY, J. T. **Organized interests and American democracy**. New York: Harper and Row, 1986.

SMITH, R. A. Advocacy, interpretation, and influence in the U.S. Congress. **American Political Science Review**, v. 78, n. 1, p. 44-63, 1984.

SOARES, F. Utilização do *lobby* cresce no Brasil. **Jornal do Comércio**, 5 maio 2014.

TAGLIALEGNA, G. H. F.; CARVALHO, P. A. F. de. Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. **Revista de Informação Legislativa**, v. 43, n. 169, p. 161-188, 2006.

ZAMPIERI, E. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, v. 6, n. 12, 2013.

Financiamento e *Lobbying* Empresarial na Comissão de Indústria e Comércio e de Agricultura

Manoel Leonardo Santos[1]
Wagner Pralon Mancuso[2]
Ciro Antônio da Silva Resende[3]
Danilo Praxedes Barboza[4]

1 INTRODUÇÃO

O financiamento de campanhas eleitorais e o *lobbying* são as principais atividades utilizadas por grupos de interesse empresariais para promover seus objetivos políticos na arena legislativa. Neste breve trabalho, apresentamos evidências descritivas dessas atividades em duas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, na legislatura 2011-2014. São os achados iniciais da nossa pesquisa mais ampla, que investiga como e em que medida esses grupos atuam nas comissões parlamentares e influenciam suas decisões.

As duas comissões objeto da análise são a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). Ambas são arenas potencialmente relevantes para as empresas, pois nelas delibera-se sobre políticas de regulação e questões trabalhistas e fiscais atinentes aos respectivos setores econômicos.

Para avaliar o financiamento empresarial, analisamos a incidência e o peso de doações de campanha por empresas do setor entre os membros de cada comissão, assim como o viés do perfil de financiamento desta última, em comparação com o do plenário. No caso da avaliação do *lobbying*, adotamos uma abordagem indireta, analisando a participação de grupos de interesse empresariais nas audiências públicas de cada comissão, para verificar em que medida eles são centrais.

A evidência sugere que as duas estratégias empresariais estão presentes na CDEICS e na CAPADR. O financiamento empresarial de campanhas teve forte presença em ambas as comissões, mas somente a CAPADR teve um perfil sistematicamente enviesado a favor de parlamentares financiados por empresas do setor, comparativamente ao plenário da Câmara. A participação empresarial nas audiências públicas foi relativamente elevada e central em ambas as comissões, superando em muito a dos trabalhadores e rivalizando apenas com a do Executivo.

2 ATUAÇÃO LEGISLATIVA DE GRUPOS DE INTERESSE

Grupos de interesse dispõem de diferentes estratégias para promoverem seus objetivos políticos na arena legislativa. As mais frequentes e conhecidas são o financiamento de campanhas eleitorais e o

1. Professor no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e diretor do Centro de Estudos Latino-Americanos (CELA)/UFMG. *E-mail*: <mlwds@hotmail.com>.
2. Professor no curso de gestão de políticas públicas e nos programas de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: <wpralon@hotmail.com>.
3. Pesquisador no Centro de Estudos Legislativos (CEL)/UFMG. *E-mail*: <ciro.sr@hotmail.com>.
4. Cientista político. *E-mail*: <danilopbarboza@gmail.com>.

lobbying. No entanto, o mecanismo de cada uma dessas estratégias pode variar. O financiamento pode ser usado com a finalidade imediata de promover a eleição de candidatos e partidos alinhados com os interesses do grupo ou, alternativamente, de influenciar não alinhados. O *lobbying*, por sua vez, pode ser um instrumento para persuadir legisladores não alinhados com o grupo ou para subsidiar parlamentares alinhados (Grossman e Helpman, 2001; Hall e Deardorff, 2006). Identificar o mecanismo correto é um dos maiores desafios das pesquisas empíricas sobre essas atividades políticas.

A Câmara dos Deputados tem sido, cada vez mais, alvo de grupos organizados. Os dados do cadastro de grupos de interesse e assessores parlamentares, mantido pela Primeira-Secretaria daquela Casa, revelam um crescimento contínuo e substancial da quantidade de cadastrados ao longo do pós-1988, que se intensificou na legislatura iniciada em 2011 (Santos, 2014). Essa intensificação ocorreu logo após uma mudança legislativa importante: o crescimento das leis de origem parlamentar e da participação das comissões permanentes no processo decisório (Almeida, 2015).

As comissões permanentes são as arenas legislativas em que os grupos têm mais oportunidades de exercer influência. Elas são espaços de discussão técnica e minuciosa de proposições, em que um número relativamente reduzido de parlamentares, geralmente os mais interessados, decide sobre o conteúdo da matéria. Segundo as normas regimentais, a maioria das proposições pode ser decidida conclusivamente em comissão, dispensando votação no plenário.

De fato, os dados de uma pesquisa de opinião revelam que os grupos de interesse percebem: *i)* as comissões permanentes como as arenas decisórias mais relevantes; *ii)* os relatores e os presidentes dessas comissões como atores mais relevantes que os líderes partidários; e *iii)* o fornecimento de informação ao relator como uma atividade de *lobby* muito produtiva e importante (Santos *et al.*, 2017). Além disso, os grupos declararam que acompanham as reuniões das comissões e participam das suas audiências públicas com muita frequência.

3 FINANCIAMENTO EMPRESARIAL NA CDEICS E NA CAPADR

A designação dos membros das comissões permanentes é uma atribuição regimental dos líderes partidários, mas os poucos estudos sobre o assunto sugerem que características do deputado, como sua *expertise* e seu tipo de base eleitoral, são fatores relevantes para a definição da composição das comissões (Ricci e Lemos, 2004; Santos, 2003). O perfil do financiamento de campanha é outra característica potencialmente relevante do deputado, mas que ainda não recebeu a devida atenção da literatura.[5] Há fortes razões para esperar que parlamentares financiados por setores específicos procurem ocupar as comissões com jurisdição sobre temas de interesse desses setores (Romer e Snyder Junior, 1994).

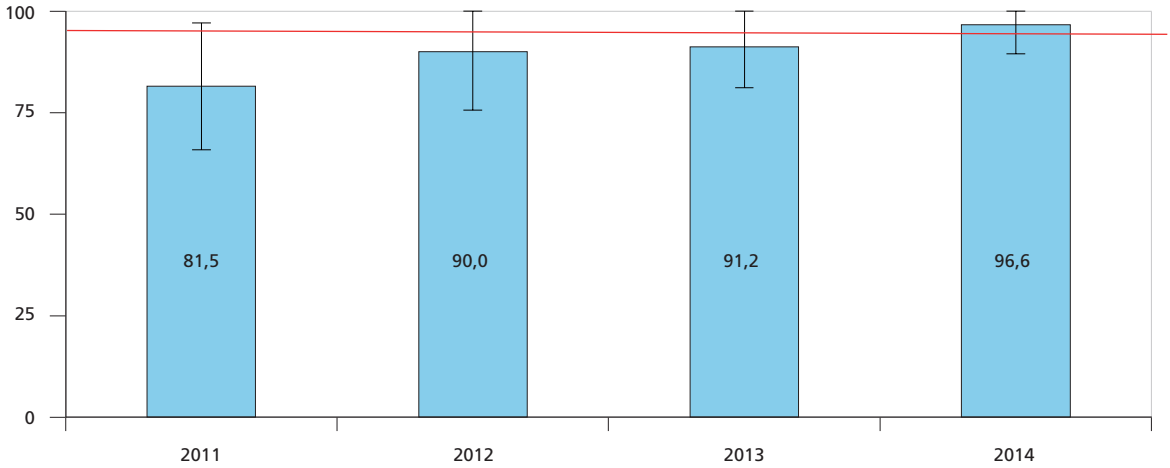
Avaliamos dois aspectos do perfil do financiamento empresarial de campanha dos membros (titulares e suplentes) da CDEICS e da CAPADR, com base nas prestações de conta relativas à eleição de 2010, feitas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O primeiro ponto é se foram financiados por empresas de setores econômicos sob a jurisdição da comissão, definidos com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE); o segundo é o peso dessa parcela do financiamento na sua receita total de campanha.

5. Duas notáveis exceções são Santos (2016) e Cruz (2015).

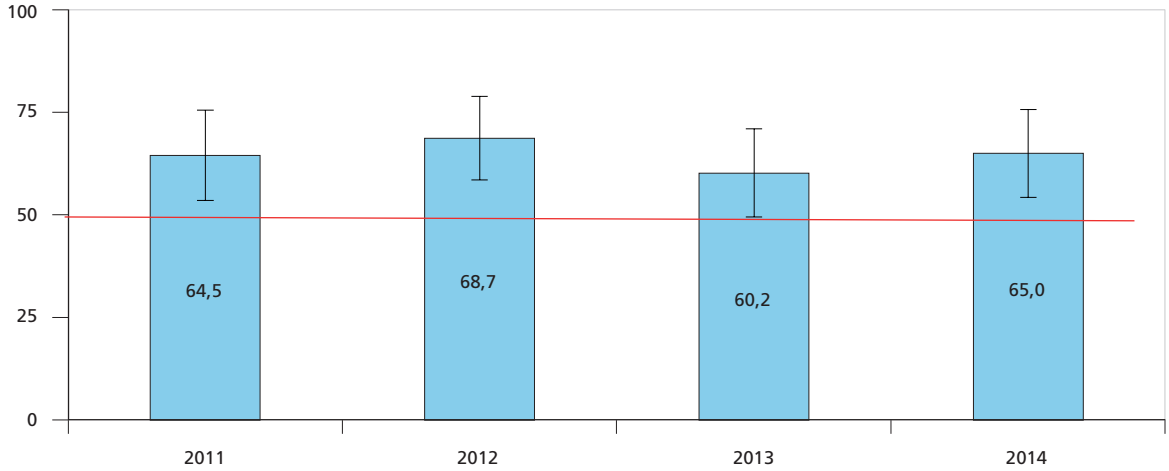
Os gráficos 1 e 2 ilustram, para cada uma das comissões e para cada ano da legislatura 2011-2014,[6] respectivamente, a porcentagem dos seus membros que receberam doação de empresa do setor e, entre os que receberam, o peso médio (em porcentagem) do valor total das doações na sua receita de campanha. Por exemplo, 64,5% dos membros da CAPADR em 2011 receberam doações setoriais (gráfico 1B) que, por sua vez, constituíram, em média, 17,7% das receitas de campanha dos beneficiados por essas doações (gráfico 2B). Para fins de referência, os gráficos também ilustram os valores correspondentes ao conjunto dos deputados eleitos em 2010 (linha vermelha): 48,5% de todos os deputados receberam doações empresariais de setor sob a jurisdição da CAPADR (gráfico 1B), e essas doações constituíram, em média, 12,9% das receitas de campanha dos beneficiados.

GRÁFICO 1
Parcela da comissão com financiamento empresarial setorial, por comissão e ano legislativo
(Em %)

1A – CDEICS



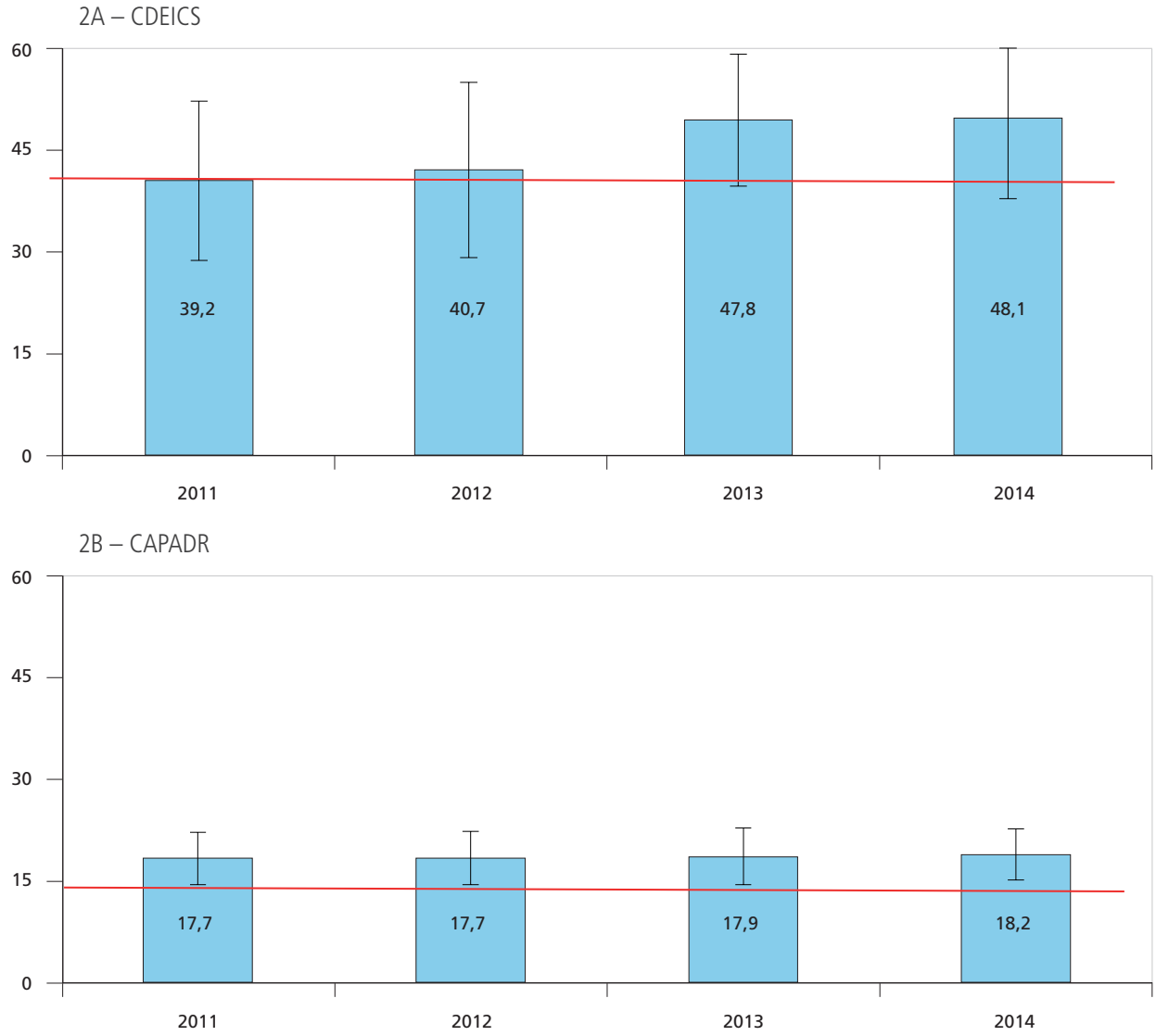
1B – CAPADR



Fonte: Câmara dos Deputados e TSE.
Elaboração dos autores.
Obs.: As barras são o intervalo de confiança de 95% e a linha vermelha é a média no conjunto dos deputados eleitos (93,7% no gráfico 1A e 48,5% no gráfico 1B).

6. A composição das comissões pode mudar ao longo da legislatura.

GRÁFICO 2
Peso médio do financiamento empresarial setorial (entre os financiados), por comissão e ano legislativo
(Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados e TSE.
Elaboração dos autores.
Obs.: As barras são o intervalo de confiança de 95% e a linha vermelha é a média no conjunto dos deputados eleitos (38,9% no gráfico 2A e 12,9% no gráfico 2B).

A CAPADR apresenta um nítido viés pró-setor. Relativamente ao plenário, ela incluiu uma proporção significativamente maior de membros financiados por empresas do setor (gráfico 1B), sendo que o peso médio dessas doações na receita desses parlamentares também foi relativamente maior que o observado entre os não membros que receberam doações do setor (gráfico 2B). A CDEICS, por sua vez, não apresenta um padrão bem definido, tendo se tornado levemente enviesada a favor do setor ao longo da legislatura. No primeiro ano, a parcela de membros com financiamento setorial (81,5%) foi significativamente menor que a observada entre os deputados eleitos (93,7%), mas a diferença deixou de ser significativa a partir do ano seguinte. Já o peso do financiamento setorial

foi inicialmente igual ao observado no conjunto dos eleitos, tornando-se significativamente maior no último biênio.

Em suma, durante a legislatura 2011-2014, o financiamento empresarial setorial teve presença significativa na CDEICS e na CAPADR. Mas há diferenças importantes. A primeira comissão se destaca em relação à segunda pela maior parcela de deputados com doações do setor e pelo maior peso destes recursos nas suas receitas de campanha, mas sem diferir muito do plenário. A CAPADR, por sua vez, se destaca exatamente por se distinguir do plenário, ou seja, por apresentar viés setorial, tanto em termos da parcela de deputados com doações do setor quanto pelo peso destes recursos.

4 PARTICIPAÇÃO EMPRESARIAL NA CDEICS E NA CAPADR

Um dos meios pelos quais grupos de interesse podem exercer influência sobre os trabalhos legislativos é o compartilhamento de informação relevante sobre os impactos esperados de políticas públicas alternativas. Segundo uma perspectiva sobre o Legislativo, parlamentares valorizam informação qualificada porque entendem que decisões mais bem informadas têm menos risco de produzir resultados muito diferentes do esperado (Krehbiel, 1992). Grupos de interesse, por sua vez, são fontes potenciais de informação relevante para os parlamentares em razão do seu conhecimento especializado sobre o setor que representam. Por isso, é razoável supor que parlamentares podem se beneficiar da consulta a grupos de interesse organizados, mesmo sabendo que estes têm incentivos para serem estratégicos no compartilhamento das suas informações.

O principal mecanismo institucional dos congressistas para ouvir grupos de interesse é a audiência pública. Nesses eventos, que ocorrem no âmbito das comissões parlamentares, diferentes grupos apresentam suas posições sobre a matéria discutida e têm a oportunidade de compartilhar informação qualificada. As audiências também são uma oportunidade para que grupos alinhem seus interesses em torno de determinada matéria ou, ao contrário, confrontem suas opiniões publicamente. Desse modo, tanto a realização de audiência como a seleção dos participantes muitas vezes são objetos de intensa disputa nas comissões.

A tabela 1 apresenta a quantidade total de audiências realizadas na CDEICS e na CAPADR, entre 2011 e 2014, assim como a quantidade de participantes (em pelo menos uma audiência) e de participações. Os dados mostram que as audiências foram frequentes, e que tanto a quantidade de participantes quanto a média de participações por evento foram elevadas.

TABELA 1
Número de audiências públicas, atores e participações, por comissão (2011-2014)

Comissão	Audiências	Atores	Participações	Média de participações por audiência
CDEICS	57	237	402	7,1
CAPADR	112	364	822	7,3
Total	**169**	**601**	**1.224**	**7,2**

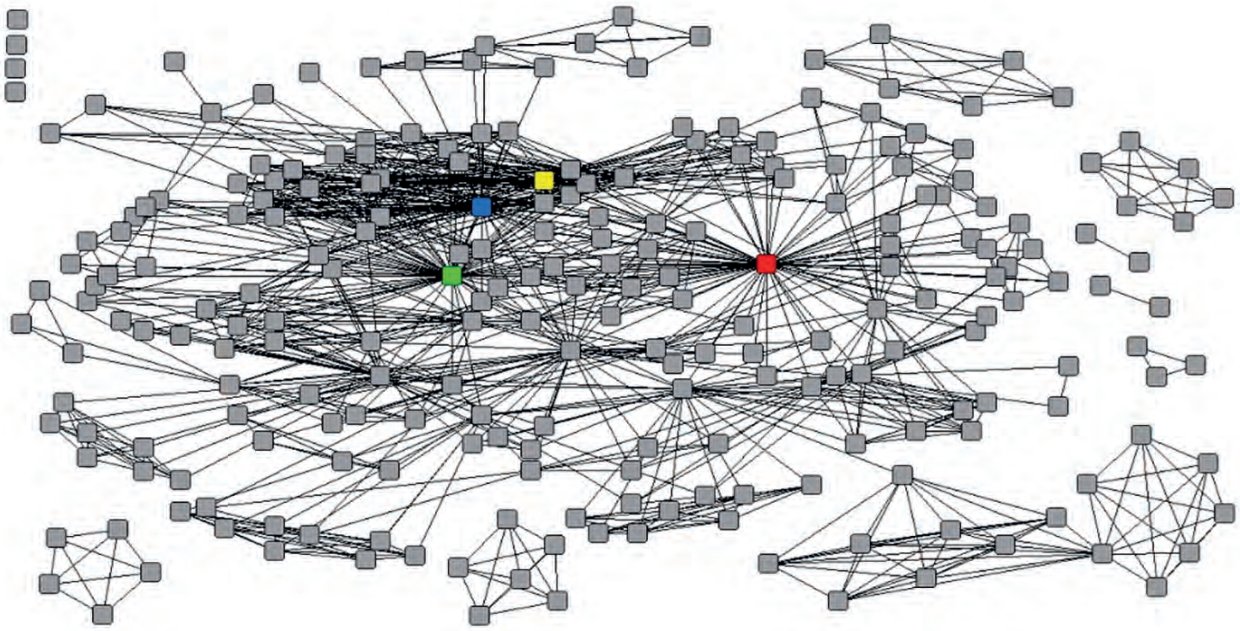
Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração dos autores.
Obs.: Foram excluídas as audiências realizadas em conjunto por comissões.

A participação em audiências públicas pode fornecer indícios importantes da influência de diferentes organizações na comissão. Com o propósito de identificar tais indícios, utilizamos o método

da análise de redes (Hanneman e Riddle, 2005). Uma rede consiste em um conjunto de atores e nas relações entre eles, e o método permite identificar padrões gerais dessas relações e a centralidade de cada indivíduo na rede. Em termos sociológicos, a rede equivale a uma estrutura social e a centralidade de cada ator reflete o quanto sua posição na estrutura permite que ele influencie os demais. Nossa aplicação dessa ferramenta na análise das audiências públicas baseia-se em duas premissas. Primeiro que, quando dois ou mais atores participam conjuntamente de uma audiência, eles estabelecem relações (de cooperação ou de conflito) entre si, que consistem, por sua vez, em uma rede de política pública (*policy network*). Segundo, a centralidade de um ator nessa rede é uma boa aproximação da sua influência na comissão.

As figuras 1 e 2 ilustram as redes geradas a partir das informações sobre quem participou (quantas vezes e em conjunto com quem) das audiências públicas da CDEICS e da CAPADR, respectivamente.[7] A localização dos pontos destacados em cores, que se referem às organizações de defesa dos interesses empresariais – da indústria (em azul, na figura 1), do comércio (em verde, na figura 1) e da agricultura (em azul, na figura 2) –, às principais entidades de defesa dos trabalhadores (em amarelo, em ambas as figuras) e aos respectivos ministérios setoriais (em vermelho, também em ambas), deixa claro que esses atores ocupam posições centrais nas redes.

