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.

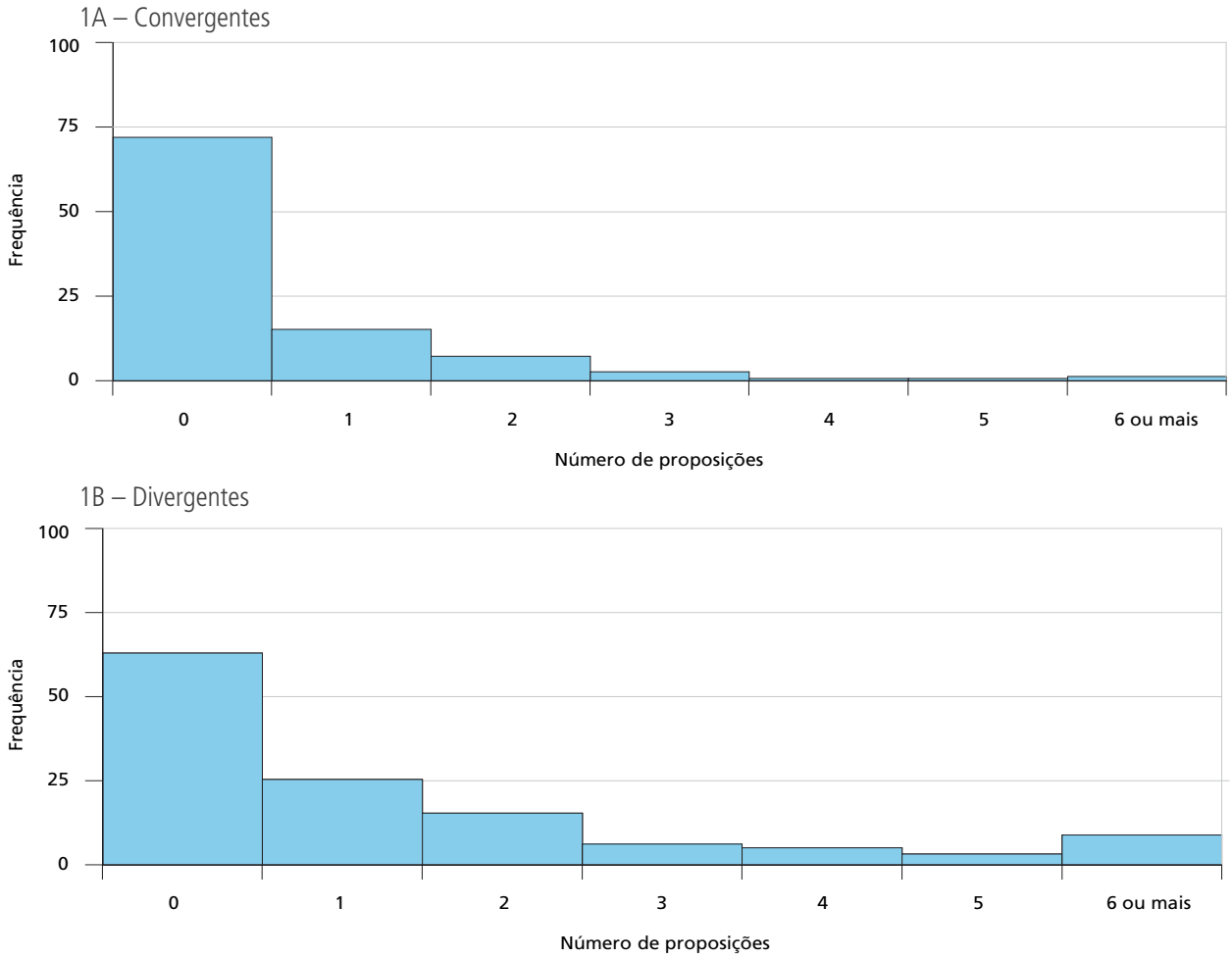
3 DADOS E MÉTODOS

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)



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.

