

A DISTÂNCIA ENTRE INTENÇÃO E GESTO: CONSEQUÊNCIAS DA PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES ELEITORAIS POR PESSOAS JURÍDICAS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016

Bruno Pinheiro Wanderley Reis¹

Felipe Lima Eduardo²

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.

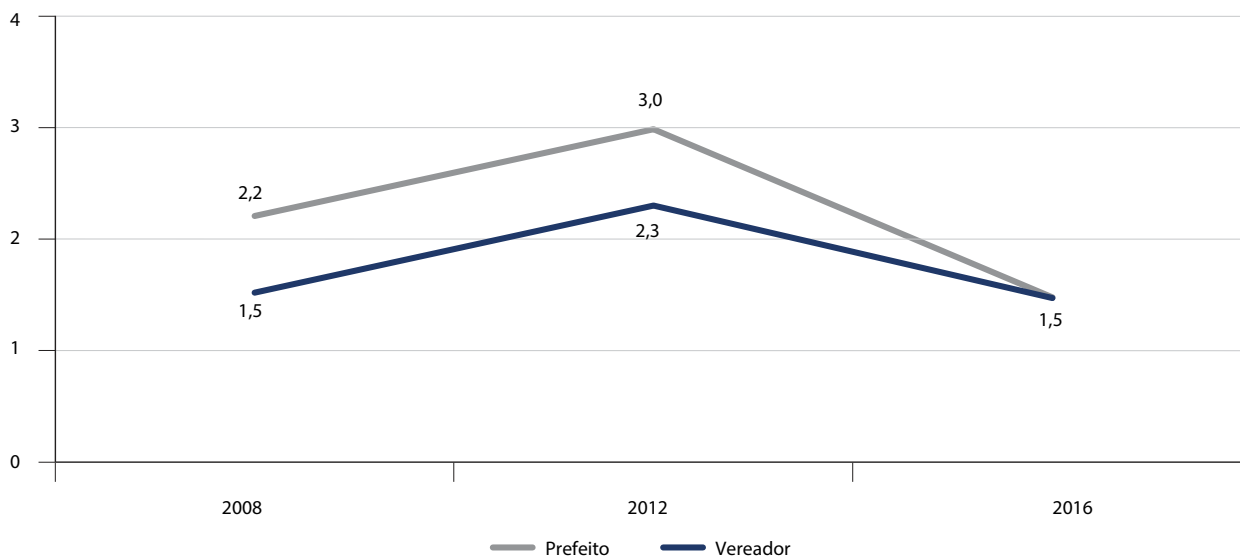
2 GASTO DE CAMPANHA TOTAL

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.

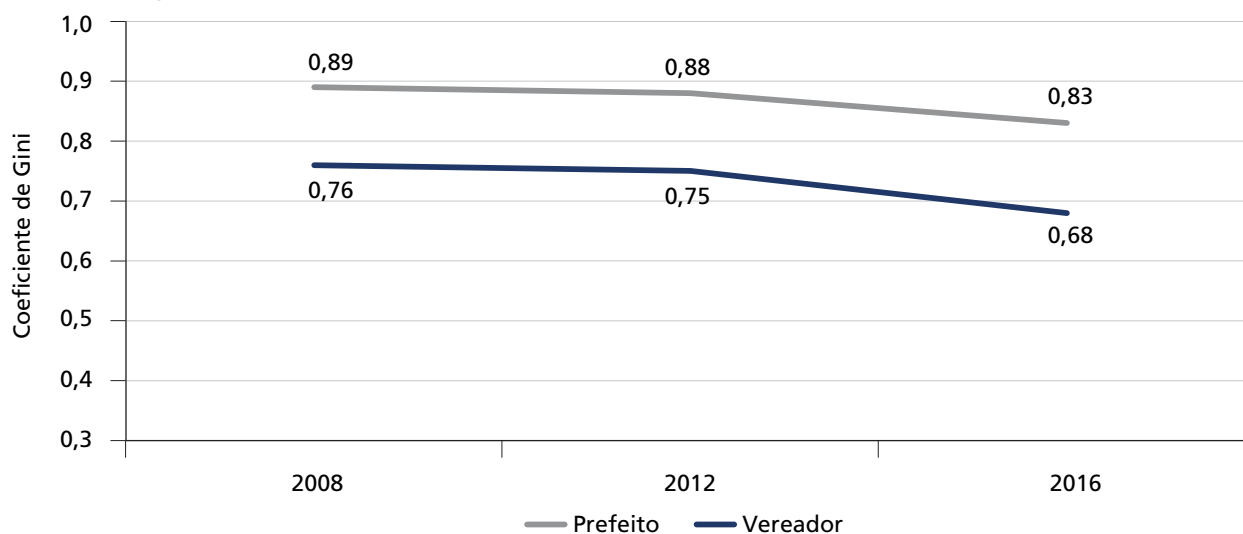
Porém, em virtude da natureza drástica da reforma, que simplesmente cortou 75% do financiamento eleitoral privado existente até então, é natural certa apreensão quanto à confiabilidade das prestações de contas eleitorais sob as novas regras, pelo menos nas primeiras eleições. Retornaremos a essa questão 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.