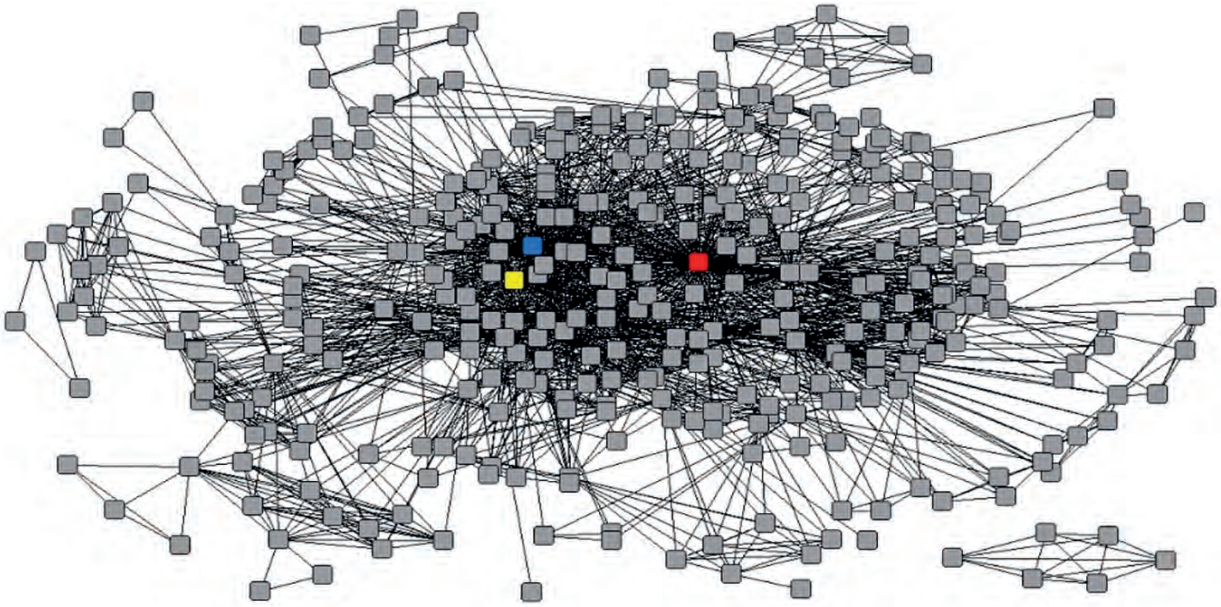
FIGURA 1
Rede dos participantes das audiências públicas da CDEICS (2011-2014)



Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração dos autores.
Obs.: Os pontos em azul, verde, amarelo e vermelho são, respectivamente, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

7. Para gerar as redes, utilizamos o programa Ucinet (Borgatti, Everett e Freeman, 2002).

FIGURA 2
Rede dos participantes das audiências públicas da CAPADR (2011-2014)



Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração dos autores.
Obs.: Os pontos em azul, amarelo e vermelho são, respectivamente, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Para avaliar de forma mais precisa a centralidade de cada um dos atores das redes, selecionamos as três medidas mais utilizadas: grau, proximidade e intermediação. Centralidade de grau mede a quantidade de atores com os quais um ator (digamos, A) se conecta diretamente. Centralidade de proximidade mede a distância de A em relação a todos os demais atores, levando em conta também as conexões indiretas do primeiro. Por fim, centralidade de intermediação mede a frequência com que A se localiza entre as conexões diretas de pares de atores, e nenhum outro ator se localiza entre as conexões diretas de A. No contexto da participação em audiências públicas, é possível interpretar valores maiores dessas medidas de centralidade, como, respectivamente, maior probabilidade de A participar, dada a participação de qualquer outro ator; menor número (médio) de atores entre A e os participantes; e maior probabilidade de A participar, dada a participação de qualquer par de atores (que não inclua A).

As tabelas 2 e 3 listam, respectivamente para a CDEICS e a CAPADR, as organizações que participaram de pelo menos 10% das audiências e seus valores de centralidade na rede, padronizados.[8] As organizações se distinguem especialmente em termos do grau e da intermediação, mas pouco em termos da proximidade. Tomando-se aqueles dois aspectos, não é exagero afirmar que em ambas as comissões as organizações que representam interesses empresariais ocuparam posição central nas audiências públicas.

8. Nesse caso, a padronização consiste em transformar os valores em porcentagem do maior valor possível na rede, o que depende do número de atores.

TABELA 2
Participação e centralidade na CDEICS (2011-2014)
(Em %)

Organização	Participação	Centralidade de grau	Centralidade de proximidade	Centralidade de intermediação
MDIC	38,6	30,1	36,2	22,7
CNC	26,3	29,2	37,0	18,1
CNI	26,3	24,2	34,2	11,6
Ministério da Fazenda	22,8	19,1	35,6	13,4
Banco Central do Brasil	21,1	8,9	31,9	1,3
Ministério da Justiça	14,0	14,4	32,8	7,3
CUT	12,3	16,1	32,2	1,4
Ministério Público Federal	10,5	12,3	34,9	17,7

Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração dos autores.
Obs.: As medidas de centralidade estão padronizadas.

TABELA 3
Participação e centralidade na CAPADR (2011-2014)
(Em %)

Organização	Participação	Centralidade de grau	Centralidade de proximidade	Centralidade de intermediação
Mapa	67,9	59,2	41,7	41,9
CNA	33,0	36,6	35,1	16,0
Embrapa	24,1	26,7	32,5	8,9
Ministério do Desenvolvimento Agrário	23,2	20,7	32,8	6,0
CONTAG	15,2	20,9	32,0	4,2
OCB	12,5	18,7	31,7	5,1
Ministério da Fazenda	11,6	17,9	30,5	2,5
Conab	11,6	16,0	30,2	2,7
Ministério do Meio Ambiente	11,6	14,9	30,2	3,8
Ibama	10,7	12,7	29,8	2,7

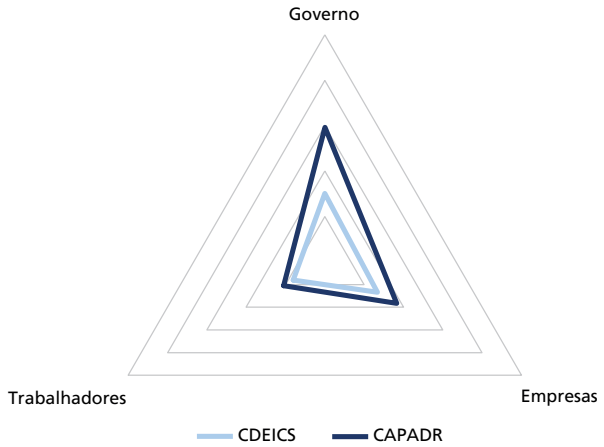
Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. As medidas de centralidade foram padronizadas.
2. Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; OCB – Organização das Cooperativas do Brasil; Conab – Companhia Nacional de Abastecimento; Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

As entidades representantes da indústria (CNI), do comércio (CNC) e da agricultura (CNA) foram os participantes não governamentais mais centrais. Elas superaram em muito, por exemplo, as organizações que representam os trabalhadores da indústria (CUT) e da agricultura (CONTAG). A centralidade das organizações empresariais rivalizou apenas com a do ministério setorial (MDIC e Mapa). Também é digno de nota que, somente na CAPADR, um órgão essencialmente técnico, a Embrapa, teve centralidade relevante.

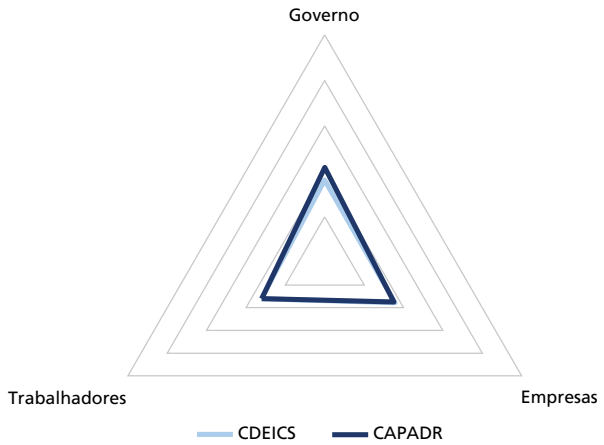
A figura 3 permite comparar com mais clareza as duas comissões em termos da distribuição de cada medida de centralidade entre o governo (ministério setorial), as confederações empresariais e o principal sindicato de trabalhadores. A CAPADR se diferencia da CDEICS por conferir ao governo muito mais centralidade de grau e de intermediação, e às empresas um pouco mais de centralidade de grau. As comissões não diferem em termos da distribuição da centralidade de proximidade entre aqueles três atores.

FIGURA 3
Centralidade da participação de empresas, trabalhadores e do governo em audiências públicas, por comissão e tipo de ator

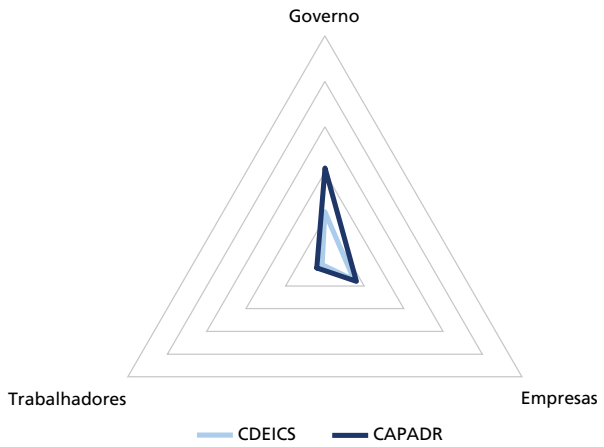
3A – Centralidade de grau



3B – Centralidade de proximidade



3C – Centralidade de intermediação



Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. A unidade de medida dos eixos é porcentagem (0%,100%).
2. Na CDEICS, governo = MDIC; empresas = média de CNI e CNC; e trabalhadores = CUT. Na CAPADR, governo = Mapa; empresas = CNA; e trabalhadores = CONTAG.

Em suma, a análise da participação nas audiências públicas revelou que os grupos de interesse empresariais têm posição privilegiada tanto na CDEICS como na CAPADR, rivalizando apenas com o ministério setorial. Além de a participação desses grupos nas audiências ser relativamente elevada, eles têm centralidade muito mais alta que outros grupos não governamentais, particularmente os sindicatos de trabalhadores.

5 CONCLUSÃO

A evidência descritiva apresentada neste trabalho sugere que houve significativa atuação política do empresariado em duas importantes comissões permanentes da Câmara dos Deputados, a CDEICS e a CAPADR, na legislatura 2011-2014. Ambas foram compostas majoritariamente por deputados que receberam doações de campanha de empresas potencialmente afetadas pelas suas decisões, embora apenas a CAPADR tenha apresentado um perfil de financiamento sistematicamente diferente do plenário. Além disso, em ambas as comissões grupos de interesse empresariais tiveram uma participação central nas audiências públicas, superando em muito a dos trabalhadores e rivalizando apenas com a do governo. Esses achados são indícios de que empresas gozam de influência naquelas comissões.

Os próximos passos da pesquisa consistirão em estender a análise a outras comissões permanentes e avaliar em que medida o financiamento de campanhas e a participação nas audiências públicas contribuem para que empresas influenciem decisões no âmbito das comissões.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios – notas de pesquisa. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 7, jan./jun. 2015.

BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G.; FREEMAN, L. C. **Ucinet for Windows**: software for social network analysis. Harvard: Analytic Technologies, 2002.

CRUZ, G. C. **A quem respondem os ruralistas?** Base eleitoral e proposições legislativas dos deputados federais da 54ª legislatura. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. **Special interest politics**. Cambridge: The MIT Press, 2001.

HALL, R.; DEARDORFF, A. Lobbying as legislative subsidy. **American Political Science Review**, v. 100, n. 1, p. 69-84, 2006.

HANNEMAN, R. A.; RIDDLE, M. **Introduction to social network methods**. Riverside: University of California, 2005. Disponível em: <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, 2004.

ROMER, T.; SNYDER JUNIOR, J. M. An empirical investigation of the dynamics of PAC contributions. **American Journal of Political Science**, v. 38, n. 3, p. 745-769, 1994.

SANTOS, B. C. dos. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. cap. 3.

SANTOS, M. L. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o *lobby* e o sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 3, n. 1, p. 52-70, 2014.

SANTOS, M. L. *et al*. ***Lobbying* no Brasil**: profissionalização, estratégias e influência. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334).

Financiamento Eleitoral e Comportamento Parlamentar: a relação entre doações da indústria e proposição de leis

Wagner Pralon Mancuso[1]
Manoel Leonardo Santos[2]
Ciro Antônio da Silva Resende[3]
Danilo Praxedes Barboza[4]

1 INTRODUÇÃO

O efeito das doações eleitorais oriundas de empresas sobre o comportamento dos políticos é uma questão central das democracias. A maior parte dos estudos sobre o caso brasileiro analisa supostos *quid pro quos* que envolvem benefícios não legislativos, como contratos com o governo e créditos de bancos públicos. Os poucos estudos que focam a esfera legislativa avaliam o impacto do financiamento empresarial de campanha sobre o voto dos congressistas em plenário. Em ambos os casos, os resultados empíricos são mistos.[5]

Neste texto, apresentamos resumidamente os resultados de uma análise estatística multivariada da relação entre o financiamento eleitoral e a proposição de leis. Mais especificamente, testamos se a frequência com que os deputados federais da legislatura 2011-2014 apresentaram proposições de interesse do setor industrial teve relação com o volume das doações de campanha recebidas desse setor. Para tanto, fazemos uso de dados originais sobre o posicionamento da Confederação Nacional da Indústria (CNI) a respeito de 1.433 proposições parlamentares.

Nossa análise revela uma forte relação positiva entre o volume de doações da indústria e a quantidade de proposições convergentes para os interesses do setor, mas nenhuma associação entre o volume de doações e o número de proposições divergentes. Ou seja, a evidência correlacional sugere que os deputados mais financiados pela indústria propõem mais projetos que agradam determinado segmento, mas que eles não diferem dos demais na apresentação de projetos que desagradam o setor.

2 FINANCIAMENTO ELEITORAL E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR

O efeito do financiamento eleitoral sobre o comportamento parlamentar é objeto de extensa literatura científica internacional, sendo o aspecto mais estudado a forma como votam os parlamentares em projetos de interesse dos financiadores. Os achados empíricos são mistos, com a maior parte dos estudos não encontrando evidência de que o financiamento influencia de maneira relevante o voto no plenário (Ansolabehere, Figueiredo e Snyder Junior, 2003, p. 114). No entanto, com base

1. Professor no curso de gestão de políticas públicas e nos programas de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: <wpralon@hotmail.com>.
2. Professor no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e diretor do Centro de Estudos Latino-Americanos (CELA)/UFMG. *E-mail*: <mlwds@hotmail.com>.
3. Pesquisador no Centro de Estudos Legislativos (CEL)/UFMG. *E-mail*: <ciro.sr@hotmail.com>.
4. Cientista político. *E-mail*: <danilopbarboza@gmail.com>.
5. Para uma revisão abrangente da literatura, conferir Mancuso (2015).

em uma meta-análise desses estudos, Stratmann (2005) concluiu que, em geral, doações de campanha influenciam o voto parlamentar em favor do financiador.

São poucos os estudos sobre a influência do dinheiro no comportamento dos congressistas brasileiros. Entre os que avaliam o impacto do financiamento de campanha sobre as votações em plenário, destaca-se a análise de Santos *et al.* (2015) a respeito da relação entre doações da indústria e votos dos deputados em matérias de interesse do setor. Embora não tenham encontrado o suposto efeito setorial, os autores constataram uma relação positiva e significativa entre doações empresariais como um todo e votos favoráveis ao setor industrial.

Existem também avaliações incipientes do efeito do financiamento de campanha empresarial sobre a proposição de leis. Cruz (2015) e Carvalho (2017) analisam os casos dos setores rural e da saúde, respectivamente. Nenhuma das análises, contudo, encontra uma relação sistemática entre o peso das doações do setor na receita de campanha dos deputados e a quantidade de proposições de interesse do setor apresentadas por eles. É provável que esses achados nulos se devam ao fato de os autores não distinguirem entre proposições favoráveis e desfavoráveis ao setor. A falta dessa distinção tende a subestimar o eventual efeito (positivo) do financiamento empresarial, contanto que também exista um contingente relevante de parlamentares que apresentem proposições desfavoráveis e que, em razão desse comportamento (esperado), não tenham recebido doações do setor.

Além disso, é necessário considerar o risco inverso, de superestimar o efeito direto do financiamento eleitoral sobre a proposição de leis favoráveis ao financiador. Existem basicamente dois mecanismos por meio dos quais doações de campanha podem afetar decisões legislativas. O primeiro é ajudando a eleger candidatos que, uma vez eleitos, estarão naturalmente inclinados a tomar decisões mais convergentes para a preferência do doador. O outro é obtendo o apoio de candidatos menos alinhados, no sentido de trocar doações de campanha por decisões legislativas mais favoráveis. No primeiro caso, a influência do financiamento eleitoral é apenas indireta, via ampliação da representação dos interesses do financiador; no segundo, ela é direta, pois muda o comportamento do parlamentar. Assim, para que o efeito direto do financiamento não seja inflado pelo indireto, é necessário que seja controlado pelo alinhamento entre as preferências do financiador e do deputado.

Como explicaremos a seguir, resolvemos o problema de subestimação identificando as proposições convergentes e divergentes do interesse do financiador, procurando reduzir o risco de superestimação do efeito direto do financiamento incluindo controles para o alinhamento das preferências do financiador e do deputado.

3 DADOS E MÉTODOS

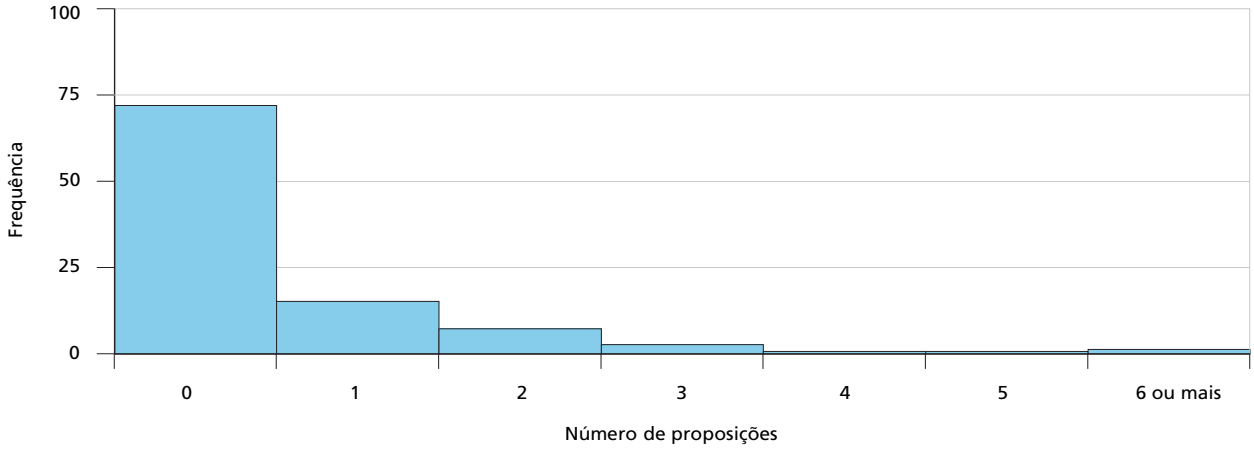
Fazemos uso de dados originais sobre o posicionamento da indústria a respeito de matérias legislativas. A CNI, entidade representante dos interesses industriais, classificou 1.433 proposições dos deputados federais da legislatura 2011-2014 como relevantes para o setor, separando-as em convergentes (28% do total) e divergentes de seus interesses.[6] Esse conjunto de proposições é composto quase inteiramente por projetos de lei ordinária (87%).

6. As classificações foram extraídas do Legisdata, sistema de informações legislativas mantido pela CNI. A classificação das proposições é feita pelo corpo técnico da entidade, conforme descrição apresentada em Mancuso (2007, p. 87-91). Somos muito gratos pela permissão de acesso ao sistema.

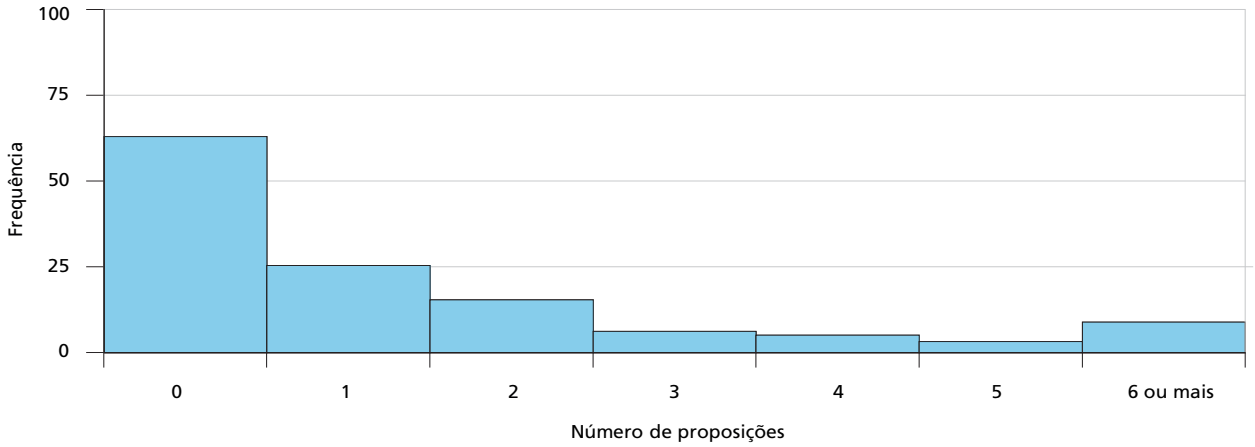
O gráfico 1 mostra os histogramas das quantidades de proposições convergentes (gráfico 1A) e divergentes (gráfico 1B) apresentadas pelos 671 deputados (513 titulares e 158 suplentes) que exerceram mandato naquela legislatura. Claramente, o primeiro tipo apresenta uma distribuição mais concentrada em zero e nos valores próximos, revelando que a proposição de matérias favoráveis à indústria é menos intensa que a de matérias desfavoráveis. Em média, os deputados apresentaram 0,6 proposição convergente e 1,5 divergente. A mediana de cada tipo é, respectivamente, 0 e 1, e as quantidades máximas, 26 e 39.

GRÁFICO 1
Câmara dos Deputados: distribuição da quantidade de proposições de interesse da indústria, por natureza do conteúdo (2011-2014)

1A – Convergentes



1B – Divergentes



Fonte: Câmara dos Deputados e CNI.
Elaboração dos autores.