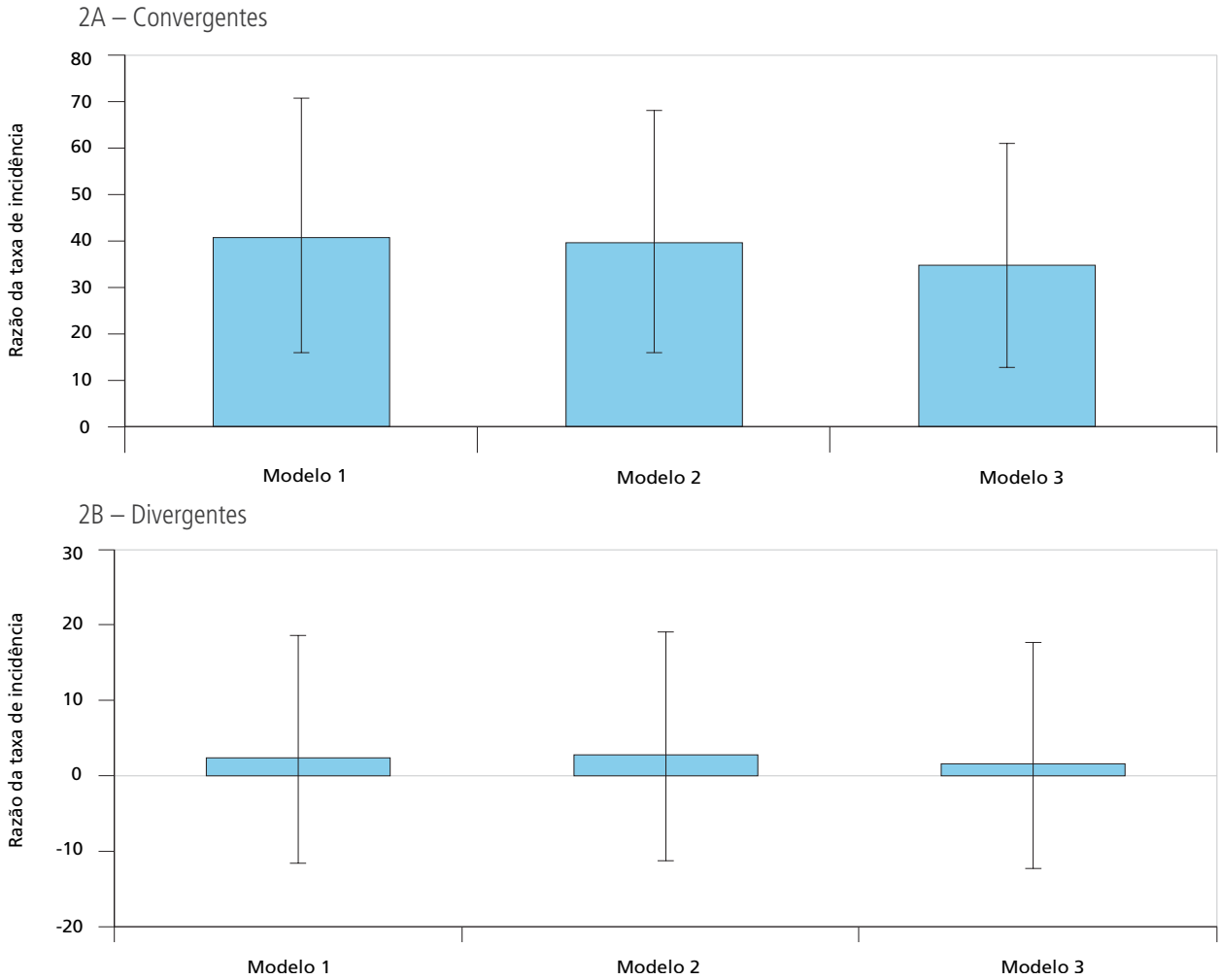
O primeiro inclui como variáveis independentes apenas as doações do setor e o tempo de mandato. O segundo acrescenta os controles para o alinhamento das preferências, isto é, as três variáveis que

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).