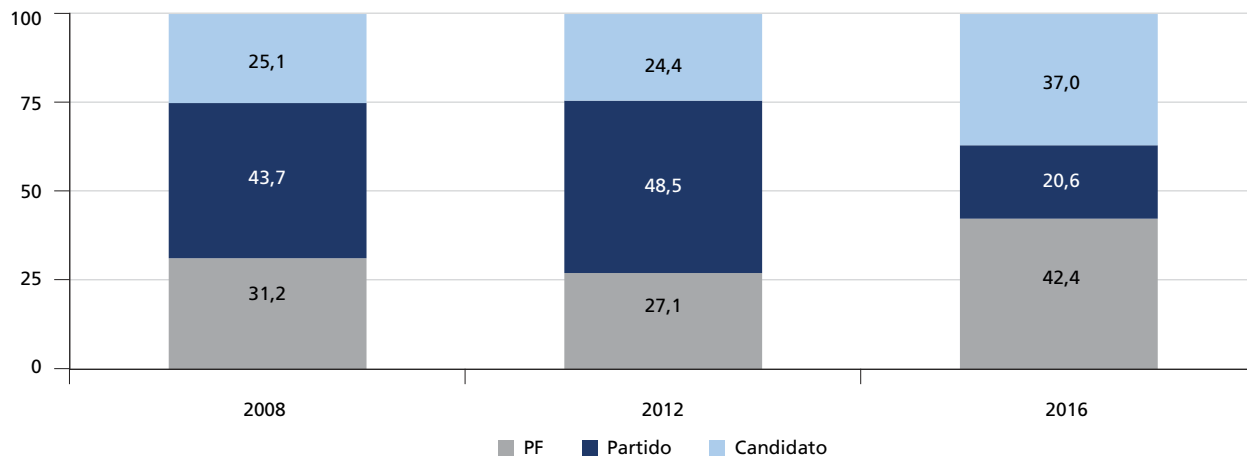
3. Supondo, de acordo com o espírito da lei, que a origem dos recursos do próprio candidato é sua renda ou patrimônio.

GRÁFICO 3

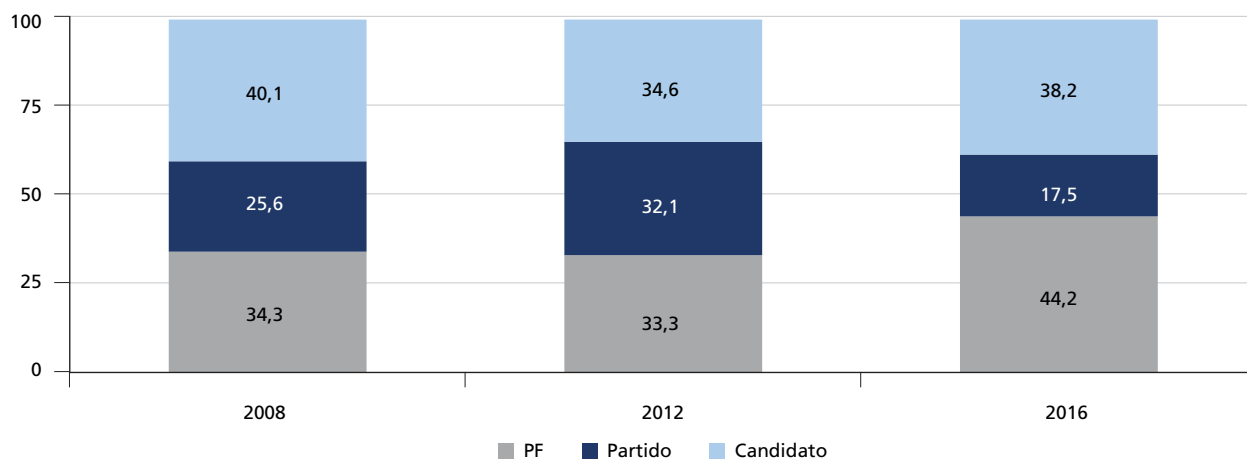
Origem das receitas dos candidatos municipais, por cargo e eleição (2008-2016)

(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.