A variável independente de interesse – o financiamento recebido da indústria – consiste no valor total das doações de campanha que o deputado recebeu de empresas do setor nas eleições de 2010. Por setor industrial entendemos as indústrias extrativas, de transformação e de construção – ou seja, as atividades B, C e F da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Identificamos a CNAE dos doadores cruzando os dados das prestações de contas dos candidatos ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS),

relativos aos estabelecimentos.[7] Consideramos apenas as doações diretas por empresas para os deputados, isto é, sem a mediação de partidos nem comitês.

Para avaliar se o financiamento eleitoral da indústria aumenta ou diminui a apresentação de proposições convergentes ou divergentes do interesse do setor, estimam-se regressões binomiais negativas, mais apropriadas para dados de contagem.[8]

Na análise, alguns controles potencialmente relevantes foram levados em conta, especialmente o alinhamento entre as preferências do deputado e da indústria, mensurado por meio da ideologia e do perfil ocupacional do parlamentar. O uso dessas medidas *proxy* justifica-se com base nestas premissas (comumente aceitas): parlamentares de esquerda são menos alinhados com os interesses empresariais, e parlamentares que exercem atividade de natureza empresarial são mais alinhados.

Procuramos capturar o perfil ideológico dos deputados por meio de duas variáveis indicadoras: *i)* filiados a partido de centro; e *ii)* filiados a partido de direita (os de esquerda são a categoria de referência).[9] Com respeito à ocupação, criou-se um indicador de deputados empresários, considerando como tal os que declararam à Câmara dos Deputados ou à Justiça Eleitoral exercer pelo menos uma das seguintes ocupações: empresário, administrador, consultor de empresas, produtor ou comerciante.

Além disso, o efeito do financiamento eleitoral foi controlado por outras quatro características dos deputados, quais sejam: *i)* o peso da indústria na sua base eleitoral; *ii)* se pertenceu à comissão parlamentar que trata de assuntos de interesse da indústria; *iii)* se fez parte da coalizão de governo; e *iv)* o tempo (em anos) durante o qual exerceu o mandato na legislatura.

Tal como Cruz (2015), entendeu-se que o incentivo do deputado para propor uma legislação de interesse de um setor empresarial aumenta com o peso econômico do setor na sua base eleitoral. Esse peso é medido como a média da porcentagem de empregos formais do setor nos municípios em que o deputado recebeu votos, ponderada pela proporção dos votos de cada município na votação total do deputado.[10] Assim, valores maiores da variável peso econômico do setor expressam maior importância da indústria na base eleitoral do deputado e, por conseguinte, maior incentivo para legislar sobre o setor.

Levou-se em conta também a possibilidade de que tanto membros da comissão incumbida de examinar matérias de interesse da indústria (Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços – CDEICS) como membros da coalizão de governo tenham mais incentivos para apresentar proposições de interesse do setor. Os primeiros porque, supostamente, têm mais interesse em assuntos relativos à indústria; os segundos porque, a princípio, suas iniciativas (em geral) têm mais chance de ser aprovadas. Deputados que ocuparam alguma posição (inclusive suplência) na comissão, em pelo menos um ano da legislatura, foram classificados como membros da CDEICS. Consideramos

7. Agradecemos a Aguinaldo Maciente, do Ipea, por preparar a RAIS de estabelecimentos.
8. Ambas as contagens apresentam sobredispersão, o que torna inadequado o modelo Poisson.
9. Foram utilizadas as estimativas da localização dos partidos no eixo esquerda-direita, de Zucco e Lauderdale (2011), submetidas a uma análise de *clusters*, que gerou os seguintes grupamentos: Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido dos Trabalhadores (PT) (esquerda); Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido Verde (PV) (centro); e Democratas (DEM), Partido Progressista (PP), Partido da República (PR) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (direita). Não foi possível classificar 59 deputados porque não há estimativas para os seus partidos.
10. Os dados eleitorais e os de emprego são, respectivamente, do TSE e da RAIS.

membros da coalizão de governo os filiados aos partidos que ocuparam algum ministério durante a primeira presidência de Dilma Rousseff.[11]

No entanto, os efeitos dessas três variáveis de controle sobre o conteúdo das proposições, se convergente ou divergente do interesse da indústria, não são claros de antemão. Um deputado em cuja base eleitoral a indústria tenha peso elevado pode entender que, legislando favoravelmente ao setor, contribuirá para preservar ou ampliar empregos e, assim, será recompensado pelos eleitores.

Alternativamente, ele pode acreditar que, legislando contra o setor (por exemplo, em questões trabalhistas, ambientais ou de defesa do consumidor), será recompensado eleitoralmente por defender interesses sociais e difusos – nos casos de pertencimento à CDEICS ou à coalizão de governo, porque ambos os grupos podem incluir tanto deputados alinhados com os interesses da indústria como os não alinhados.

Por fim, a inclusão do tempo (em anos) de exercício do mandato justifica-se por licenças do mandato e exercício de suplências. Naturalmente, deputados com mais tempo têm mais oportunidade de apresentar proposições, razão pela qual se espera uma relação positiva entre essas variáveis, independentemente do conteúdo da proposição (se convergente ou divergente).

A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas usuais das variáveis independentes, com base nos 568 deputados para os quais foi possível obter informação sobre todas as variáveis.

TABELA 1
Descritivas das variáveis independentes

Variável	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Doação do setor (R$ 1 mil)	280,9	394,3	0	2.913,2
Peso na base (%)	20,4	8,0	5,7	53,4
Centro[1]	0,44	0,50	0	1
Direita[1]	0,32	0,47	0	1
Empresário[1]	0,33	0,47	0	1
CDEICS[1]	0,10	0,29	0	1
Governista[1]	0,66	0,48	0	1
Anos de mandato	3,00	1,39	0,02	4,0

Fonte: Câmara dos Deputados, RAIS, TSE e Zucco e Lauderdale (2011).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Variável binária.
Obs.: $N = 568$ (número de deputados para os quais as informações da tabela estão disponíveis).

4 RESULTADOS

Para cada conjunto de matérias de interesse da indústria, convergentes e divergentes, estimamos três modelos para avaliar a relação entre o financiamento eleitoral e a quantidade proposta.

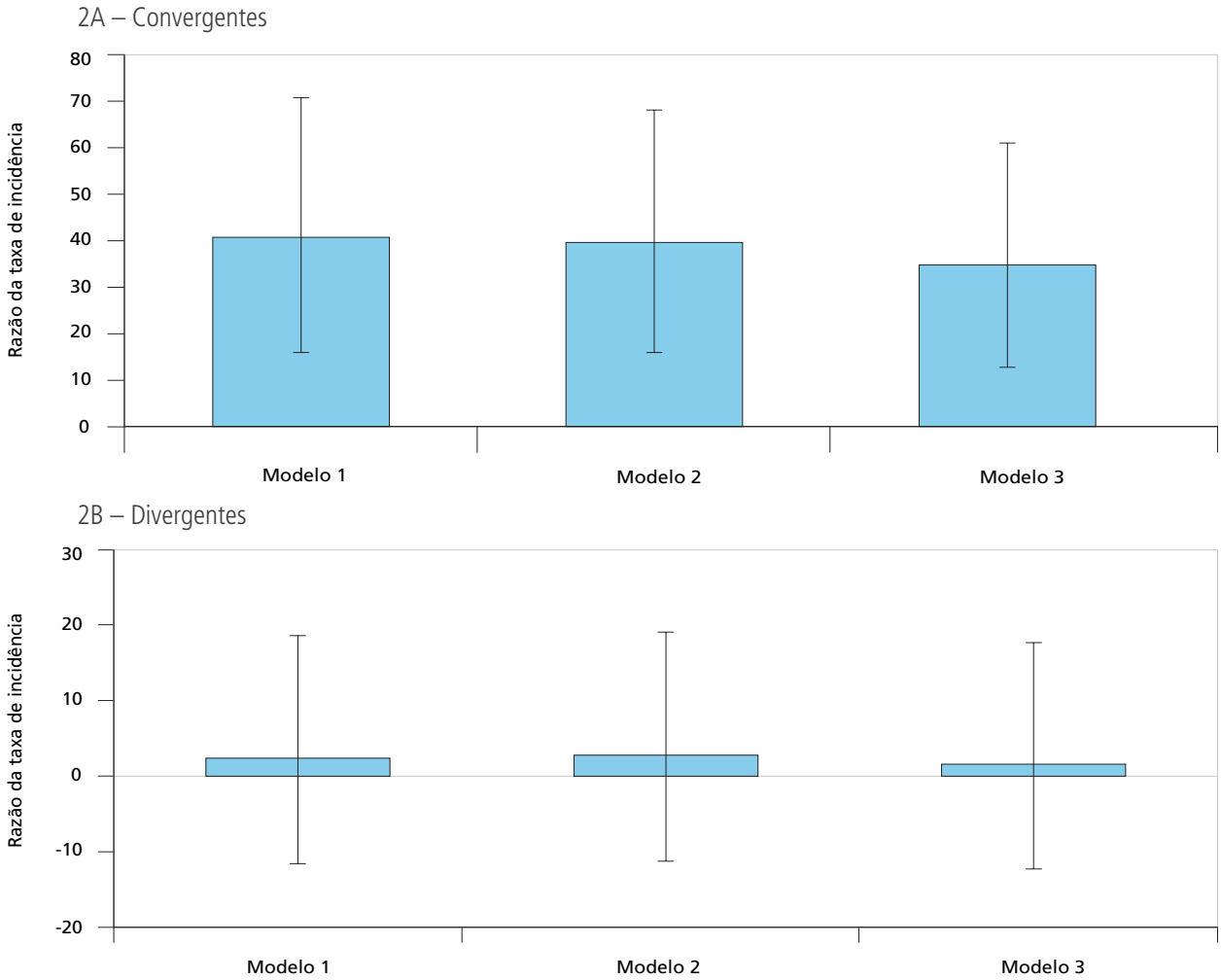
O primeiro inclui como variáveis independentes apenas as doações do setor e o tempo de mandato. O segundo acrescenta os controles para o alinhamento das preferências, isto é, as três variáveis que

11. Os partidos da coalizão ao longo de todo o mandato foram: PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR e PT. O Partido Republicano Brasileiro (PRB) aderiu à base no começo de 2012, e o PSB saiu da base no final de 2013. Como o banco de dados possui apenas uma linha por deputado, não consideramos esses partidos.

indicam, respectivamente, deputados de centro, de direita e empresários. Por fim, o terceiro modelo acrescenta os demais controles: peso do setor na base, e pertencimento à CDEICS e à coalizão de governo.

O gráfico 2 ilustra o efeito estimado do financiamento eleitoral da indústria, nas proposições convergentes (gráfico 2A) e nas divergentes (gráfico 2B), em cada um dos modelos. A evidência correlacional sugere um forte efeito positivo do financiamento sobre a quantidade de proposições convergentes, robusto às três especificações.

GRÁFICO 2
Efeito do financiamento eleitoral da indústria sobre as quantidades de proposições convergentes e divergentes do setor, por modelo
(Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados, CNI, RAIS, TSE, e Zucco e Lauderdale (2011).
Elaboração dos autores.
Obs.: Os valores expressam a mudança percentual na variável dependente resultante do aumento de um desvio-padrão no financiamento. As barras de erro são o intervalo de confiança de 95%.

Com confiança estatística superior a 99%, estima-se que o aumento de um desvio-padrão nas doações do setor (R$ 394,3 mil) tenha correspondido a um aumento médio de 35% na quantidade de proposições convergentes (modelo 3), o que é muito substancial. Em contrapartida, a evidência

não mostra uma relação sistemática entre o financiamento eleitoral da indústria e a apresentação de proposições divergentes aos interesses do setor.

O fato de o efeito estimado do financiamento eleitoral sobre as proposições convergentes não apresentar diferença significativa entre os modelos 1 e 2 – ou seja, sem e com os controles para o alinhamento de preferências – é mais consistente com a hipótese de que o mecanismo causal do financiamento é a obtenção de apoio legislativo.

Caso o mecanismo fosse exclusivamente a ampliação da representação dos interesses do setor, e supondo que nossos controles sejam suficientes para capturar esse aspecto, o efeito estimado do financiamento, então, deveria desvanecer no modelo 2.

Em contrapartida, o achado nulo a respeito das proposições divergentes pode ser interpretado como um indício de que, embora as doações da indústria tenham incentivado a apresentação de proposições favoráveis ao setor, não foram suficientes para desestimular a apresentação de proposições desfavoráveis.

Com relação às demais variáveis de controle, exceto pelo pertencimento à coalizão de governo, todas as demais apresentam correlação com a quantidade de proposições convergentes. De fato, o modelo 3, que inclui todas as variáveis, é o que se ajusta melhor aos dados, explicando quase um quarto da variância.

O gráfico 3 ilustra os efeitos estimados das variáveis de controle nesse modelo, exceto pelo tempo de mandato, por não ser relevante do ponto de vista teórico (embora seja positivamente correlacionado com as quantidades de proposições convergentes e divergentes).

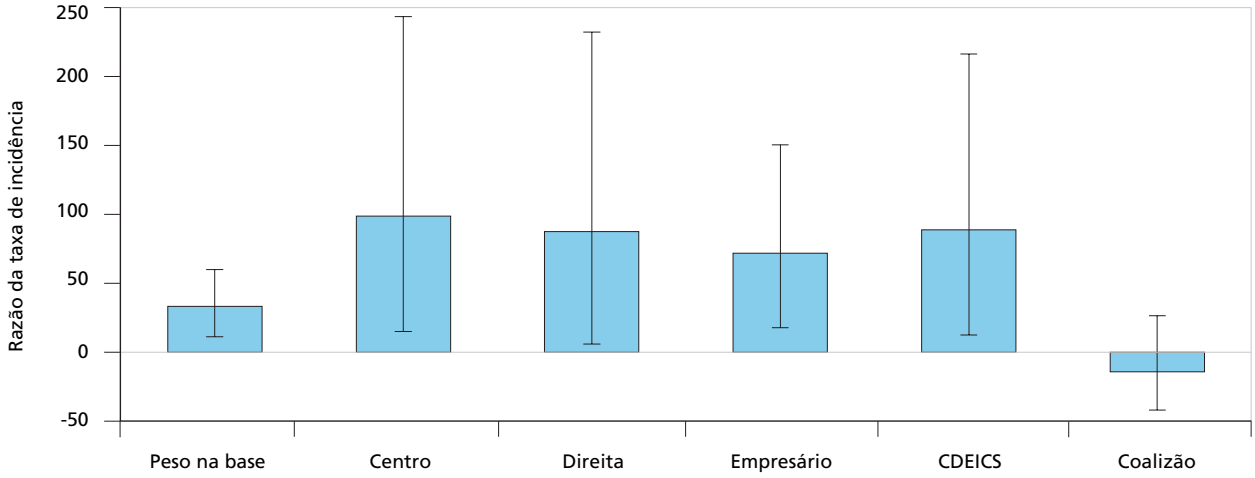
Com confiança muito elevada (superior a 99%), estima-se que, ao aumento de um desvio-padrão no peso da indústria na base eleitoral do deputado, tenha correspondido um aumento médio de 33,5% na quantidade de proposições convergentes (gráfico 3A). Com mesmo nível de confiança, estima-se que deputados empresários tenham apresentado, em média, 72% mais proposições convergentes. Com confiança moderada (de 95%), a evidência permite concluir que tanto deputados de centro como de direita apresentaram, em média, quase o dobro de proposições convergentes, relativamente aos de esquerda. Também com confiança moderada, o mesmo se conclui a respeito de deputados que foram membros da CDEICS.

Como pode ser visto no gráfico 3B, a evidência não mostra uma relação sistemática entre qualquer uma dessas variáveis e a quantidade de proposições divergentes. A única variável para a qual há algum indício de relação é o pertencimento à CDEICS, cuja estimativa de efeito tem magnitude elevada (43,5%), mas não chega a alcançar níveis convencionais de significância estatística (p-valor = 0,120).

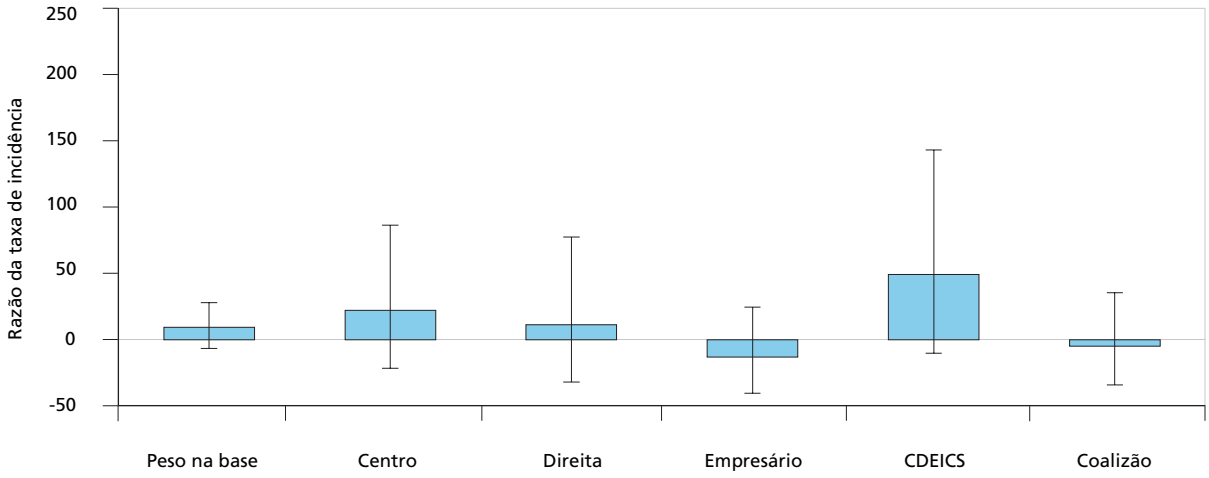
Em suma, a evidência correlacional sugere que os deputados federais mais propensos a legislar em benefício da indústria têm o seguinte perfil: recebem mais doações de campanha do setor; têm base eleitoral com presença econômica mais forte do setor; são de centro ou de direita; são empresários; e atuam na CDEICS.

GRÁFICO 3
Efeitos sobre as quantidades de proposições convergentes e divergentes da indústria, por variável independente
(Em %)

3A – Convergentes



3B – Divergentes



Fonte: Câmara dos Deputados, CNI, RAIS, TSE e Zucco e Lauderdale (2011).
Elaboração dos autores.
Obs.: Os valores expressam a mudança percentual na variável dependente resultante do aumento de um desvio-padrão no peso na base e, nos casos das variáveis binárias, de uma unidade. As barras de erro são o intervalo de confiança de 95%.

5 CONCLUSÃO

Embora nossa análise não seja suficiente para estabelecer causalidade, os resultados nos parecem robustos o bastante para autorizar a conclusão de que o financiamento eleitoral da indústria esteve positivamente correlacionado com a apresentação de proposições convergentes para os interesses do setor na legislatura 2011-2014. Esse achado é consistente com a caracterização de Stratmann (2005) a respeito da literatura empírica sobre o financiamento de campanha, especificamente que esse fator tem efeito sobre o comportamento parlamentar.

Em contrapartida, os resultados da análise não mostram relação entre o financiamento eleitoral da indústria e a apresentação de proposições divergentes dos interesses do setor. Pode-se conjeturar que os deputados mais financiados pelo setor procuram manter um pé em cada canoa: apresentam mais propostas favoráveis aos seus patrocinadores, mas não se furtam a também apresentar propostas desfavoráveis, possivelmente com o propósito de conquistar o apoio de segmentos sociais eleitoralmente relevantes, tais como trabalhadores e consumidores. Essa hipótese explicativa merece ser testada em estudos futuros.

Em resumo, parece-nos que os deputados financiados pela indústria apresentam um *mix* de projetos que lhes permite alcançar um equilíbrio delicado, em que se busca conciliar os interesses particulares das empresas que ajudaram suas campanhas (e podem voltar a fazê-lo no futuro) com outros interesses, provavelmente dos eleitores.

REFERÊNCIAS

ANSOLABEHERE, S.; FIGUEIREDO, J. M. de; SNYDER JUNIOR, J. M. Why is there so little money in U.S. politics? **Journal of Economic Perspectives**, v. 17, n. 1, p. 105-130, 2003.

CARVALHO, L. B. Financiamento de campanha e atuação parlamentar: o efeito do patrocínio de campanha dos planos de saúde sobre as proposições do legislativo. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 41., 2017, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... Caxambu: Anpocs, 2017.

CRUZ, R. G. da. **A quem respondem os ruralistas**? Base eleitoral e proposições legislativas dos deputados federais da 54ª legislatura. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MANCUSO, W. P. **O *lobby* da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas; Edusp, 2007.

_____. 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, 2015.

SANTOS, M. L. *et al*. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 33-59, 2015.

STRATMANN, T. Some talk: money in politics. A (partial) review of the literature. **Public Choice**, n. 124, p. 135-156, 2005.

ZUCCO, C.; LAUDERDALE, B. E. Distinguishing between influences on Brazilian legislative behavior. **Legislative Studies Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 363-396, 2011.

Seção II

A reforma eleitoral de 2015 e suas (prováveis) implicações

O Congresso e a Reforma Eleitoral de 2015

Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza[1]

1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucionais as doações de pessoas jurídicas (em geral, empresas) para candidatos e partidos políticos. Essa foi mais uma de várias interpretações da legislação eleitoral promovidas pelo Judiciário desde o início dos anos 2000, e que alteraram drasticamente as condições da disputa político-partidária (Ferraz Júnior, 2008; Lopes, 2015).

À parte as questões jurídicas, uma justificativa frequente para as intervenções do Judiciário é que os congressistas supostamente não têm interesse ou são incapazes de formar maioria para aprovar reformas políticas, mesmo quando elas são demandadas pela sociedade. No caso particular da reforma de 2015, o fato é que a decisão do STF ocorreu em meio à forte suspeição da sociedade em relação ao grande volume de dinheiro de empresas nas campanhas eleitorais e ao incômodo generalizado com escândalos de corrupção e de favorecimento de doadores.

Este artigo apresenta, de forma resumida, uma análise descritiva das propostas legislativas de revisão do financiamento eleitoral e do posicionamento dos partidos parlamentares a respeito de modelos alternativos de financiamento. O propósito da análise é lançar luz sobre como o Congresso se comportou no processo de regulação do financiamento eleitoral.

2 HISTÓRICO

Doações de empresas já haviam sido proibidas pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei nº 4.740, de 1965. No começo dos anos 1990, entretanto, as comissões parlamentares de inquérito que investigaram os escândalos do "esquema PC Farias" e dos "anões do orçamento" trouxeram à luz a ineficácia daquela proibição, o que contribuiu para que fosse revista.