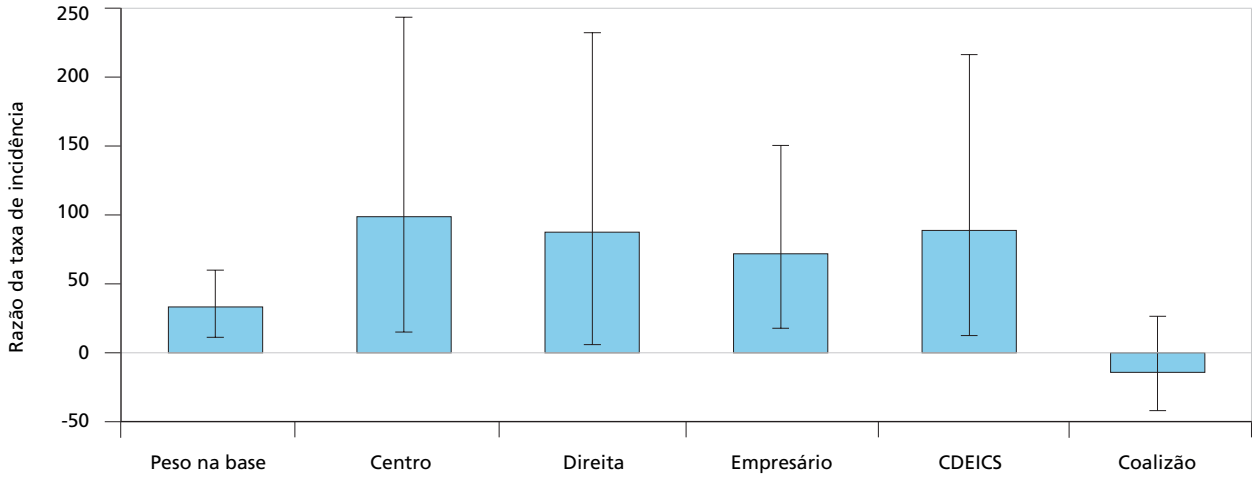
Com confiança muito elevada (superior a 99%), estima-se que, ao aumento de um desvio-padrão no peso da indústria na base eleitoral do deputado, tenha correspondido um aumento médio de 33,5% na quantidade de proposições convergentes (gráfico 3A). Com mesmo nível de confiança, estima-se que deputados empresários 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).

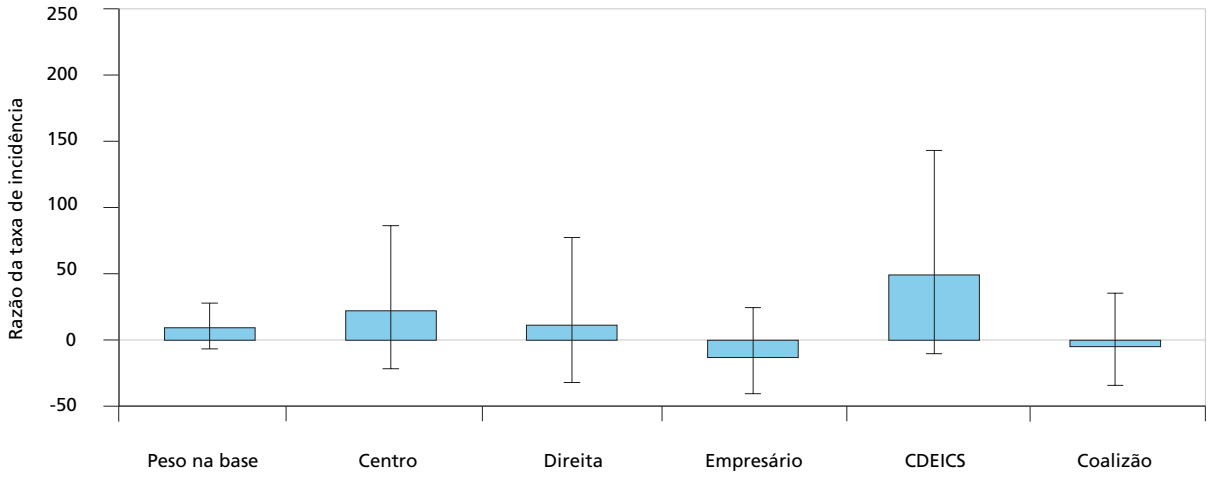
Em suma, a evidência correlacional sugere que os deputados federais mais propensos a legislar em benefício da indústria têm o seguinte perfil: recebem mais doações de campanha do setor; têm base eleitoral com presença econômica mais forte do setor; são de centro ou de direita; são empresários; e atuam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