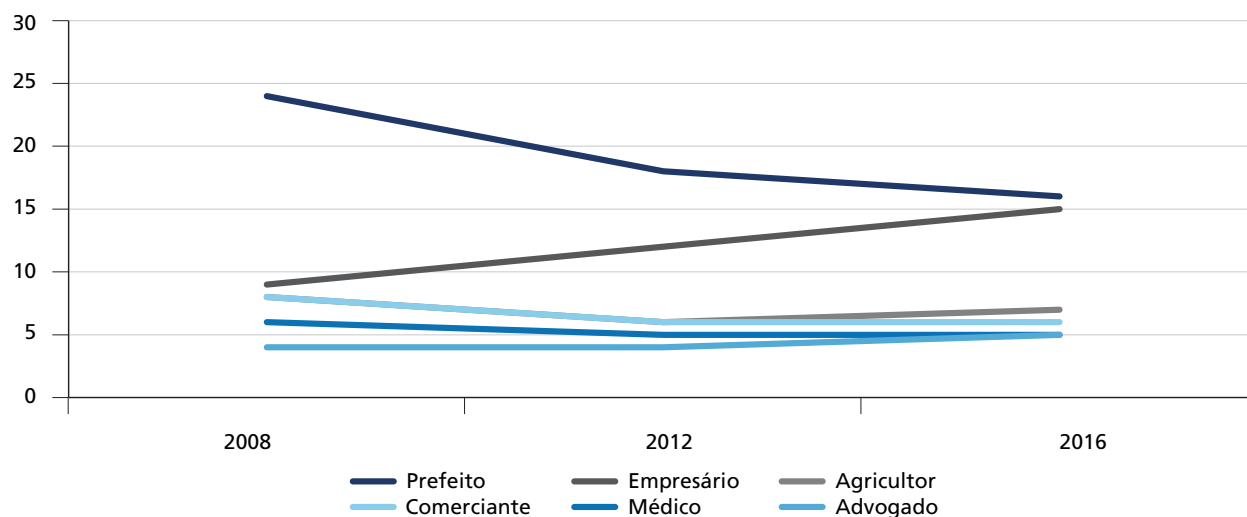
5 PERFIL DOS ELEITOS

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

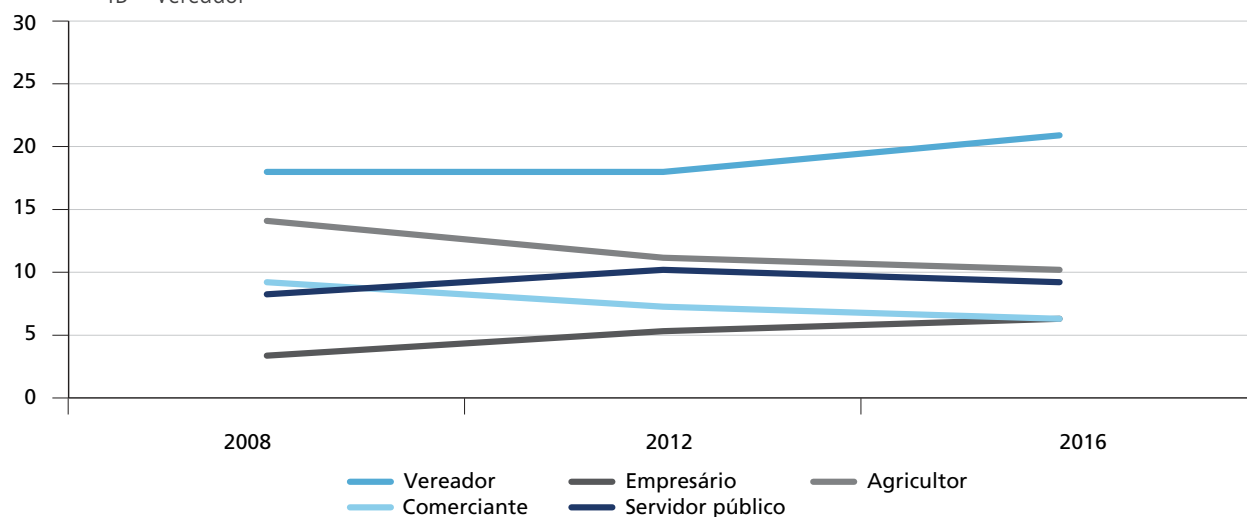
empresários entre os candidatos bem-sucedidos, não houve qualquer alteração substancial no perfil dos eleitos.