Na lei que estabeleceu as normas para as eleições de 1994 (Lei nº 8.713, de 1993), os congressistas permitiram doações de empresas para campanhas, dentro de certos limites e sob a condição de serem devidamente reportadas à Justiça Eleitoral. Posteriormente, avançou-se na direção de maior transparência das doações, especialmente com a aprovação da Lei dos Partidos (Lei nº 9.096), em 1995; da lei que estabeleceu as normas para as eleições de 1998 (Lei nº 9.504), em 1997; e da introdução do formato eletrônico na prestação de contas, a partir de 2002. Essa regulamentação, contudo, não se mostrou suficiente para impedir abusos.

Nas duas eleições nacionais que se seguiram, em 2006 e 2010, o volume total das doações de empresas cresceu vertiginosamente, multiplicando-se por três, em valores constantes (Santos, 2016, p. 46). Na eleição de 2014, representou 85% do total das doações de campanha, considerando todos os cargos em disputa (*op. cit.*, p. 48). Nesse cenário, passaram a chamar atenção o encarecimento das campanhas, a disparidade na arrecadação dos candidatos e a concentração de doadores. Por fim, escândalos de corrupção

1. Cientista política. *E-mail*: <cprsouza@gmail.com>.

e de favorecimento indevido de empresas doadoras passaram a causar incômodo na sociedade em geral (Tatagiba e Galvão, 2019).

Em setembro de 2011, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), apoiada por organizações da sociedade civil, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, para contestar, entre outras coisas, a legalidade das doações de empresas (mais amplamente, pessoas jurídicas) para campanhas eleitorais e partidos políticos. Segundo a ação, o financiamento de campanhas por empresas viola princípios fundamentais da Constituição – por exemplo, a isonomia e a proporcionalidade – e produz duas consequências indesejadas: dependência da política em relação ao poder econômico e desigualdade de participação entre doadores.

Quando se iniciou a votação da ADI no STF, em dezembro de 2013, a conjuntura era de forte insatisfação popular com a política em geral, manifesta na forma de uma onda de grandes protestos de rua, seis meses antes. Em resposta aos movimentos, a presidente Dilma Rousseff chegou a se pronunciar em rede nacional, propondo a realização de uma constituinte sobre reforma política, inclusive defendendo mudanças no modelo de financiamento eleitoral, o que não se concretizou.

Em abril de 2014, seis dos onze ministros da Corte já haviam pronunciado voto em favor da ação. Nesse momento, porém, o ministro Gilmar Mendes pediu vista do processo, suspendendo o julgamento. Somente dezessete meses depois, em setembro de 2015, retomou-se a deliberação, com uma maioria finalmente acolhendo a ADI nº 4.650 e, por conseguinte, proibindo doações de empresas para campanhas eleitorais e partidos políticos.

3 AS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

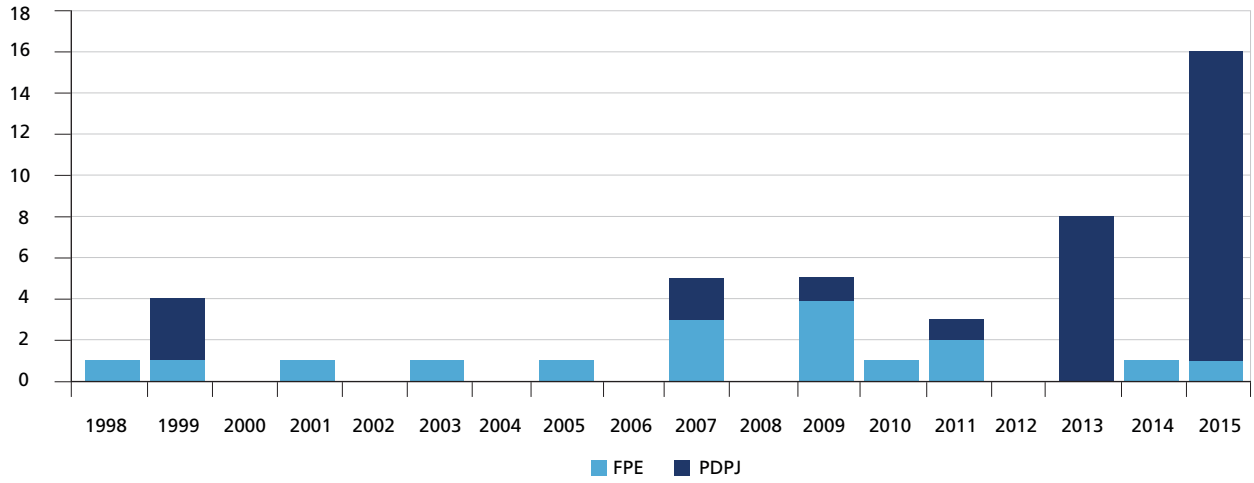
Desde a lei que regulou as eleições de 1998 até a decisão do STF, submeteram-se ao Congresso 47 proposições que estabeleciam restrição relevante às doações eleitorais de empresas (apêndice). Pouco mais de um terço (dezessete) delas propunha inclusive o banimento de todas as doações privadas, determinando que apenas recursos públicos fossem usados para financiar campanhas e partidos. Nos doze meses seguintes àquela decisão (quando se concluiu a pesquisa), não se apresentou uma nova proposta para modificar o financiamento eleitoral.

Com relação à autoria, dois terços (trinta) das proposições partiram exclusivamente de parlamentares de legendas de esquerda, sendo quase metade (catorze) deste subconjunto de membros do Partido dos Trabalhadores (PT). As demais iniciativas se dividiram entre autoradas exclusivamente por congressistas de partidos de centro ou direita (sete) e coautoradas por membros de partidos de diferentes campos ideológicos, incluindo as originadas de comissões parlamentares e do Executivo (dez). A forte prevalência de iniciativas da esquerda é consistente com a ideia de que esse grupo tem menor capacidade de arrecadação de recursos de empresas, provavelmente em razão do menor alinhamento dos seus interesses com os do empresariado (Samuels, 2006). É importante ressaltar que, mesmo depois de chegarem ao governo e, assim, aumentarem consideravelmente sua capacidade de arrecadação, os partidos de esquerda permaneceram fiéis à ideia de que o financiamento empresarial de campanhas deveria ser limitado.

O gráfico 1 ilustra a distribuição das proposições por ano de apresentação no Congresso, divididas entre as que propunham financiamento público exclusivo (FPE) e as que defendiam outro modelo de proibição de doações de pessoas jurídicas (PDPJ), parcial ou total. Chama a atenção que, nos quatro anos entre o ajuizamento e a conclusão do julgamento da ADI nº 4.650 (2012-2015),

apresentaram-se mais proposições que nos catorze anos anteriores: as respectivas médias anuais foram 6,3 e 1,6. Os picos observados em 2013 e 2015 provavelmente estão associados, respectivamente, às manifestações de rua e à janela de oportunidade propiciada pela interrupção do julgamento da ação, quando se consolidou a expectativa de que doações de empresas seriam proibidas. Também é notável que o FPE estivesse muito presente no debate dos congressistas antes do ajuizamento da ADI, após o qual foi praticamente deixado de lado, passando a predominar alternativas de proibição parcial ou total de doações de empresas.

GRÁFICO 1
Número de proposições legislativas sobre o financiamento de campanhas, por conteúdo e ano de apresentação (1998-2015)



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado.
Elaboração da autora.

Nenhuma das 47 propostas de reforma do modelo de financiamento de campanhas foi convertida em lei. Antes do ajuizamento da ADI nº 4.650, apenas uma – o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 353/1999 – das 22 propostas apresentadas chegou a ser aprovada em uma das Casas (o Senado, em 2001), sendo posteriormente rejeitada pela outra. Após o ajuizamento, apenas uma proposição – o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 75/2015 – foi aprovada por ambas as Casas, mas a parte relativa ao financiamento foi vetada, e o veto foi mantido pelo Congresso. Em realidade, a grande maioria das proposições não chegou a ocupar posição de destaque na agenda legislativa.[2]

4 O DEBATE NO CONGRESSO

Ao longo de 2015 e antes da conclusão do julgamento da ADI nº 4.650, o tema do financiamento de campanhas ganhou destaque na pauta legislativa. Aparentemente, havia a expectativa de aprovar um texto que pudesse se contrapor à decisão (esperada) do STF de proibir totalmente doações de empresas e, assim, motivar os ministros a reverem seus votos.

Em junho, o tema foi votado primeiramente no plenário da Câmara dos Deputados, na forma de quatro emendas constitucionais (ECs) aglutinativas à Proposta de Emenda à

2. O conteúdo e o histórico da tramitação dos projetos podem ser acessados pelos portais de pesquisa da Câmara e do Senado, disponíveis, respectivamente, em: <www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada> e <www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>.

Constituição (PEC) nº 182/2007,[3] que propunham: constitucionalizar as regras então vigentes, que permitiam doações de pessoas jurídicas e físicas para candidatos e partidos (EC nº 22); proibir doações de pessoas jurídicas para candidatos ou partidos (EC nº 10); proibir toda doação privada, estabelecendo o FPE (EC nº 32); e proibir doações de pessoas jurídicas para candidatos, mas não para partidos (EC nº 28). Ressalte-se que a EC nº 28 deixava uma brecha para que candidatos recebessem doações de empresas indiretamente, por meio de seus partidos.

O gráfico 2 ilustra as distribuições dos encaminhamentos dos líderes partidários e dos votos dos deputados, por campo ideológico, na votação de primeiro turno de cada uma das quatro emendas. No que diz respeito ao encaminhamento, é nítida a diferença entre os dois campos ideológicos: quase toda a esquerda encaminhou contrariamente às ECs nºs 22 e 28, que preservavam as doações de empresas, enquanto quase todo o centro e toda a direita encaminharam favoravelmente. Em contrapartida, o centro e a direita encaminharam contrariamente às ECs nºs 10 e 32, que proibiam doações de pessoas jurídicas, enquanto a esquerda apoiou a primeira, mas se dividiu em relação à segunda, que propunha o FPE. Com pequenas diferenças, as votações em cada campo ideológico seguiram os encaminhamentos.

Em geral, os encaminhamentos foram coerentes com as posições até então defendidas pelos dois campos ideológicos, os quais, por sua vez, estão associadas ao fato de os candidatos eleitos de centro e de direita receberem relativamente mais doações de empresas e os de esquerda, mais doações de pessoas físicas. Na eleição de 2014 para deputado federal, a média da parcela de recursos provenientes de pessoas jurídicas na receita dos candidatos eleitos pelos principais partidos parlamentares de centro e de direita foi de 66,1%, enquanto a média entre os eleitos pelos principais partidos de esquerda foi de 54,6%.[4] Mesmo sendo pequena, a diferença é relevante quando se considera que a esquerda controlava o Executivo, ou seja, que ocupava uma posição privilegiada para impulsionar sua arrecadação entre empresas. Em contrapartida, as médias da parcela de recursos provenientes de doações de pessoas físicas menores que R$ 50 mil naqueles dois campos ideológicos foram, respectivamente, 9,8% e 25,6%.

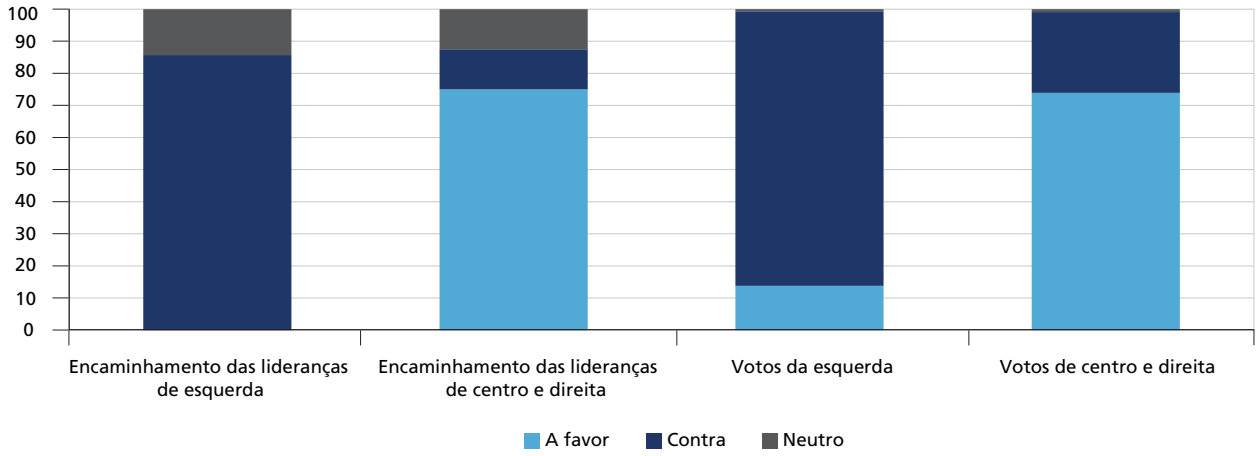
Apenas a EC nº 28, que propunha o financiamento de pessoas jurídicas para partidos, mas não para candidatos, conseguiu os votos favoráveis de pelo menos três quintos (60%) dos deputados, a maioria mínima necessária para emendas à Constituição. A única outra emenda que chegou perto de ser aprovada foi a EC nº 22, que constitucionalizava o *status quo*, com 51,5% de votos favoráveis dos deputados. O FPE (EC nº 32) foi a proposta que recebeu menos votos favoráveis (10,9%). Nem mesmo a esquerda a apoiou majoritariamente.

Em seguida à votação de primeiro turno da PEC nº 182/2007, e ainda em julho, os deputados apreciaram o Projeto de Lei (PL) nº 5.735/2013 no plenário, ao qual aprovaram, em votação simbólica, uma subemenda substitutiva que modificava o financiamento de campanhas, na forma do que fora aprovado na PEC. Ambas as proposições foram encaminhadas ao Senado, contendo o mesmo modelo de financiamento eleitoral, qual seja, PDPJ a candidatos, mas não a partidos.

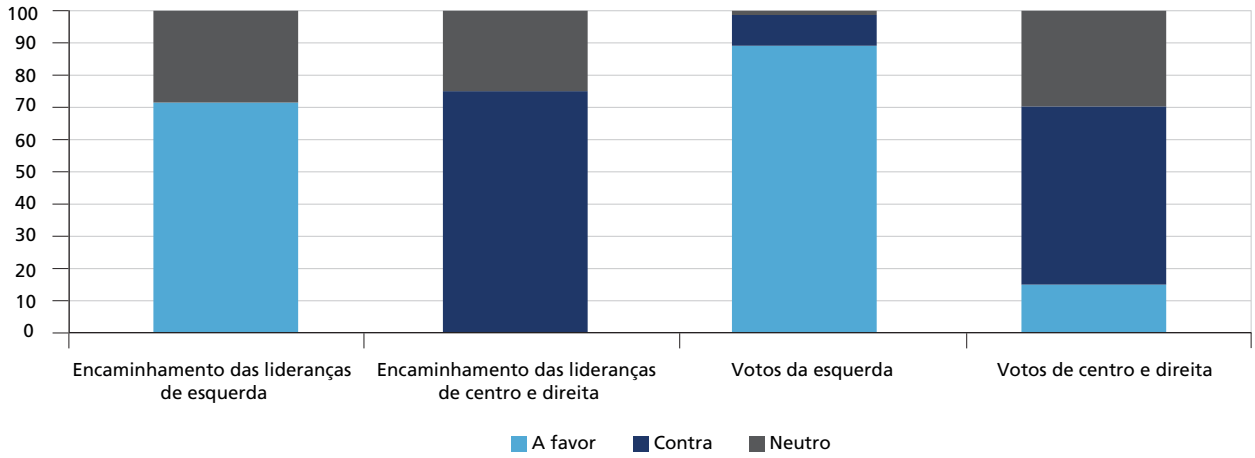
3. A PEC era originada do Senado, onde havia recebido o número 23/2007, e não tinha como objetivo original alterar o modelo de financiamento de campanhas.
4. Números calculados pela autora a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/prestacao-de-contas>.

GRÁFICO 2
Distribuição dos encaminhamentos das lideranças e dos votos dos deputados em emendas sobre o financiamento de campanhas, por emenda e campo ideológico[1]
(Em %)

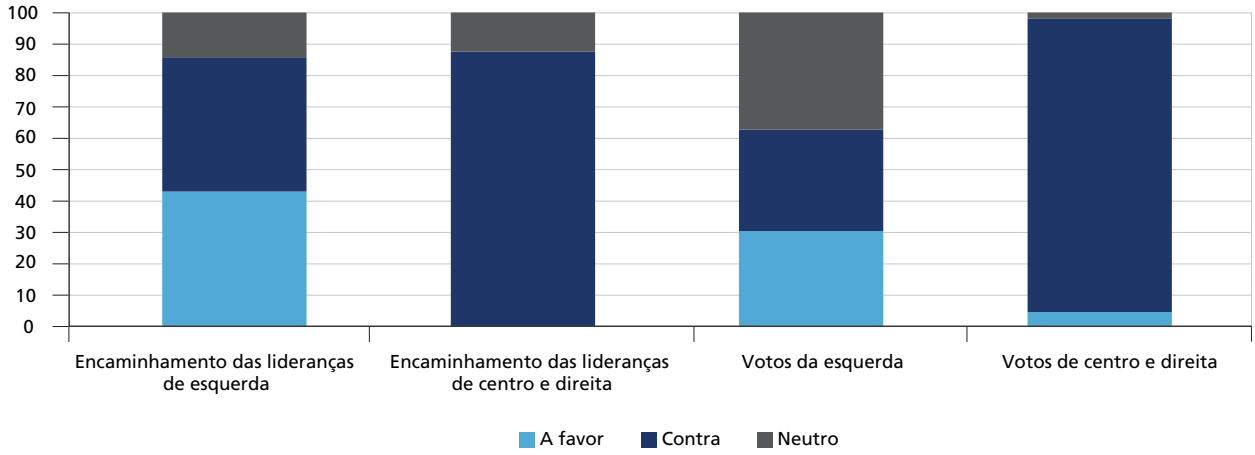
2A – EC nº 22: permite doações de pessoas físicas e jurídicas, para candidatos e partidos



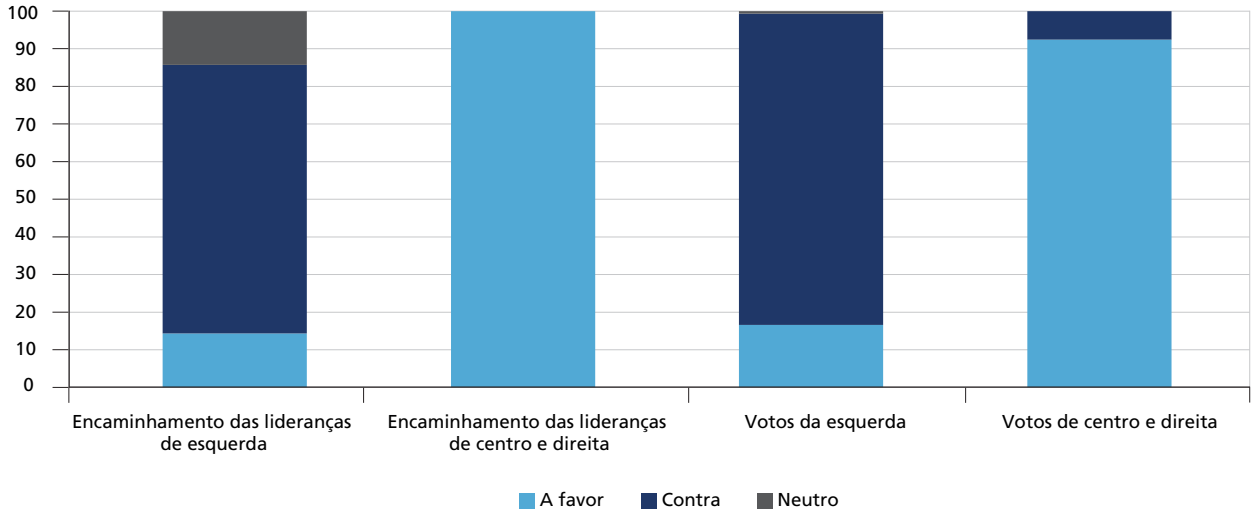
2B – EC nº 10: proíbe apenas doações de pessoas jurídicas



2C – EC nº 32: FPE



2D – EC nº 28: proíbe doações de pessoas jurídicas para candidatos, mas não para partidos



Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração da autora.
Nota: [1] Plenário da Câmara dos Deputados, PEC nº 182/2007, primeiro turno.
Obs.: A esquerda é constituída por: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); PT; Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Popular Socialista (PPS); e Partido Verde (PV). O centro e a direita são constituídos por: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); bloco Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Progressista (PP), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e outros; Partido Social Democrático (PSD); Partido da República (PR); Solidariedade (SDD); Partido Republicano da Ordem Social (PROS); bloco Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Trabalhista Nacional (PTN) e outros; e Democratas (DEM). Os neutros se abstiveram ou liberaram a bancada.

O Senado funcionou como uma barreira à pretensão da maioria dos deputados de constitucionalizar um modelo de financiamento mais próximo do *status quo*, e também de permitir a regulamentação por meio de lei infraconstitucional. Contudo, como cabia à Câmara a palavra final sobre o conteúdo que seria aprovado do PL nº 5.735/2013, a única alteração definitiva que os senadores poderiam realizar era sobre a trajetória da PEC nº 182/2007, cuja origem era o próprio Senado.

O parecer aprovado pela comissão especial do Senado ao projeto (agora com o PLC nº 75/2015) manteve a versão da Câmara, segundo a qual somente os partidos poderiam receber doações de pessoas jurídicas. No plenário, todavia, o próprio relator da matéria, o senador Romero Jucá, do PMDB de Roraima, apresentou uma subemenda estendendo a proibição aos partidos e, assim, alterando seu parecer inicial. A subemenda foi aprovada pelo placar apertado de 36 votos a 31, em votação que ocorreu antes da retomada do julgamento da ADI nº 4.650. Ou seja, diferentemente da comissão (cuja posição majoritária acompanhava a da Câmara), o plenário do Senado estava disposto a realizar uma reforma mais substancial, no sentido de proibir o financiamento empresarial de campanhas.[5] Os deputados, no entanto, rejeitaram essa alteração, mantendo a versão da Câmara. Em 10 de setembro de 2015, o PL nº 5.735/2013 foi enviado à sanção presidencial. Essa foi a última tentativa de regulamentar as doações de empresas antes da decisão do STF sobre a ADI nº 4.650.

Quando a Corte finalmente tomou sua decisão sobre a ADI nº 4.650, em 16 de setembro, todas as atenções se voltaram para a sanção do PL nº 5.735/2013 pela presidente Dilma e os

5. A diferença de comportamento entre senadores e deputados não parece ser explicável pela composição ideológica das duas Casas, que era muito similar, com a esquerda controlando cerca de um terço das cadeiras em ambas. Ressalte-se, em contrapartida, que eventos em junho e julho de 2015, relacionados à operação Lava Jato, podem ter influenciado os votos de senadores – especificamente, a prisão dos presidentes das empreiteiras Odebrecht e Andrade Gutierrez, as primeiras condenações de dirigentes de empresas e os primeiros mandados de busca e apreensão contra políticos.

desdobramentos da PEC nº 113/2015, no Senado. Naquele mesmo mês, a presidente acompanhou a decisão do STF e vetou o artigo que permitia doações de pessoas jurídicas para partidos. Embora uma maioria dos deputados viesse a votar contrariamente ao veto (220 votos *versus* 190 favoráveis), não se alcançariam os 257 votos necessários para derrubá-lo.

Em dezembro, os senadores dividiram a PEC, colocando a questão do financiamento de campanhas em uma proposta separada, de número 113A/2015. É interessante notar que não houve sequer objeções a essa decisão desfavorável à constitucionalização da matéria. Em abril de 2016, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) aprovou um substitutivo no qual se rejeitava a constitucionalização do financiamento eleitoral.[6]

5 CONCLUSÃO

Nos anos 2000, não faltaram iniciativas legislativas para alterar o modelo de financiamento eleitoral, de maneira a proibir doações de pessoas jurídicas, parcial ou totalmente. Entre parte dos congressistas, portanto, havia a percepção de que algo estava errado com o modelo vigente. Todavia, as iniciativas tramitaram a passos lentos, sem que nenhuma tivesse conseguido mobilizar uma maioria parlamentar em seu favor, pelo menos até que o STF sinalizasse claramente que proibiria as doações de pessoas jurídicas.

As votações da PEC nº 182/2007 mostram que não havia entre os deputados uma maioria suficiente para preservar as doações por pessoas jurídicas a candidatos e partidos. Havia, porém, maioria para aprovar, como alternativa ao banimento total dessas doações, sua proibição apenas a candidatos. Entre os senadores, no entanto, não havia maioria favorável a qualquer alternativa que não a proibição total.

Eventuais esforços futuros de explicação para esse descompasso entre a Câmara e o Senado devem considerar o fato de seus respectivos membros serem eleitos por sistemas distintos – no caso, o proporcional e o majoritário, respectivamente. Não é demais lembrar que o segundo sistema não gera problemas de coordenação, seja na arrecadação ou na distribuição de recursos, uma vez que há somente um ou dois candidatos por partido. Tais problemas costumam existir entre os deputados, o que tende a gerar resistência a modelos de financiamento que centralizem a arrecadação ou a distribuição de recursos.

REFERÊNCIAS

FERRAZ JÚNIOR, V. E. M. **Poder Judiciário e competição política no Brasil**: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais. 2008. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

LOPES, A. P. de A. **Poder Judiciário e democracia**: uma análise do impacto da intervenção judicial nas regras da competição política de 2002 a 2010. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

6. Até o fim de 2018, a PEC nº 113A/2015 ainda aguardava para ser votada no plenário do Senado.

SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *In*: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (Org.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, B. C. dos. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 63-96, 2019.

APÊNDICE

Proposições Apresentadas entre 1998 e 2015 Que Alteravam o Modelo de Financiamento de Campanhas (Fontes de Recursos)

QUADRO A.1
Financiamento público exclusivo (FPE)

Projeto	Autor	Partido
PL nº 4.593/2001	Senador Sérgio Machado	PSDB
PL nº 2.679/2003	Comissão de Reforma Política	Multipartido
PL nº 1.205/2007	Deputado Flávio Dino	PCdoB
PL nº 1.210/2007	Deputado Régis de Oliveira	PSC
PL nº 2.222/2007	Deputado Sebastião Bala Rocha	PDT
PL nº 4.634/2009	Executivo	PT
PL nº 4.883/2009	Deputado Rodrigo Rollemberg	PSB
PL nº 5.277/2009	Deputado Ibsen Pinheiro	PMDB
PL nº 5.281/2009	Deputado Reginaldo Lopes	PT
PL nº 448/2011	Deputada Perpétua Almeida	PCdoB
PLS nº 188/1998	Comissão de Reforma Político-Partidária	Multipartido
PLS nº 353/1999	Senador Sérgio Machado e outros	Multipartido
PLS nº 284/2005	Senador Cristóvam Buarque	PT
PLS nº 137/2010	Senador Geraldo Mesquita Júnior	PMDB
PLS nº 268/2011	Comissão de Reforma Política	Multipartido
PLS nº 338/2014	Senadora Ângela Portela	PT
PLS nº 36/2015	Senador José Reguffe	PDT

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado.
Elaboração da autora.
Obs.: PL – Projeto de Lei; PLS – Projeto de Lei do Senado; PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira; PCdoB – Partido Comunista do Brasil; PSC – Partido Social Cristão; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PT – Partido dos Trabalhadores; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

QUADRO A.2
Proibição total ou parcial de doações de pessoas jurídicas

Projeto	Autor	Partido
PL nº 671/1999	Deputado Aloysio Nunes	PSDB
PL nº 1.495/1999	Deputado João Paulo Cunha	PT
PL nº 1.577/1999	Deputado Clementino Coelho	PSB
PL nº 1.275/2007	Deputado Sérgio Barradas Carneiro	PT
PL nº 2.121/2007	Deputado José Eduardo Cardozo	PT
PL nº 4.966/2009	Deputado Chico Alencar	PSOL
PL nº 2.059/2011	Deputado Rubens Bueno e outros	PPS
PL nº 5.558/2013	Deputado João Dado	PDT
PL nº 6.077/2013	Deputado Domingos Dutra	PT
PL nº 6.114/2013	Deputado Décio Lima	PT
PL nº 6.147/2013	Deputado Henrique Fontana	PT
PL nº 6.148/2013	Deputado Henrique Fontana	PT
PL nº 6.316/2013	Deputada Luiza Erundina e outros	Multipartido
PL nº 1.202/2015	Deputado Daniel Vilela	PMDB
PL nº 2.078/2015	Deputado Marcelo Castro	PMDB
PL nº 2.235/2015	Deputado Afonso Mota	PDT
PL nº 2.259/2015	Deputado Mendonça Filho e outros	Multipartido
PLS nº 264/2013	Senador Jorge Viana	PT
PLS nº 82/2013	Senadora Vanessa Grazziotin	PCdoB
PLS nº 416/2015	Senador Lasier Martins e outros	PDT
PLS nº 301/2015	Senador Walter Pinheiro	PT
PLS nº 273/2015	Senador Fernando Bezerra Coelho	PSB
PLS nº 236/2015	Senador Randolfe Rodrigues	PSOL
PLS nº 182/2015	Senador Antônio Carlos Valadares	PSB
PLS nº 166/2015	Senador Donizeti Nogueira	PT
PLS nº 132/2015	Senador Antônio Carlos Valadares	PSB
PLS nº 47/2015	Senador Jorge Viana	PT
PLC nº 75/2015	Deputado Ilário Marques e outros	Multipartido
PEC nº 113/2015	Câmara dos Deputados	Multipartido
PEC nº 113A/2015	Câmara dos Deputados	Multipartido

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado.
Elaboração da autora.
Obs.: PLC – Projeto de Lei da Câmara; PEC – Proposta de Emenda à Constituição; PSOL – Partido Socialismo e Liberdade; PPS – Partido Popular Socialista.

A Distância entre Intenção e Gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016

Bruno Pinheiro Wanderley Reis[1]
Felipe Lima Eduardo[2]

1 INTRODUÇÃO

A proibição do financiamento de campanhas e partidos por pessoa jurídica (PJ) com certeza mudou o quadro das disputas eleitorais no país. Todavia, entre efeitos esperados e inesperados, ainda sabemos muito pouco sobre o impacto dessa alteração na dinâmica do jogo político. Se as mudanças nos levarão para um sistema eleitoral mais sadio, com menor interferência do dinheiro sobre os resultados finais, ou o inverso, eis a questão que este breve estudo procura responder ao apresentar alguns resultados comparativos entre as eleições municipais de 2008, 2012 e 2016.

Eleições municipais seguramente têm sua peculiaridade, e apenas como aproximação podem ser usadas para avaliar os impactos de uma mudança tão drástica na regra de financiamento eleitoral. Contudo, como as eleições de 2016 eram as únicas sob o novo regime quando realizamos esta análise, compilamos aqui alguns dados que podem ajudar na avaliação preliminar daqueles impactos.

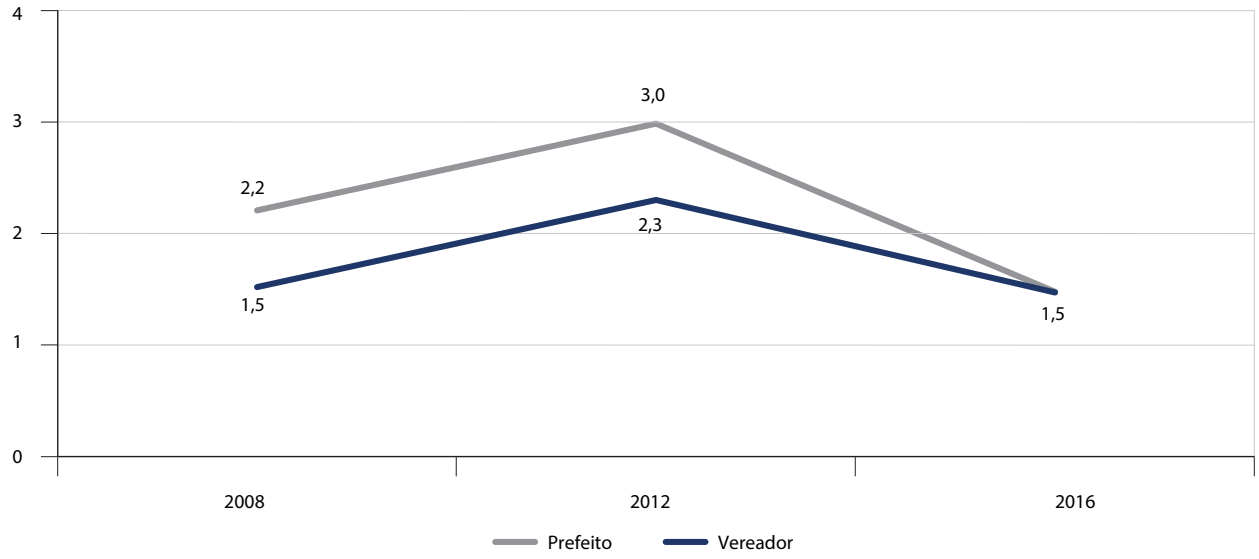
A julgar pelos resultados iniciais aqui apresentados, a nova legislação realmente reduziu o volume de dinheiro (declarado) nas campanhas eleitorais. Entretanto, não parece ter resolvido o problema da desigualdade econômica na disputa eleitoral por dois motivos: i) cresceu moderadamente o peso do autofinanciamento entre os candidatos a prefeito, o que, caso se acirre, pode colocar candidatos mais ricos em vantagem; e ii) há indício de que se ampliou a prática do caixa dois, o que coloca em xeque a própria eficácia da reforma.

2 GASTO DE CAMPANHA TOTAL

O volume total do gasto de campanha declarado sofreu forte queda nas eleições de 2016, como se pode observar no gráfico 1. Nas disputas para prefeito, o volume caiu pela metade em relação às eleições de 2012, de R$ 3 bilhões para R$ 1,5 bilhão, em valores constantes de 2016. Nas eleições para vereador, a queda foi menor, porém também substancial, chegando a 36% (de R$ 2,3 bilhões para R$ 1,5 bilhão). Todavia, quando se compara com 2008, somente nas eleições para prefeito houve queda real, de 33%; nas disputas para vereador, o gasto total em 2016 foi equivalente ao observado em 2008, em valores constantes. Portanto, pelo menos quando se analisam os dados oficiais dos gastos dos candidatos na primeira eleição sob as novas regras, o objetivo de reduzir o volume de dinheiro nas campanhas parece ter sido alcançado.

1. Professor no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e vice-diretor da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. *E-mail*: <brunoreis@ufmg.br>.
2. Cientista político. *E-mail*: <felipelimae@gmail.com>.

GRÁFICO 1
Volume de gastos de campanha nas eleições municipais, por cargo e eleição (2008-2016)
(Em R$ bilhões)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores constantes de 2016.

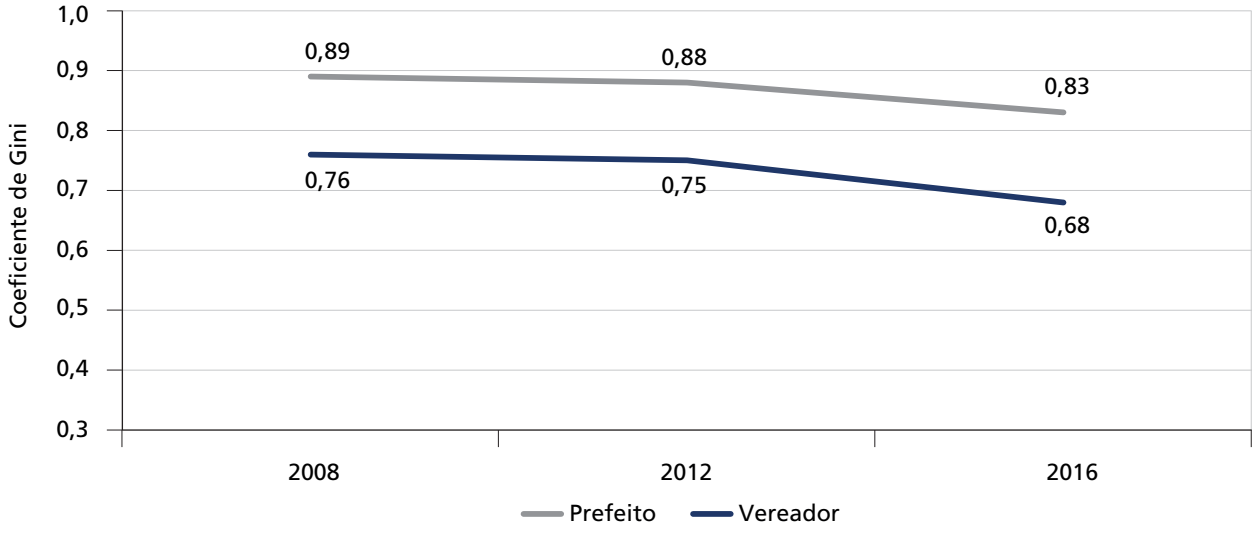
Porém, em virtude da natureza drástica da reforma, que simplesmente cortou 75% do financiamento eleitoral privado existente até então, é natural certa apreensão quanto à confiabilidade das prestações de contas eleitorais sob as novas regras, pelo menos nas primeiras eleições. Retornaremos a essa questão mais adiante, ao analisarmos a relação entre o gasto de campanha dos candidatos e seu desempenho eleitoral.

3 CONCENTRAÇÃO DAS FONTES DE DOAÇÃO DE CAMPANHA

Outro aspecto relevante do financiamento eleitoral é a concentração da oferta de doações de campanha. Tendo em vista que a reforma alijou as empresas do jogo eleitoral, e que parte delas era responsável por volume elevado das doações de campanha, espera-se uma redução na concentração da oferta de dinheiro. Para avaliar esse aspecto, calculamos o coeficiente de Gini das fontes de doações de campanha. Nesse caso, o coeficiente mede, para cada eleição, o quanto a origem das doações está concentrada em poucos doadores, levando-se em conta o total doado por cada um.

O gráfico 2 mostra que, tanto nas eleições para prefeito como para vereador, em 2016 a concentração das fontes diminuiu levemente. A mudança foi um pouco maior nas eleições para vereador, nas quais houve queda de 9,3% (de 0,75 para 0,68), contra redução de 5,7% nas eleições para prefeito (de 0,88 para 0,83). Quando se comparam as eleições de 2016 com as de 2008, as quedas são maiores: de 10,5% e 6,7%, respectivamente. Essas diminuições muito modestas da concentração das fontes de doações de campanha provavelmente se devem a um destes fatores: ou o volume das doações oriundas de empresas era relativamente pequeno, ou essas doações deram lugar ao autofinanciamento pelos candidatos. Avaliamos esses dois fatores na próxima seção.

GRÁFICO 2
Concentração das fontes de financiamento eleitoral nas eleições municipais, por cargo e eleição (2008-2016)



Fonte: TSE.
Elaboração dos autores.

4 PERFIL DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

O gráfico 3 ilustra, para as eleições de prefeitos e vereadores, a composição relativa do valor total das receitas de campanha segundo a origem dos recursos, se pessoa física (PF), partido (incluindo outros candidatos e comitês) ou o próprio candidato. Para uniformizar a comparação com a eleição de 2016, as porcentagens relativas aos dois pleitos anteriores referem-se ao total sem as doações por PJ. O peso médio dessas doações naqueles pleitos foi de 26% e 11%, respectivamente, para os cargos de prefeito e vereador.

Nas eleições para os executivos municipais, os pesos relativos das doações oriundas de PF e do próprio candidato (ou seja, o autofinanciamento) aumentaram em quase 50% em 2016. O primeiro passou de cerca de 30% para 42,4%, enquanto o segundo, de aproximadamente 25% para 37%. Naturalmente, isso ocorreu em detrimento dos recursos partidários, cuja participação relativa caiu de quase 45% para 20,6%.

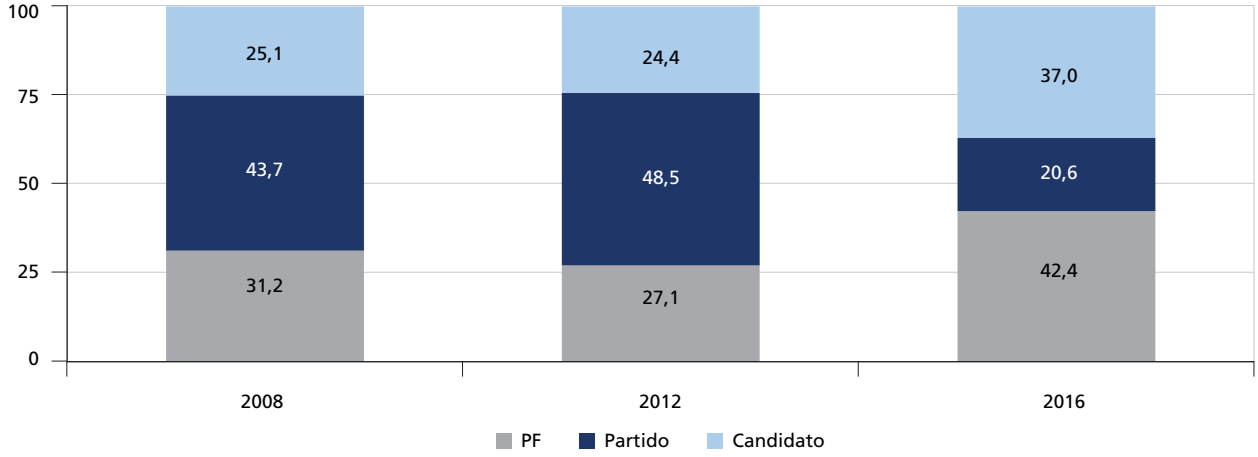
Por sua vez, nas eleições para vereador, houve crescimento significativo somente do peso das doações por PF, em detrimento exclusivamente do peso das doações de origem partidária: o primeiro passou de aproximadamente 34% para 44,2%, enquanto o segundo diminuiu de cerca de 30% para 17,5%. A parcela relativa aos recursos próprios dos candidatos manteve-se estável, por volta de 38%.

Essas mudanças sugerem que a modesta redução da concentração das fontes de financiamento de campanha pode ser atribuída, no caso das eleições para vereador, ao pequeno peso das doações por empresas (11%), e, no caso das eleições para prefeito, ao crescimento do autofinanciamento. O último aspecto chama atenção pelo risco de desequilíbrio em favor de candidatos mais ricos,[3] com eventual processo de elitização da disputa, pelo qual se fortalecem candidatos dos estratos superiores de renda e se enfraquecem candidatos das classes populares.

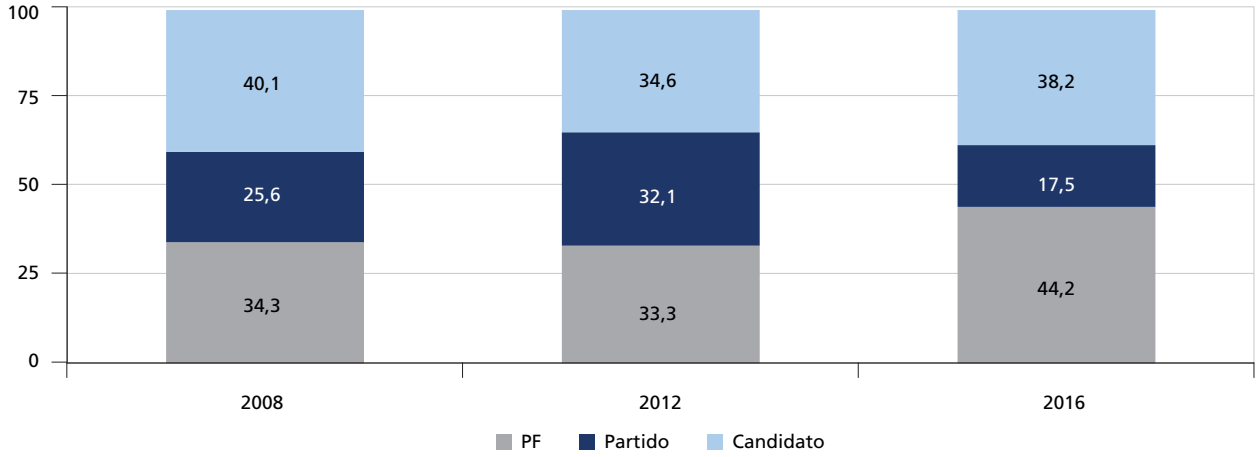
3. Supondo, de acordo com o espírito da lei, que a origem dos recursos do próprio candidato é sua renda ou patrimônio.

GRÁFICO 3
Origem das receitas dos candidatos municipais, por cargo e eleição (2008-2016)
(Em %)

3A – Prefeito



3B – Vereador



Fonte: TSE.
Elaboração dos autores.
Obs.: PF – pessoa física; partido – partido, comitê ou outros candidatos; candidato – o próprio candidato. As porcentagens relativas a 2008 e 2012 referem-se ao total sem as doações por PJ.

Outro movimento que suscita preocupação é a forte redução do financiamento de origem partidária, tanto nas eleições para prefeito como para vereador. Ao reduzir a importância dos partidos na captação e distribuição de recursos financeiros, a extinção das doações por PJ acentua a centralidade dos candidatos nas campanhas eleitorais, estimulando o personalismo e, por conseguinte, aumentando ainda mais a fragilidade do sistema partidário brasileiro.