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 cétricas 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.

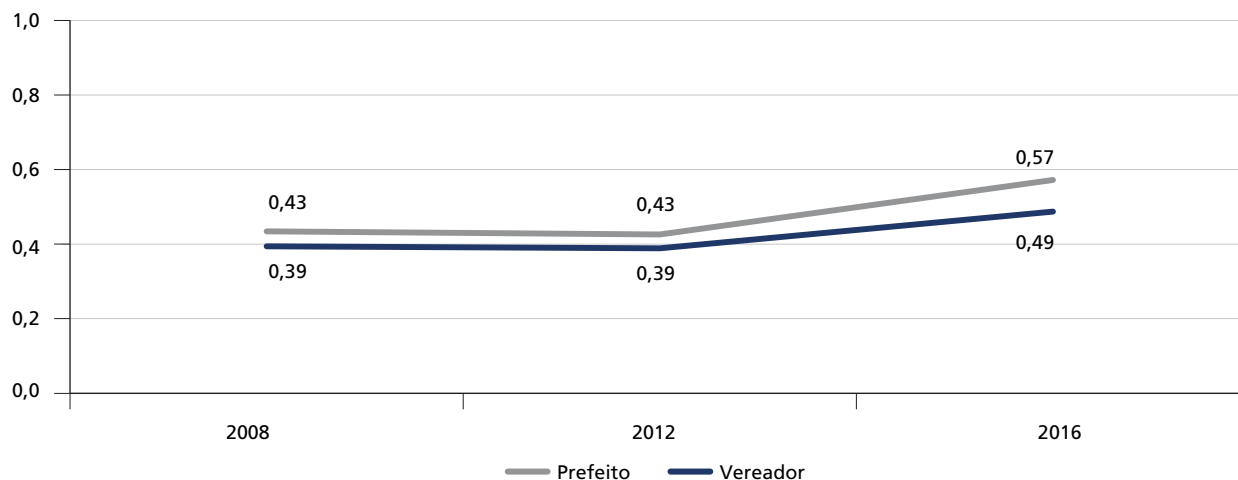
Nas duas primeiras eleições, para cada aumento de um ponto percentual (p.p.) no gasto relativo de candidatos a prefeito e a vereador, os aumentos (médios) na votação relativa foram de 0,43 e 0,39 p.p., respectivamente. Na eleição de 2016, os respectivos impactos foram de 0,57 e 0,49 p.p. Ou seja, após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

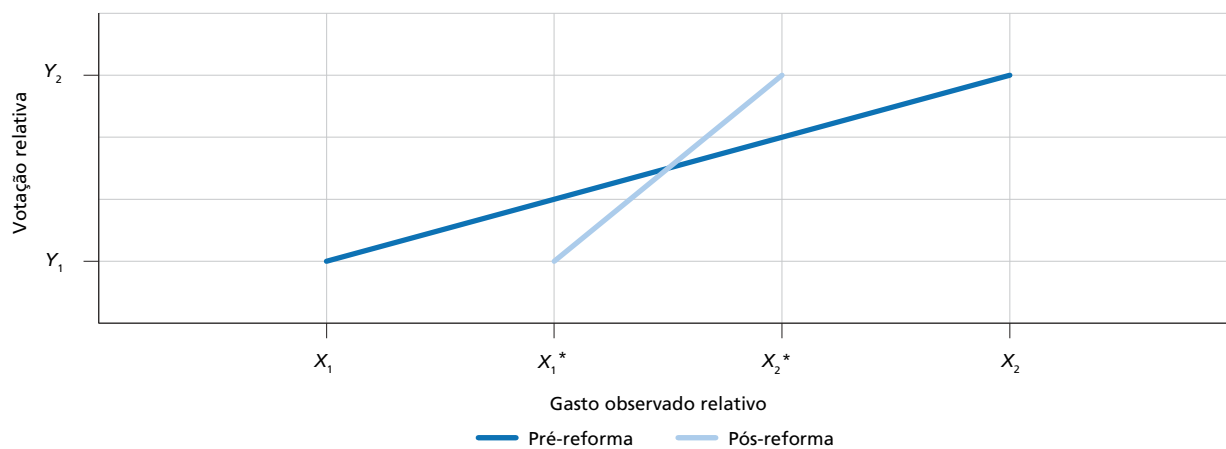


Fonte: TSE.
Elaboração dos autores.

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.

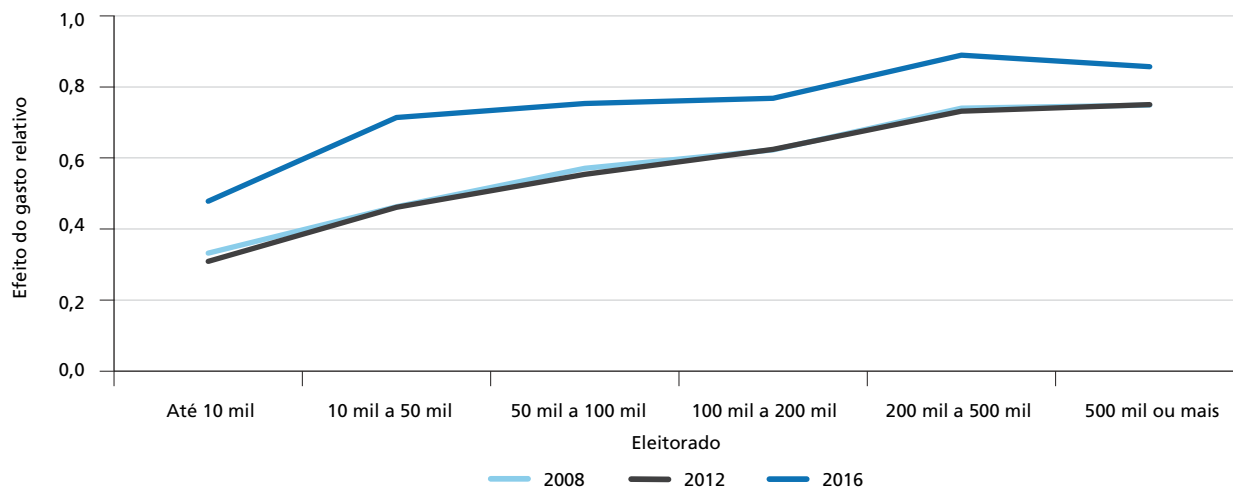
O gráfico 7 apresenta os resultados por cargo, eleição e grupos de municípios. O primeiro aspecto que salta aos olhos é que o tamanho do município condiciona a magnitude do efeito estimado do gasto de campanha, porém de forma mais clara na eleição para prefeito. Tal como esperado, nessa eleição, o efeito 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.

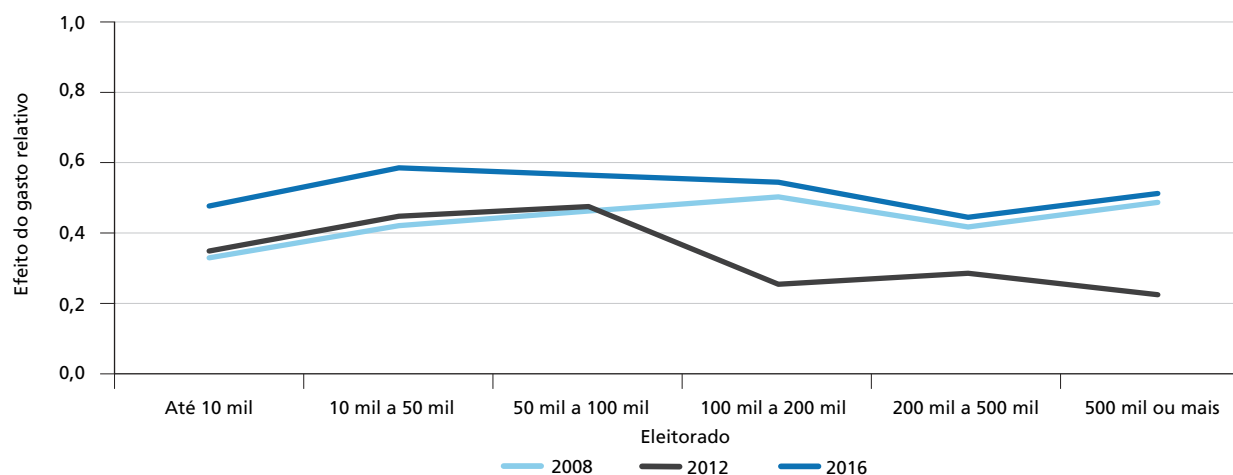
GRÁFICO 7

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.