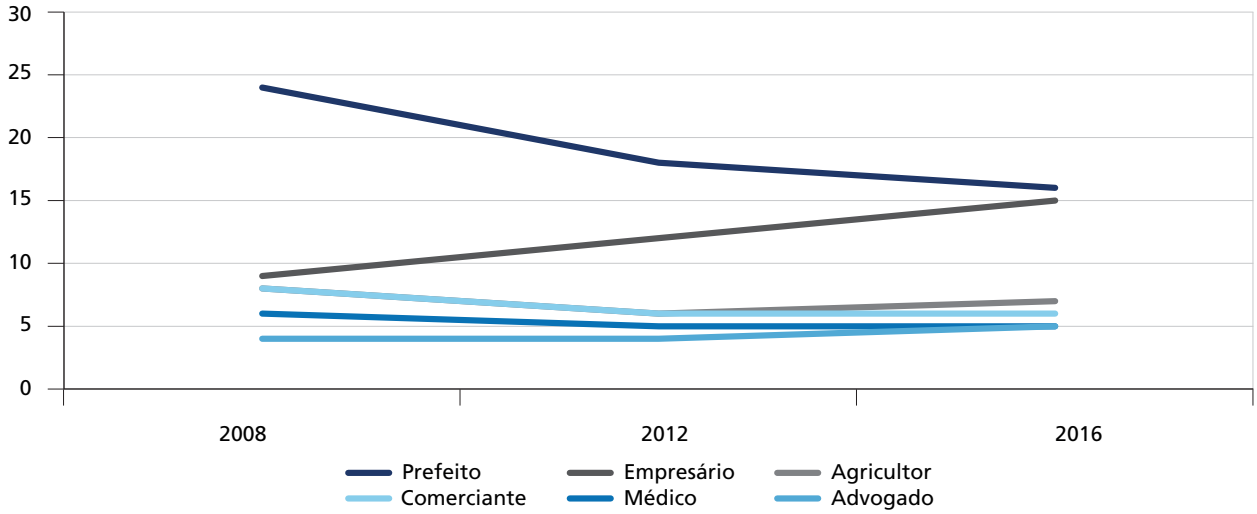
5 PERFIL DOS ELEITOS

O gráfico 4 ilustra a evolução das profissões declaradas por pelo menos 5% dos candidatos eleitos, por cargo e eleição. Os candidatos a prefeito eleitos que se autodeclararam empresários foram os únicos que cresceram substancialmente, passando de 9%, em 2008, para 12% e 15%, nas duas eleições seguintes. No que tange à eleição para vereador, não obstante o contínuo crescimento relativo de

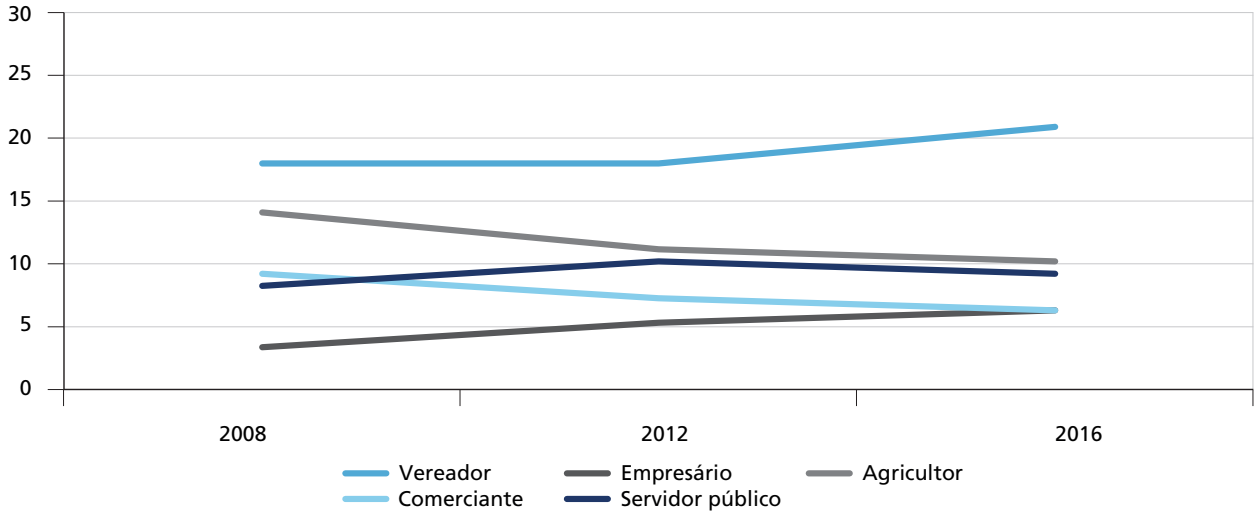
empresários entre os candidatos bem-sucedidos, não houve qualquer alteração substancial no perfil dos eleitos.

GRÁFICO 4
Profissão declarada pelos candidatos eleitos, por cargo e eleição (2008-2016)
(Em %)

4A – Prefeito



4B – Vereador



Fonte: TSE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Apenas as profissões com mais de 5% de citações.

O aumento da parcela de empresários entre os candidatos a prefeito eleitos teve início antes da reforma de 2015, razão pela qual não se deve associar aquele fenômeno a esse evento. De qualquer maneira, o crescimento da eleição de candidatos empresários em substituição aos autodeclarados "prefeitos" (com diminuição de 24%, em 2008, para 16%, em 2016) pode ser um sinal de que aquele segmento social está tomando as rédeas da política, em detrimento dos políticos de carreira.

A combinação dessa mudança com o crescimento do autofinanciamento reforça o risco de elitização da disputa nas eleições para prefeito.[4]

6 RELAÇÃO ENTRE GASTO DE CAMPANHA E VOTOS

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de proibir doação por PJ teve como objetivo último reduzir o peso do dinheiro nas eleições, entendido como a parte dos votos recebidos pelo candidato associada ao seu gasto de campanha. Como aquelas doações consistiam na maior fonte de desigualdade de gasto entre os candidatos, esperava-se que sua proibição tornasse as condições de disputa mais igualitárias do ponto de vista econômico e, por conseguinte, outros fatores que não o dinheiro passassem a ter mais peso para o desempenho eleitoral. Entretanto, não faltaram vozes céticas quanto ao impacto provavelmente deletério que a reforma teria no que concerne à confiabilidade das prestações de contas, no caso, ampliando a prática do chamado caixa dois.

Com o propósito de fazer um exame preliminar acerca do impacto da reforma sobre a relação entre gasto de campanha e votos, estimamos um modelo de regressão linear da votação relativa do candidato (isto é, a porcentagem dos votos recebidos em relação ao total de votos válidos), como função do seu gasto relativo (isto é, a porcentagem dos seus gastos em relação ao total dos gastos de todos os candidatos), controlando pelo número total de candidatos.

A mensuração da votação e do gasto do candidato em termos relativos segue o procedimento adotado por Pattie, Johnston e Fieldhouse (1995),[5] e visa anular diferenças potencialmente relevantes entre municípios, como o tamanho do eleitorado e a oferta de financiamento de campanha. Computamos as três variáveis para cada município, cargo e o primeiro turno da eleição, e transformamos o número de candidatos para a forma logarítmica, em razão de a sua distribuição ser muito inclinada à direita (média e mediana igual a 121 e 70, respectivamente).

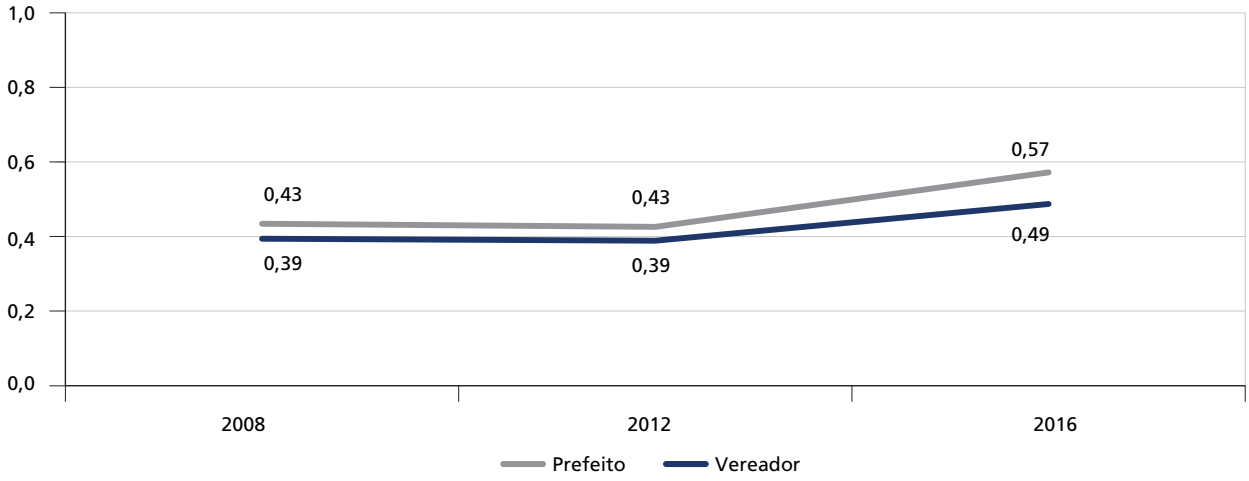
O gráfico 5 ilustra o efeito estimado médio do gasto relativo sobre a votação relativa do candidato, por cargo e eleição. O efeito é um pouco maior na eleição para prefeito, provavelmente em razão do custo de campanha mais elevado, dado que é maior a quantidade de votos que se precisa conquistar. Para ambos os cargos, o efeito do gasto não variou entre as eleições de 2008 e 2012, mas cresceu substancialmente na de 2016.

Nas duas primeiras eleições, para cada aumento de um ponto percentual (p.p.) no gasto relativo de candidatos a prefeito e a vereador, os aumentos (médios) na votação relativa foram de 0,43 e 0,39 p.p., respectivamente. Na eleição de 2016, os respectivos impactos foram de 0,57 e 0,49 p.p. Ou seja, após a reforma, o efeito do gasto (relativo) de campanha sobre a votação (relativa) para prefeito e para vereador aumentou em 33% e 24%, respectivamente.

É surpreendente que o efeito do gasto tenha crescido em 2016, em vez de diminuir. Nem o mais exaltado crítico da reforma vaticinou um aumento do peso do dinheiro nas eleições. Uma possibilidade que merece ser considerada é a de que o aumento é espúrio. A seguir, explicamos como a ampliação do caixa dois pode gerar um aumento artificial do efeito do gasto de campanha.

4. "Elitização" pressupõe que a parcela de empresários na população não tenha crescido tanto ou mais que a de empresários nas prefeituras, o que achamos bastante razoável.
5. Pattie, C. J.; Johnston, R. J.; Fieldhouse, E. A. Winning the local vote: the effectiveness of constituency campaign spending in Great Britain, 1983–1992. *American Political Science Review*, v. 89, n. 4, p. 969-983, 1995.

GRÁFICO 5
Efeito estimado do gasto (relativo) de campanha sobre o voto (relativo), por cargo e eleição (2008-2016)

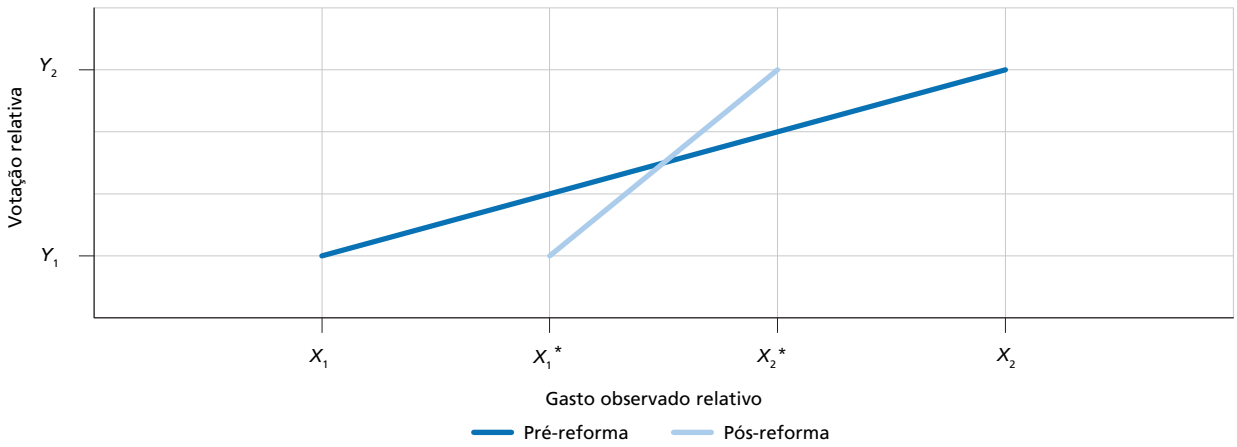


Fonte: TSE.
Elaboração dos autores.

Ao nivelar o gasto de campanha por baixo, a reforma provavelmente intensificou a prática do caixa dois,[6] fazendo com que a diferença entre o gasto realizado e o observado, ou seja, declarado, aumentasse na eleição de 2016, especialmente entre candidatos com maior capacidade de arrecadação de dinheiro. Se isso é verdade, então o gasto observado dos maiores arrecadadores deve ter diminuído e o dos menores arrecadadores, aumentado, relativamente ao total dos gastos observados. Isso implica a distribuição do gasto observado relativo ser mais comprimida na eleição de 2016 que nas duas eleições anteriores.

O gráfico 6 ilustra a relação hipotética entre gasto observado relativo e votação relativa, antes e depois da reforma, considerando apenas dois candidatos (1 e 2) e o cenário extremo em que o único impacto da reforma foi a ampliação do caixa dois, ou seja, supondo que não se alteraram nem a distribuição do gasto realizado nem seu efeito sobre a votação do candidato.

GRÁFICO 6
Relação entre gasto relativo (X) e votação relativa (Y), pré e pós-reforma, supondo efeito constante do gasto e ampliação do caixa dois



Elaboração dos autores.

6. Em contrário, pode-se argumentar que a operação Lava-Jato, que se encontrava avançada em 2016, teria desincentivado a prática do caixa dois.

Aos gastos relativos pré-reforma, X_1 e X_2, correspondem as votações relativas Y_1 e Y_2, respectivamente. Em razão da ampliação do caixa dois, a distribuição do gasto (observado) relativo pós-reforma se comprime (X_1^* e X_2^*), mas não a da votação relativa, pois continua refletindo o gasto realizado (X_1 e X_2). Por isso, a relação gasto-voto após a reforma se torna artificialmente mais forte – o que, no gráfico 6, se expressa pelo aumento da inclinação da reta.

Nosso ponto, devemos enfatizar, não é que a reforma tenha aumentado o caixa dois nem que tenha sido ineficaz em reduzir o peso do dinheiro na eleição, e sim que o inesperado crescimento do efeito do gasto de campanha na eleição de 2016 pode ser explicado por uma (provável) ampliação do caixa dois.

6.1 O impacto da reforma entre municípios

Apesar de as regras eleitorais serem similares em todo o país, é razoável supor que o impacto da reforma tenha variado entre municípios, em razão de diferenças no tamanho do eleitorado. Quanto maior a quantidade de votos necessários para um candidato se eleger, maior seu custo da campanha e, logo, maior a importância do dinheiro e o incentivo para o caixa dois (no pós-reforma).

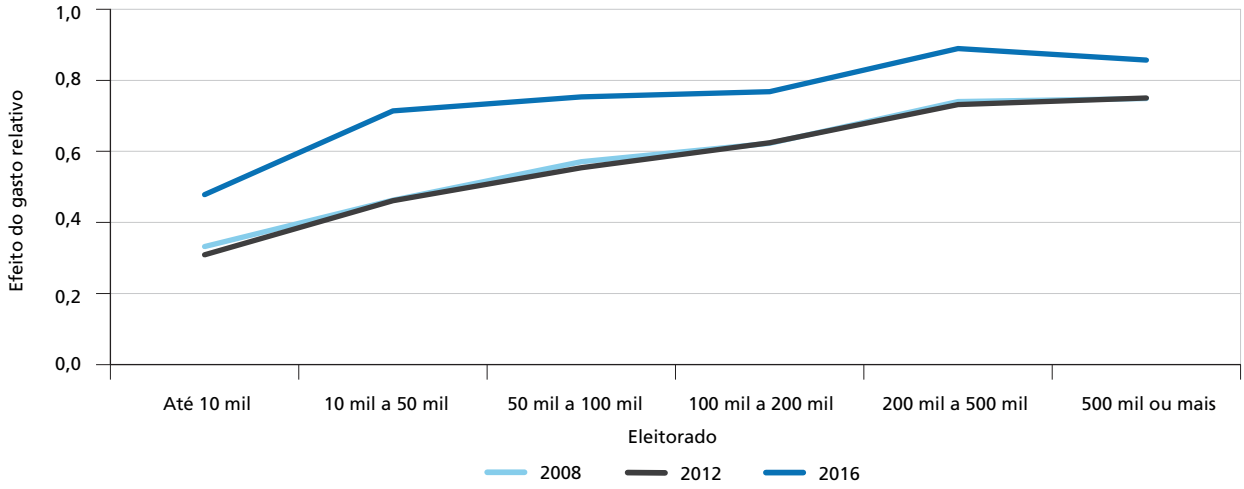
Para avaliar se a relação entre o gasto (relativo) e a votação (relativa) dos candidatos variou em função do tamanho do eleitorado, estimamos o modelo anterior separadamente para seis conjuntos de municípios, agrupados em ordem crescente da quantidade de votos válidos na eleição, sendo os primeiros os com até 10 mil votos, e os últimos os com mais de 500 mil.

O gráfico 7 apresenta os resultados por cargo, eleição e grupos de municípios. O primeiro aspecto que salta aos olhos é que o tamanho do município condiciona a magnitude do efeito estimado do gasto de campanha, porém de forma mais clara na eleição para prefeito. Tal como esperado, nessa eleição, o efeito é crescente no tamanho do eleitorado, em todos os pleitos analisados. Na eleição para vereador, contudo, não há uma relação clara, variando de forma diferente em cada uma das eleições analisadas. Nesse caso, é digna de nota a variação destoante do efeito nos municípios a partir de 100 mil eleitores, na eleição de 2012, o que requer investigação futura.

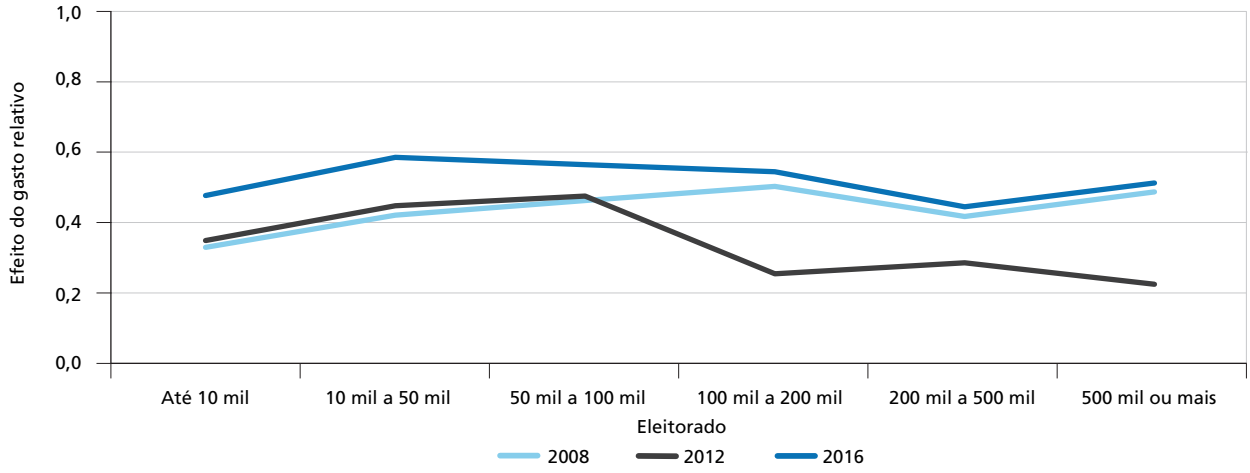
Mais importante para os propósitos deste estudo é que, em ambos os cargos e em municípios de todos os tamanhos, o efeito estimado do gasto sobre a votação foi maior na eleição de 2016, embora a diferença varie substancialmente por tamanho do eleitorado. Quanto a esse aspecto, esperávamos que nos municípios menores o efeito do gasto pós-reforma fosse mais próximo do efeito pré-reforma, em razão da menor intensidade do caixa dois, dado o custo mais baixo das campanhas. Não é, todavia, o que mostra a evidência do gráfico 7.

GRÁFICO 7
Efeito estimado do gasto (relativo) de campanha sobre o voto (relativo), por cargo, eleição e tamanho do eleitorado (2008-2016)

7A – Prefeito



7B – Vereador



Fonte: TSE.
Elaboração dos autores.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se tinha em mente ao banir as pessoas jurídicas do jogo do financiamento eleitoral era atingir e mitigar o protagonismo do poder econômico nas eleições, sobretudo seus efeitos sobre a representação federal. No entanto, a experiência e os resultados das eleições municipais de 2016, as primeiras após a reforma, não parecem animadores: a concentração das fontes de doação de campanha permaneceu elevada, provavelmente porque aumentou o peso do autofinanciamento, o que favorece candidatos mais ricos; e o efeito do gasto de campanha sobre o desempenho eleitoral não diminuiu, provavelmente porque se intensificou a prática do caixa dois.

Para além do que os dados e a análise revelaram, e com uma boa dose de especulação, permitimo-nos chamar atenção para duas potenciais consequências indesejáveis, as quais merecem ser objeto de investigações futuras.

A primeira é que talvez tenhamos tirado do jogo atores que, em certos contextos, tinham um efeito antes mais desconcentrador que concentrador. Com as pessoas jurídicas fora, e o jogo restrito a pessoas físicas ainda submetidas a um teto proporcional à sua renda, e ainda por cima candidatos limitados apenas pelo teto de gastos da eleição no financiamento das próprias campanhas, candidatos ricos tenderão a se tornar os maiores financiadores, talvez desnivelando ainda mais o campo.

A outra consequência é o estímulo a práticas ilícitas de financiamento, haja vista que a reforma não atacou as causas da forte demanda dos candidatos por dinheiro – no caso, os custos elevados de campanha nos grandes distritos. É possível que as novas regras estimulem inclusive a busca de fontes cujos recursos têm origem ilegal, como o narcotráfico e as milícias. Essas organizações sempre estiveram presentes nas franjas do sistema de representação, mas no cenário atual sua influência tende a aumentar.

A solução de aumentar drasticamente a dependência do sistema de representação frente ao orçamento público, além de a sua sustentabilidade fiscal ser muito incerta, poderá acelerar o distanciamento entre a representação política e a sociedade. A nosso ver, qualquer solução adequada para o problema do financiamento eleitoral requer um diagnóstico realista, que conceba o financiamento de campanhas como um mercado com uma estrutura de oportunidades própria. Esse mercado terá de ser fortemente regulado, por certo. Entretanto, entendê-lo é condição necessária para se chegar a uma fórmula regulatória que seja eficaz na redução da influência do dinheiro, eficiente no uso de recursos econômicos e igualitária na promoção da representação política. Se simplesmente banimos atores econômicos poderosos, mas não conseguimos mitigar a influência decisiva do dinheiro, podemos nos expor ao risco de simplesmente substituir uma plutocracia por outra, não necessariamente menos nefasta.

Teto para Gastos de Campanha: uma avaliação empírica dos critérios da Lei nº 13.165/2015

Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza[1]

1 INTRODUÇÃO

Na reforma eleitoral de 2015, pela primeira vez, os congressistas brasileiros estabeleceram em lei tetos para gastos de campanha de candidatos.[2] A Lei nº 13.165/2015, em seus arts. 5º a 8º, estabelece para cada cargo eletivo o teto de 70% do maior gasto declarado na última eleição para o mesmo cargo. No caso das eleições para o Congresso Nacional, computam-se os tetos por Unidade da Federação (UF). Para os cargos do Executivo, o limite cai para 50% quando a última eleição tiver sido disputada em dois turnos. Havendo necessidade de segundo turno, o teto reduz-se ainda mais, a 30% do fixado para o primeiro.

Um dos principais objetivos da imposição de limites de gastos de campanha é a redução do peso da desigualdade econômica na disputa pelo voto. O fato de a reforma ter sido precedida pela proibição de doações por pessoas jurídicas, a principal fonte de desigualdade entre candidaturas, não torna irrelevante aquele propósito, tendo em vista a possibilidade de candidatos ricos se valerem de recursos próprios na campanha. Entretanto, o suposto efeito equalizador do teto de gastos não é consenso entre especialistas.[3]

O teto de gastos de campanha não é unanimidade. Uma crítica, de natureza mais normativa, é que ele cerceia a liberdade de expressão e de informação, por reduzir a capacidade dos candidatos de arcarem com os (altos) custos da comunicação com os eleitores.[4] Contudo, a reforma de 2015 chama a atenção pelo fato de não ter havido oposição política nem jurídica à adoção de um teto – apenas discordância a respeito dos critérios para sua definição.

O propósito deste breve artigo é examinar o critério do teto de gastos de campanha instituído por meio da reforma de 2015, tendo em mente a justificativa de reduzir o peso da desigualdade econômica nas eleições para deputado federal. Para tanto, analisam-se os gastos declarados pelos candidatos nas eleições de 2014, 2010 e 2006, destacando-se as diferenças entre as UFs.

2 TETO DE GASTOS: CRITÉRIOS

Segundo o Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), de um total de 180 países que apresentam condições mínimas de competição eleitoral, 46% adotam algum teto de gastos de

---

1. Cientista política. *E-mail*: <cprsouza@gmail.com>.

2. A Lei nº 11.300/2006 previa que, a cada eleição, uma lei específica deveria fixar limites para gastos de campanha. Entretanto, nenhuma lei foi aprovada para tanto.

3. Mais informações sobre a experiência norte-americana em Stratmann e Aparicio-Castillo (2006) e Vanberg (2008). No Brasil, Avis *et al*. (2017) encontraram evidência favorável nas eleições de 2016 para prefeito. O efeito, contudo, é incerto nas eleições proporcionais, a julgar pela controvérsia quanto a se o gasto de campanha beneficia igualmente todos os candidatos (Samuels, 2001) ou favorece mais os que tentam a reeleição (Figueiredo Filho, 2009; Silva, 2010; Peixoto, 2010).

4. Esse argumento ganhou proeminência com o processo judicial Buckley *versus* Valeo, debatido na Suprema Corte dos Estados Unidos, em 1976 (Vanberg, 2008, p. 515).

campanha.[5] Os critérios mais comuns para o cálculo do teto são o tipo de cargo em disputa (57%), o limite fixo (51%), o número de eleitores no distrito (24%) e a decisão de um órgão responsável (19%). Pouco mais de um quarto dos países utiliza apenas um critério – boa parte utiliza de dois a três, e uma minoria chega a utilizar até cinco. A combinação mais frequente de critérios é a de limites fixos para diferentes cargos (18%).

A Lei nº 13.165/2015 estabelece que o teto de gastos seja calculado separadamente para cada cargo eletivo e no respectivo distrito, segundo três critérios principais: um valor de referência, um redutor (porcentagem) sobre esse valor e o turno da eleição. A referência é o maior gasto declarado na eleição anterior à edição da lei, para o cargo e no distrito. Esse é um aspecto positivo, porque usa como referência a própria realidade, contemplando diferenças entre cargos, distritos e eleições. Em geral, o redutor aplicado ao valor de referência é de 70%. Para cargos do Executivo, porém, ele diminui para 50%, caso tenha havido dois turnos na eleição anterior – havendo necessidade de segundo turno, o redutor passa a 30% do valor previsto para o primeiro turno. É interessante notar que nenhum dos países que adotam teto de gastos utiliza uma porcentagem do maior gasto declarado na eleição anterior.

Entre as propostas de teto oferecidas pelos congressistas brasileiros, não obstante ter prevalecido como referência o maior gasto, também teve destaque a média dos gastos declarados no distrito. Durante o debate legislativo, houve muitas críticas de que o critério escolhido não seria adequado por definir tetos de valor muito alto e, portanto, ineficazes para tornar a competição eleitoral mais equânime. A seguir, avaliamos essa crítica.

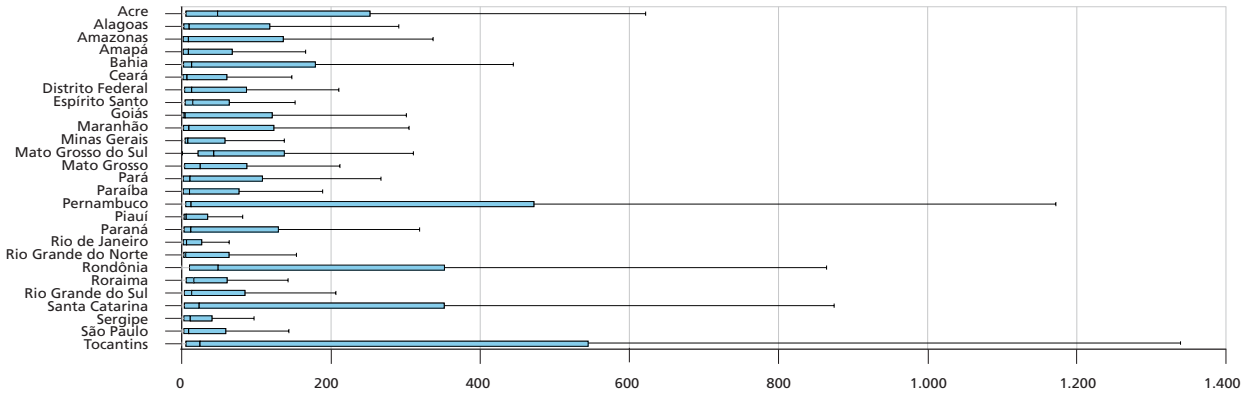
3 AVALIAÇÃO DO CRITÉRIO DA LEI Nº 13.165/2015

A distribuição das despesas de campanha costuma ser fortemente assimétrica, por apresentar um grande número de valores baixos e um pequeno número de valores muito elevados, o que tende a tornar o maior desses valores um caso discrepante em relação aos demais. O gráfico 1 apresenta os diagramas de caixa das despesas totais declaradas pelos candidatos a deputado federal em 2014, em cada um dos 26 estados e o Distrito Federal.[6] O limite superior de cada diagrama, representado pela extremidade da reta que se estende à direita da caixa, é o valor em relação ao qual 99% das despesas são iguais ou menores, supondo distribuição normal. As despesas além desse ponto são consideradas discrepantes – no caso, excessivamente elevadas.

É clara a assimetria da distribuição em todos os distritos, em razão da forte dispersão à direita, gerada por relativamente poucas despesas com valores muito elevados. Essa característica dos dados sugere que o critério em vigor, de 70% da maior despesa de campanha, pode levar à definição de um teto de gastos excessivamente elevado e, por conseguinte, inadequado para equilibrar a desigualdade econômica entre os candidatos, pelo menos nas eleições imediatamente seguintes à reforma.

5. Disponível em: <www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.
6. A "caixa" do diagrama (isto é, a parte mais espessa) representa os valores que se encontram entre o primeiro e o terceiro quartis da distribuição. Dentro da caixa há um traço vertical que representa o valor mediano. A reta que se estende além do terceiro quartil indica a dispersão dos valores maiores e seu tamanho equivale a uma vez e meia a diferença entre os quartis.

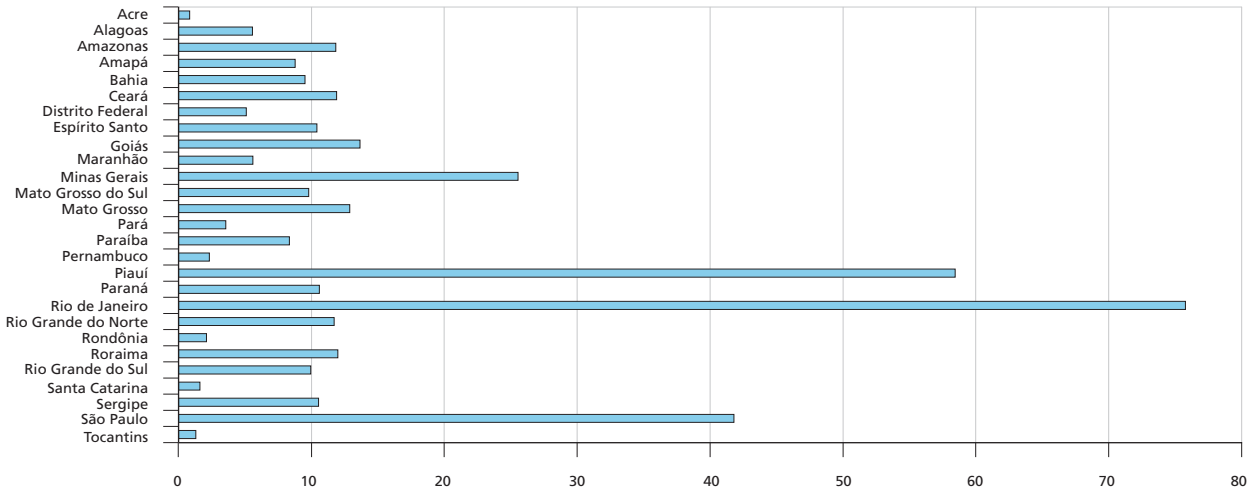
GRÁFICO 1
Distribuição das despesas totais de campanha dos candidatos a deputado federal, por UF (2014)
(Em R$ 1 mil)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).
Elaboração da autora.

Para avaliar em que medida o teto definido pela Lei nº 13.165 foi excessivo, calculamos a razão entre o seu valor e o limite superior da distribuição das despesas totais, com base na eleição de 2014. Quando (e somente quando) o quociente da razão é maior que 1, o critério de 70% da maior despesa total pode ser considerado excessivo. O gráfico 2 revela que o valor do teto foi excessivo em todos os distritos, exceto o Acre, onde representou 80% do limite superior das despesas da eleição anterior (quociente igual a 0,8). Em 21 UFs, o quociente foi superior a 5, e em quase metade delas (treze), superior a 10. No caso mais extremo, o Rio de Janeiro, onde a maior despesa observada em 2014 foi de R$ 6,8 milhões, o teto para a eleição de 2018 foi 75,8 vezes maior que o limite da distribuição das despesas de 2014 (R$ 62,7 mil).

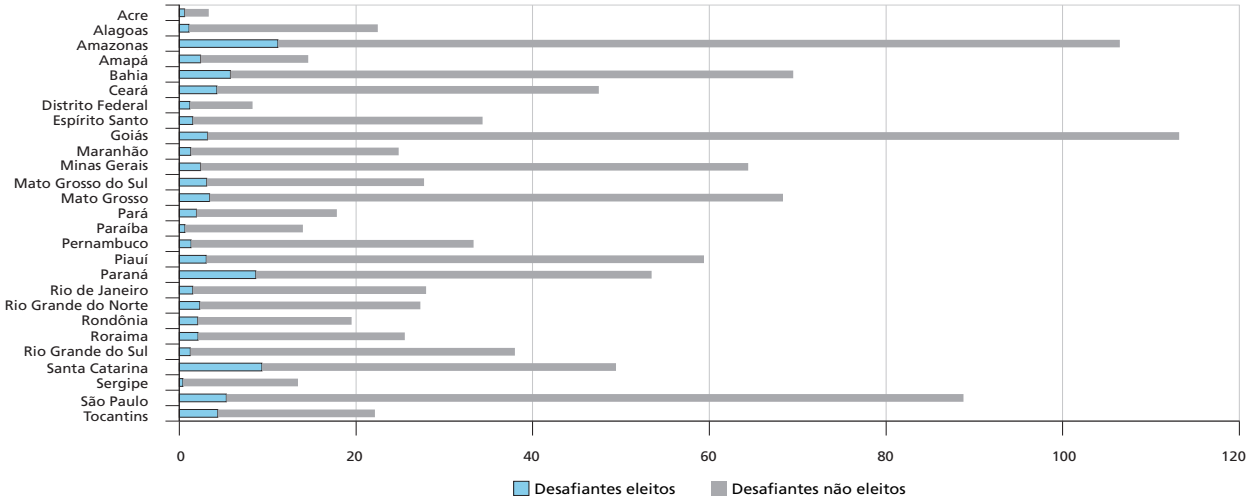
GRÁFICO 2
Quociente da razão entre o valor do teto e o limite superior das despesas de campanha dos candidatos a deputado federal, por UF (2014)



Fonte: TSE.
Elaboração da autora.

O critério em vigor é inadequado para equilibrar a desigualdade econômica entre os candidatos, e isso fica ainda mais claro quando comparamos os quocientes das razões entre o teto e a média das despesas dos candidatos desafiantes (isto é, que não tentavam a reeleição), eleitos e não eleitos. A média das despesas dos desafiantes, particularmente dos não eleitos, reflete melhor o que seria um cenário com condições mais igualitárias de competição eleitoral, tendo em vista a realidade econômica dos cidadãos comuns. Como se observa no gráfico 3, em todos os distritos o quociente é muito maior entre os desafiantes não eleitos, revelando que o teto está longe de promover a igualdade de condições. A média dos quocientes dos estados é de 37,4 para os desafiantes não eleitos e de apenas 3,18 para os eleitos. A média correspondente aos candidatos que tentavam a reeleição é ainda menor, de 1,94, mas a diferença em relação aos desafiantes eleitos desvanece quando se exclui o estado do Amazonas, que apresenta o maior quociente para esse grupo (11,1).

GRÁFICO 3
Quociente da razão entre o valor do teto e a média das despesas de campanha dos candidatos desafiantes a deputado federal eleitos e não eleitos, por UF (2014)



Fonte: TSE.
Elaboração da autora.

Portanto, para promover a igualdade de condições e viabilizar economicamente a candidatura de cidadãos comuns, seria preciso estabelecer um teto mais baixo para o gasto de campanha. Isso porque há uma distância considerável entre as despesas declaradas por candidatos da elite política, entendidos aqui como os que tentam a reeleição ou conseguem se eleger, e os demais, que compreendem a grande maioria dos postulantes.

4 CRITÉRIOS ALTERNATIVOS

Se um objetivo-chave do teto de gastos é tornar as campanhas economicamente mais equilibradas, então qual critério seria mais adequado? Para responder a essa pergunta, avaliamos o quociente da razão entre diferentes tetos propostos pelos deputados (por meio de emendas ao Projeto de Lei nº 5.735/2013, que deu origem à Lei nº 13.165/2015) e o limite superior da distribuição das despesas declaradas no distrito. Além da regra em vigor, de 70% da maior despesa na eleição anterior, os demais critérios analisados são os seguintes: 50% da maior despesa (deputado Arthur Oliveira, do Democratas/Bahia); a média dos eleitos subtraída de 30% (deputado Henrique Fontana, do Partido

dos Trabalhadores/Rio Grande do Sul); e a média do distrito (deputado Hildo Rocha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro/Maranhão).

A tabela 1 apresenta os quocientes com base em cada um dos critérios anteriormente definidos, por UF. Os dois critérios baseados em porcentagens da maior despesa implicam tetos de gasto excessivamente elevados em quase todos os distritos. Como se observa na parte inferior da tabela, pela regra adotada na Lei nº 13.165/2015, o valor do teto supera o limite superior da distribuição das despesas (quociente > 1) em 26 UFs, sendo a média dos quocientes dessas unidades igual a 14,6. O critério de 50% da maior despesa apresenta o mesmo problema, superando aquele limite em 25 UFs, em média por um fator de 10,8. Naturalmente, os critérios que se baseiam na média das despesas apresentam quocientes menores. Mesmo assim, a média dos eleitos subtraída de 30% do seu valor implica um teto que supera o limite da distribuição das despesas em 22 UFs, em média por um fator de 5,5. Por fim, entre os critérios analisados, a média das despesas é o mais adequado para promover o equilíbrio econômico das campanhas, por superar o limite em somente onze estados, com quociente médio de apenas 1,6.

TABELA 1
Quocientes das razões entre os valores alternativos do teto e o limite superior da distribuição das despesas de campanha dos candidatos a deputado federal, por UF (2014)

UF	70% da maior despesa	50% da maior despesa	Média das despesas dos eleitos, menos 30%	Média das despesas
Acre	0,84	0,60	0,49	0,26
Alagoas	5,55	3,96	3,20	0,69
Amazonas	11,83	8,45	4,38	1,03
Amapá	8,79	6,28	1,71	0,54
Bahia	9,52	6,80	2,33	0,67
Ceará	11,88	8,49	4,85	1,37
Distrito Federal	5,10	3,64	2,84	0,78
Espírito Santo	10,41	7,44	4,19	0,90
Goiás	13,66	9,75	5,91	1,74
Maranhão	5,59	3,99	1,14	0,45
Minas Gerais	25,56	18,26	11,02	2,09
Mato Grosso do Sul	9,80	7,00	4,73	0,85
Mato Grosso	12,89	9,21	7,20	1,41
Pará	3,56	2,54	1,49	0,45
Paraíba	8,33	5,95	3,49	0,90
Pernambuco	2,31	1,65	0,82	0,35
Piauí	58,46	41,76	14,52	3,48
Paraná	10,61	7,58	3,57	0,83
Rio de Janeiro	75,78	54,13	18,06	2,13
Rio Grande do Norte	11,69	8,35	5,66	1,18
Rondônia	2,12	1,51	0,74	0,27
Roraima	11,99	8,56	3,22	0,76
Rio Grande do Sul	9,96	7,11	4,37	1,02
Santa Catarina	1,61	1,15	0,93	0,33
Sergipe	10,52	7,52	4,08	1,14

(Continua)

(Continuação)

UF	70% da maior despesa	50% da maior despesa	Média das despesas dos eleitos, menos 30%	Média das despesas
São Paulo	41,80	29,86	9,46	1,43
Tocantins	1,30	0,93	0,56	0,27
Número de UFs (> 1)	26	25	22	11
Média (> 1)	14,6	10,8	5,5	1,6
Média	14,1	10,1	4,6	1,0
Coeficiente de variação	1,24	1,24	0,92	0,71

Fonte: TSE.
Elaboração da autora.

Outro problema que os dados revelam é a maior disparidade entre os distritos para valores maiores do teto, medida em termos do coeficiente de variação (última linha da tabela 1) dos quocientes. Para os dois tetos que se baseiam na maior despesa, o coeficiente é igual a 1,24, ou seja, o desvio-padrão é 24% maior que a média. Para o teto que se baseia na média das despesas, o coeficiente é de apenas 0,71, ou seja, o desvio-padrão é 29% menor que a média. A maior disparidade gerada pela regra adotada na Lei nº 13.165/2015 reforça diferenças entre distritos, estabelecendo tetos mais exigentes em alguns que em outros. O teto dos candidatos a deputado federal no Piauí, por exemplo, seria de 58,5 vezes o limite superior das despesas declaradas em 2014, enquanto no Maranhão, um estado vizinho, o teto seria de 5,6 vezes esse limite. A disparidade fica mais patente quando se considera que, em 2014, a média das despesas de campanha no Piauí foi o dobro da média no Maranhão.

Para avaliar o quanto essas conclusões dependem da eleição de 2014, a tabela 2 reporta os quocientes da razão entre o teto de 70% da maior despesa, calculado com base na eleição de 2014, e os limites superiores da distribuição da despesa nas eleições de 2006 e 2010, em valores constantes de 2014.[7] O teto em vigor pode ser considerado excessivo também com base nas despesas relativas às eleições de 2006 e 2010. Tal como se observou para a eleição de 2014, o quociente é maior que 1 em praticamente todas as UFs. A única diferença relevante é que, em 2006 e 2010, as médias dos quocientes dos estados com tetos excessivos foram substancialmente menores (6,4 e 8,5, respectivamente).

Em suma, nas eleições para deputado federal, o critério escolhido pelos congressistas é justamente um dos menos efetivos para tornar a competição economicamente mais equânime, além de produzir os maiores desequilíbrios no interior dos distritos e entre eles. O critério da média das despesas no distrito, proposto pelo deputado Hildo Rocha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro/Maranhão, é a alternativa mais adequada entre as apresentadas àquele objetivo.

7. Para a correção, utilizou-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

TABELA 2
Quocientes da razão entre o valor do teto com base na eleição de 2014 e o limite superior das despesas de campanha com base nas eleições de 2006 e 2010 para deputado federal, por UF

UF	Teto (2014)/limite (2006)	Teto (2014)/limite (2010)
Acre	1,31	0,67
Alagoas	4,28	1,47
Amazonas	8,26	3,90
Amapá	4,94	8,50
Bahia	7,58	4,57
Ceará	2,54	1,71
Distrito Federal	2,39	3,73
Espírito Santo	3,27	2,58
Goiás	2,43	2,52
Maranhão	4,61	3,92
Minas Gerais	5,44	12,22
Mato Grosso do Sul	10,56	18,96
Mato Grosso	6,43	4,32
Pará	2,01	1,67
Paraíba	4,53	3,41
Pernambuco	2,00	4,35
Piauí	12,66	20,77
Paraná	8,41	10,87
Rio de Janeiro	23,74	38,02
Rio Grande do Norte	2,31	15,54
Rondônia	7,58	4,36
Roraima	10,74	2,52
Rio Grande do Sul	7,81	4,85
Santa Catarina	3,08	3,31
Sergipe	2,53	6,03
São Paulo	18,71	29,51
Tocantins	3,50	0,91
Número de UFs (> 1)	27,00	25,00
Média (> 1)	6,4	8,5
Média	6,4	8,0
Coeficiente de variação	0,82	1,16

Fonte: TSE.
Elaboração da autora.
Obs.: Limites de 2006 e 2010 em valores constantes de 2014.

5 CONCLUSÃO

Em 2015, o Brasil se juntou a um número substancial de países em todo o mundo que adotam tetos para despesas eleitorais de candidatos, a princípio um passo importante na direção de reduzir o peso do dinheiro nas eleições.

A análise empírica dos critérios da Lei nº 13.165/2015 revelou, contudo, que eles não são adequados para tornar a disputa eleitoral economicamente mais equânime, pelo menos para o cargo de deputado federal. O teto calculado a partir da maior despesa na eleição anterior é conservador

até mesmo se comparado à média das despesas de campanha da própria elite política, representada por candidatos à reeleição ou eleitos.

Os tetos adotados na Lei nº 13.165/2015 para deputado federal mantiveram praticamente intacto o *status quo* no que tange à distribuição das despesas de campanha, em razão de atingirem um número ínfimo de candidaturas, discrepantes das demais. Além disso, os tetos possibilitaram que muitos daqueles que não foram atingidos pudessem elevar suas despesas, por exemplo, valendo-se de recursos próprios. Nem mesmo o teto único de R$ 2,5 milhões para candidatos a deputado federal, adotado na Lei nº 13.488/2017, que vigorou na eleição de 2018, é adequado. Esse teto único é maior que o estabelecido pela Lei nº 13.165/2015 em dezesseis estados, sendo 23% maior no Rio Grande do Sul e quase cinco vezes maior no Acre, por exemplo.

Até o momento, portanto, a única mudança realizada com potencial para reduzir o peso do dinheiro nas eleições foi a proibição de doações por pessoas jurídicas. Para além da definição de limites para os gastos de campanha, resta discutir também o impacto do sistema eleitoral e de estratégias e estilos de campanha sobre os custos dessa atividade.

REFERÊNCIAS

AVIS, E. *et al*. Money and politics: the effects of campaign spending limits on political competition and incumbency advantage. **National Bureau of Economic Research**, n. 23508, June 2017.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. **O elo corporativo?** Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

PEIXOTO, V. de M. **Eleições e financiamento de campanhas no Brasil**. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

SAMUELS, D. 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, 2001.

SILVA, D. M. da. **Sobre dinheiro e eleições**: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. 2010. 121 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

STRATMANN, T.; APARICIO-CASTILLO, F. J. Competition policy for elections: do campaign contribution limits matter? **Public Choice**, v. 127, n. 1-2, p. 177-206, 2006.

VANBERG, C. "One man, one dollar"? Campaign contribution limits, equal influence, and political communication. **Journal of Public Economics**, v. 92, n. 3-4, p. 514-531, 2008.

O Efeito de Limites a Doações de Campanha sobre a Concentração das Fontes: um modelo computacional

Bernardo Alves Furtado[1]
Bruno Pinheiro Wanderley Reis[2]

1 INTRODUÇÃO

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela ilegalidade de doações por pessoas jurídicas – Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650 –, e o Congresso Nacional instituiu teto para gastos de campanha (Lei nº 13.165), alterando drasticamente as condições da competição eleitoral. Pelas regras em vigor, doações de campanha podem ser feitas apenas por pessoas físicas, até o limite de 10% da renda bruta do doador.

Invariavelmente, reformas como essas precisam ser decididas em condições de elevada incerteza a respeito dos seus impactos, por pelo menos duas limitações: o conhecimento empírico acumulado não permite formar uma expectativa razoável sobre os efeitos, e a própria alteração da regra gera mudanças comportamentais nos agentes, de difícil antecipação.

Este texto apresenta os resultados de um esforço preliminar de simulação dos possíveis efeitos de regras alternativas de limites a doações de campanha. Mais especificamente, utilizamos a metodologia da modelagem baseada em agentes para verificar se alterações nesses limites impactam o grau de concentração das fontes de doação, um elemento-chave da defesa desse tipo de reforma do financiamento de campanhas.[3] Trata-se de um exercício analítico que busca, em última instância, antecipar informações sobre os efeitos esperados de políticas públicas alternativas e, assim, contribuir para reduzir a incerteza dos tomadores de decisão.

2 ANÁLISE DOS EFEITOS DAS REGRAS ELEITORAIS SOBRE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS: BREVE DISCUSSÃO

É muito difícil investigar empiricamente a relação entre, de um lado, sistemas eleitorais (incluídas ou não as regras do financiamento de campanhas) e, de outro, o volume e o mapeamento dos fluxos financeiros nas campanhas. Além da carência de dados confiáveis quanto a movimentações financeiras em campanhas eleitorais mundo afora, as próprias categorias envolvidas são pouco tratáveis analiticamente.

A classificação dos sistemas eleitorais em si conta com uma tipologia canônica (majoritários, proporcionais e mistos), mas sua fundamentação é antes histórica que analítica e, portanto, contempla categorias que tendem a se comportar mal em estudos estatísticos. Quanto às regras que presidem o financiamento das campanhas eleitorais em cada país, a situação é ainda pior: não há tipologia

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea; e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: <bernardo.furtado@ipea.gov.br>.
2. Professor no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e vice-diretor da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. *E-mail*: <brunopwr@gmail.com>.
3. Vanberg, C. "One man, one dollar"? Campaign contribution limits, equal influence, and political communication. *Journal of Public Economics*, v. 92, n. 3-4, p. 514-531, 2008.

alguma fixada, de modo que sequer dispomos das categorias a partir das quais identificaríamos, por analogia, variados tipos de sistemas de financiamento.

Quando agregamos a esse quadro conceitual o fato de que os fluxos de financiamento são constituídos por incontáveis decisões tomadas de maneira mutuamente adaptativa por milhares de agentes em cada campanha, vê-se com clareza que a base para teorização dedutiva confiável é muito restrita. Um quadro como esse praticamente reforça a indicação para esforços analíticos por modelagem computacional e simulação numérica, tais como a modelagem baseada em agentes.

Nessa linha, pode-se pensar o problema do financiamento de campanhas como um sistema de interações entre candidatos e financiadores potenciais, sendo ambos os grupos subconjuntos de um universo bem mais numeroso: o dos eleitores. No caso das eleições legislativas brasileiras, têm-se tanto candidaturas individuais (em razão da regra de lista aberta) em busca de dinheiro para suas campanhas quanto eleitores (pessoas físicas) que podem realizar doações para campanhas até o teto de 10% da sua renda bruta auferida no ano-calendário anterior à eleição.

A seguir, apresentamos um exercício preliminar de modelagem com o caso do Brasil em mente. O propósito do exercício é verificar se é possível discernir variações na concentração das fontes de doações de campanha, a partir da alteração dos parâmetros limitantes dessas doações, de maneira que seja empiricamente plausível. Esperamos que esse esforço frutifique em variantes que permitam apropriação mais abrangente do tema.

A (des)concentração das fontes de doação é um elemento-chave dos argumentos em defesa da adoção de teto para doações de campanha. A ideia é que limites a contribuições tornem mais equânime a influência de doadores individuais e, por conseguinte, faça com que as contribuições totais recebidas pelos candidatos reflitam de maneira mais precisa a amplitude do seu apoio junto aos eleitores.[4]

3 METODOLOGIA

Com o objetivo de avaliar em que medida a manipulação das regras de limites a doações de campanha interferem na concentração dos montantes doados, programamos um modelo de simulação de agentes em Python 3.4.[5]

A metodologia de modelagem baseada em agentes (agente-based modeling – ABM) consiste em criar em computador um ambiente artificial que contenha agentes que interagem no tempo e no espaço, de maneira a simular resultados dessa interação, considerando diferentes cenários.[6] Trata-se de uma ferramenta útil para a avaliação *ex ante* dos efeitos de políticas públicas, esperados ou não. Especialmente quando experimentos não são factíveis ou não há dados suficientes, a ABM permite responder perguntas do tipo *what-if* (e se...), ainda que de forma analítica.

O código utilizado nesse exercício é aberto.[7] Isso significa que o leitor pode fazer o *download* do código, alterar os parâmetros de interesse e, em um computador com Python instalado, digitar o comando *python main.py* no terminal, de modo a verificar quaisquer outras alternativas de configuração de parâmetros.

4. Vanberg, C. "One man, one dollar"? Campaign contribution limits, equal influence, and political communication. *Journal of Public Economics*, v. 92, n. 3-4, p. 514-531, 2008.
5. Informações sobre o Python disponíveis em: <www.python.org/downloads/release/python-340/>.
6. FURTADO, B. A. *Policy space*: agent-based modeling. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.
7. Disponível em: <https://github.com/BAFurtado/limits_donation>.

4 MODELO

Iniciamos o modelo com a criação de cidadãos, os chamados agentes do modelo. O único atributo dos cidadãos são suas rendas individuais, geradas a partir de uma distribuição beta, de modo que o conjunto deles configure um universo com distribuição de renda tal que sua concentração, medida pelo coeficiente de Gini, seja de aproximadamente 0,47, valor próximo do observado no caso brasileiro.

Uma vez criado esse universo de cidadãos, escolhem-se aleatoriamente alguns para se tornarem ou candidatos ou doadores, de maneira que as respectivas porcentagens de candidatos e doadores no universo de cidadãos sejam 0,28% e 0,16%.

Uma vez criados os agentes (cidadãos, divididos entre candidatos e doadores), a dinâmica do modelo é a seguinte:

- cada doador escolhe um candidato de forma aleatória;
- calcula-se o montante a ser doado, de forma aleatória, a partir de uma distribuição uniforme, respeitadas as regras de teto máximo sendo testadas: nos casos em que os valores doados são superiores ao teto, o valor é truncado para observar o teto imposto;
- computa-se a doação; e
- calculam-se o coeficiente de Gini com base nos valores totais doados pelo conjunto de doadores e a mediana das doações realizadas.

A seguir, simula-se cada etapa um determinado número de vezes. Os resultados apresentados consistem na mediana do conjunto dos testes realizados.

Nas comparações, consideramos três regras gerais de limites a doações, quais sejam: *i)* uma porcentagem da renda do doador (caso 1); *ii)* um valor nominal fixo (caso 2); e *iii)* sem limitações, com doações variando entre zero e o volume total de recursos do doador (caso 3).

Na simulação, para o caso 1 consideramos quatro parâmetros alternativos: 5%, 10%, 20% e 30% da renda do doador. Para o caso 2, também consideramos quatro parâmetros para o valor nominal absoluto máximo da renda: 0,01; 0,05; 0,10 e 0,25. Note que, como a geração de renda dos cidadãos segue uma distribuição beta, as rendas individuais estão restritas ao intervalo (0,1). A título de exemplo, numa população de 1 milhão de agentes cujas rendas individuais têm distribuição beta caracterizada pelos parâmetros típicos alfa = 1 e beta = 8, a renda média é 0,11, a máxima é 0,82 e o Gini, 0,47.

Simulamos cada um dos três casos e, na sequência, registramos como medida de concentração o coeficiente de Gini das doações realizadas e a curva de Lorenz correspondente. Mensura-se, nesse caso, o quanto o montante das doações está concentrado em poucos doadores.

Para cada combinação de parâmetros (porcentagem da renda do doador e valor nominal fixo), simulamos duzentas rodadas, ou seja, duzentas eleições com candidatos e doadores distintos para cada um dos casos de cada comparativo realizado. Realizamos os comparativos com o universo de 1 milhão de agentes. Escolhemos esses valores apenas como ilustração. Outras combinações de parâmetros, baseadas em dados empíricos, são trivialmente factíveis. Dado que o código está disponível, o leitor pode fazer o *download* do programa e realizar outros testes de interesse.

Vale ressaltar que essa é uma primeira aproximação, que procura deliberadamente manter-se simples. Há muitas alternativas potencialmente mais realistas e ainda assim manejáveis, principalmente

para a seleção de doadores. Por exemplo, a interação entre candidato e doador poderia ser modelada. Pode-se postular que o doador tipicamente não doará de moto-próprio, mas deverá ser procurado ou abordado por um candidato. Outra proposta poderia modelar, por exemplo, o financiamento de campanhas com mais um tipo de doador, incluindo, por exemplo, pessoas jurídicas. Essas e outras possibilidades poderão ser objeto de análises mais completas.

5 RESULTADOS

A tabela 1 reporta os resultados das simulações, em termos do coeficiente de Gini das doações totais e do valor mediano das doações, para diferentes combinações de regras de teto. Destacamos em verde os resultados desejáveis do ponto de vista normativo – isto é, menor concentração e maiores doações – e em vermelho os indesejáveis. Os resultados intermediários estão em amarelo.

Claramente, o caso 3 – ausência de limite a doações – produz as situações mais extremas e indesejáveis: concentração elevada (Gini próximo de 0,95) e doações pequenas (mediana igual a zero) nos quatro comparativos.

Quando o teto de doações é um percentual da renda – caso 1 –, tanto a concentração como a mediana das doações apresentam níveis intermediários. Nesse caso, ambas as medidas aumentam de forma contínua e moderada conforme o teto se torna menos restritivo.

TABELA 1
Concentração das doações e doação mediana, por combinações de regras de teto a doações de campanha

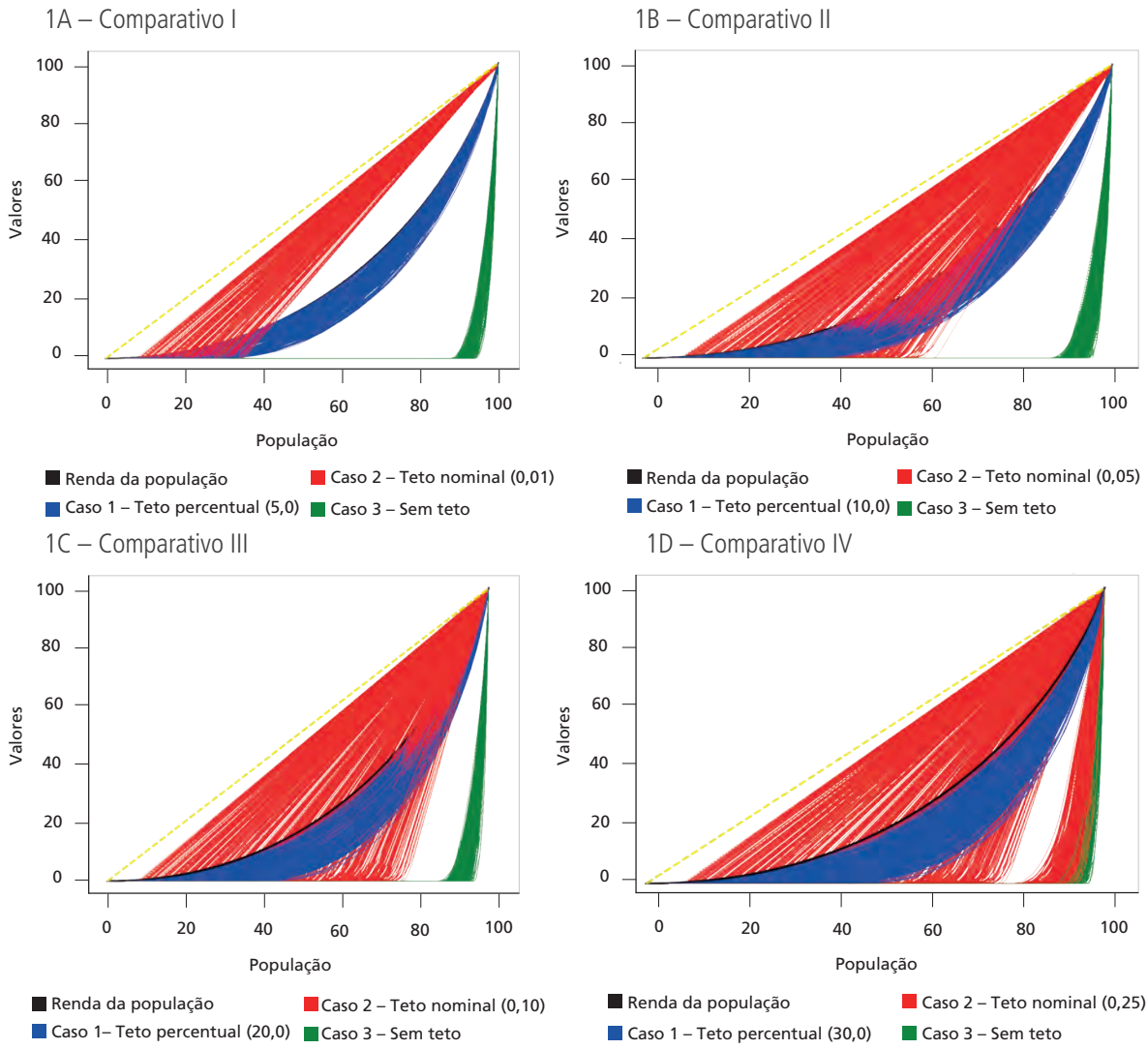
	Concentração[1]	Doação mediana[2]
Comparativo I		
Caso 1: teto de 5%	0,55	0,003
Caso 2: teto nominal de 0,01	0,22	0,010
Caso 3: sem teto	0,95	0,000
Comparativo II		
Caso 1: teto de 10%	0,58	0,005
Caso 2: teto nominal de 0,05	0,47	0,050
Caso 3: sem teto	0,95	0,000
Comparativo III		
Caso 1: teto de 20%	0,60	0,009
Caso 2: teto nominal de 0,10	0,67	0,000
Caso 3: sem teto	0,95	0,000
Comparativo IV		
Caso 1: teto de 30%	0,63	0,011
Caso 2: teto nominal de 0,25	0,92	0,000
Caso 3: sem teto	0,96	0,000

Elaboração dos autores.
Notas: [1] Coeficiente de Gini.
[2] Em um contexto no qual a renda dos doadores varia entre 0 e 1.
Obs.: Valores são a mediana dos valores resultantes de duzentas rodadas com 1 milhão de cidadãos para cada caso de cada comparativo. As cores expressam resultados desejáveis (verde), indesejáveis (vermelho) e intermediários (amarelo).

Os resultados para o caso 2 – teto nominal – são mais variáveis. A concentração aumenta contínua e fortemente conforme o teto se torna menos restritivo, passando de muito baixa a extremamente elevada (0,22 a 0,92). O valor mediano das doações, por sua vez, não tem relação linear com o tamanho do teto nominal, sendo maior (0,050) no comparativo II e menor (zero) nos comparativos III e IV. Na verdade, a regra de teto nominal produz a menor concentração de doações (Gini de 0,22, para o teto de 0,01, no comparativo I) e a maior doação mediana (0,050, para o teto de 0,05, no comparativo II).

Para tornar mais claras as diferenças na concentração, o gráfico 1 ilustra as curvas de Lorenz, geradas a partir das simulações utilizadas na tabela 1, para cada um dos três casos (nas cores azul, vermelho e verde, respectivamente) em cada um dos quatro comparativos. O gráfico também inclui a curva relativa à distribuição de renda da população (na cor preta), antes de efetuadas as doações, e a linha que reflete concentração zero (diagonal, na cor amarela).

GRÁFICO 1
Curvas de Lorenz da distribuição da renda da população e para as combinações de regras, por comparativo
(Em %)



Elaboração dos autores.
Obs.: Duzentas rodadas com 1 milhão de cidadãos para cada caso de cada comparativo.

Como não poderia ser diferente, em todos os comparativos as curvas relativas ao caso 3 – sem teto de doações (em verde) – apresentam padrão semelhante, passando rente à extremidade inferior direita do gráfico, comportamento que reflete concentração muito elevada. As curvas relativas ao caso 1 – teto percentual (em azul) – localizam-se a meio caminho entre aquela extremidade e a linha de concentração zero (diagonal). Nota-se, contudo, que a dispersão dessas curvas aumenta moderadamente conforme o teto fica menos restritivo, ou seja, quando se move do comparativo I ao IV. Finalmente, as curvas referentes ao caso 2 – teto nominal (em vermelho) – apresentam variância crescente na permissividade do teto, agrupando-se próximo à linha de concentração zero para o teto mais restritivo (de 0,01, no comparativo I) e dispersando-se por praticamente toda a região à direita dessa linha para o teto mais permissivo (de 0,25, no comparativo IV).

6 CONCLUSÃO

Apresentamos um modelo computacional de simulação numérica baseado em agentes para avaliar o efeito de regras alternativas de limites a doações de campanha sobre a concentração das fontes de doação. O exercício ilustra como mesmo um modelo simples pode ser útil para antecipar resultados de políticas públicas.

Os resultados das simulações indicam que regras diferentes produzem resultados distintos, que variam em função do tipo de limitação (se porcentagem da renda ou valor nominal) e do parâmetro que define o limite. Mais especificamente, os resultados sugerem que o uso de um valor nominal pequeno da renda é a regra de teto mais eficaz para produzir baixa concentração de doadores, sendo a concentração tão menor quanto menor é aquele valor. Por sua vez, os resultados corroboram a expectativa de que ausência de teto produz concentração extrema de doadores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Bárbara Coutinho Ornellas (estagiária)
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Louise de Freitas Sarmento (estagiária)

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11 (texto) Frutiger
67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

APRESENTAÇÃO
Acir Almeida

ATIVISMO ELEITORAL DAS EMPRESAS E DOS SETORES PRODUTIVOS
Victor Araújo
Bruno Wilhelm Speck

***LOBBYING* NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: EVOLUÇÃO, ESTRATÉGIAS E INFLUÊNCIA**
Manoel Leonardo Santos
Wagner Pralon Mancuso
Marcello Fragano Baird
Ciro Antônio da Silva Resende

FINANCIAMENTO E *LOBBYING* EMPRESARIAL NA COMISSÃO DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO E DE AGRICULTURA
Manoel Leonardo Santos
Wagner Pralon Mancuso
Ciro Antônio da Silva Resende
Danilo Praxedes Barbosa

FINANCIAMENTO ELEITORAL E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR: A RELAÇÃO ENTRE DOAÇÕES DA INDÚSTRIA E PROPOSIÇÃO DE LEIS
Wagner Pralon Mancuso
Manoel Leonardo Santos
Ciro Antônio da Silva Resende
Danilo Praxedes Barbosa

O CONGRESSO E A REFORMA ELEITORAL DE 2015
Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza

A DISTÂNCIA ENTRE INTENÇÃO E GESTO: CONSEQUÊNCIAS DA PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES ELEITORAIS POR PESSOAS JURÍDICAS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016
Bruno Pinheiro Wanderley Reis
Felipe Lima Eduardo

TETO PARA GASTOS DE CAMPANHA: UMA AVALIAÇÃO EMPÍRICA DOS CRITÉRIOS DA LEI Nº 13.165/2015
Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza

O EFEITO DE LIMITES A DOAÇÕES DE CAMPANHA SOBRE A CONCENTRAÇÃO DAS FONTES: UM MODELO COMPUTACIONAL
Bernardo Alves Furtado
Bruno Pinheiro Wanderley Reis

ISSN 2237620-8
9 772237 620009

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL