

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade De Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Barbara Salatiel Borges

O QUE OS DOADORES DE CAMPANHA GANHAM?
O financiamento privado e os contratos públicos nos estados brasileiros

Belo Horizonte
2021

Barbara Salatiel Borges

**O QUE OS DOADORES DE CAMPANHA GANHAM?
O financiamento privado e os contratos públicos nos estados brasileiros**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Leonardo W. D. Santos

Coorientador: Dr. Denisson da Silva Santos

Belo Horizonte
2021

| | |
|----------------------|---|
| 320 B732o 2021 | <p>Borges, Barbara Salatiel.</p> <p>O que os doadores de campanha ganham? [manuscrito] : o financiamento privado e os contratos públicos nos estados brasileiros / Barbara Salatiel Borges. - 2021. 125 f.</p> <p>Orientador: Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos. Coorientador: Denisson da Silva Santos.</p> <p>Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia.</p> <p>1.Ciência política – Teses. 2.Eleições - Teses. 3.Contratos administrativos - Teses. I. Santos, Manoel Leonardo. II. Santos, Denisson da Silva . III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV.Título.</p> |
|----------------------|---|



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 17ª/2021 DA DEFESA DE TESE DA ALUNA BARBARA SALATIEL BORGES

Realizou-se, no dia 17 de dezembro de 2021, às 14:00 horas, por videoconferência, a defesa da tese, intitulada "O QUE OS DOADORES DE CAMPANHA GANHAM? O FINANCIAMENTO PRIVADO E OS CONTRATOS PÚBLICOS NOS ESTADOS BRASILEIROS", elaborada e apresentada por BARBARA SALATIEL BORGES, número de registro 2017698975, graduada no curso de CIÊNCIA POLÍTICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Denisson da Silva Santos - Coorientador (UFAL), Prof. Lucio Remuzat Rennó Junior (UNB), Prof. Pablo Silva Cesário (FGV), Prof. Dalsom Britto Figueiredo Filho (UFPE), Prof. Wagner Pralon Mancuso (USP). A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.



Documento assinado eletronicamente por **Dalsom Britto Figueiredo Filho, Usuário Externo**, em 16/12/2021, às 17:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucio Remuzat Rennó Junior, Usuário Externo**, em 17/12/2021, às 16:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Denisson da Silva Santos, Usuário Externo**, em 17/12/2021, às 17:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wagner Pralon Mancuso, Usuário Externo**, em 17/12/2021, às 17:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, Professor do Magistério Superior**, em 17/12/2021, às 17:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pablo Silva Cesário, Usuário Externo**, em 26/04/2022, às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1147773** e o código CRC **48C2FB CA**.

*Para Dora, minha mãe, meu exemplo de
paciência e amorosidade.*

*Para Divina, minha avó, meu exemplo de
força e coragem.*

AGRADECIMENTOS

Quando iniciei o doutorado no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, não tinha muita clareza sobre o que pesquisaria. Mas uma coisa era certa: a vontade de ter a formação em métodos quantitativos. Hoje, posso dizer que tinha a ambição ingênua de uma pós-graduanda que entrou sem saber os pressupostos da regressão linear. Se esta tese é, para mim, o resultado de um desafio particular, é também o reconhecimento de que só o fiz porque tive mestres generosos por trás. É por eles que eu começo.

Ao meu orientador, professor Manoel Santos, agradeço todo o aprendizado, confiança e estímulos durante esse período. Sua competência como pesquisador já é de conhecimento de todos, inquestionável. Por isso, registro o que talvez nem todos saibam: sua orientação paciente e compreensiva, aberta ao diálogo e sempre disposta a contribuir. Ao meu coorientador, Denisson Silva, sou imensamente grata. Não é exagero dizer que essa tese só se concretizou porque pude contar com ele. A sua persistência e tranquilidade em me ensinar a linguagem do *software* R, além das correções e orientações relacionadas ao método e análises não só foram importantes, como imperativas para a conclusão do trabalho. Estar sob a orientação dos dois é, sem dúvidas, um dos grandes privilégios que a vida oferece.

Também devo agradecimentos aos professores que compuseram minha banca de qualificação de tese, Wagner Mancuso e Bruno Carazza. A leitura atenta que eles tiveram naquele momento e os comentários precisos sobre pontos que, até então, passavam despercebidos por mim foram fundamentais para a “correção de rota”.

Na UFMG, agradeço, de maneira especial, a dois professores responsáveis por boa parte do rumo que o trabalho seguiu: Felipe Nunes do DCP e Igor Viveiros da Faculdade de Economia. Ambos aceitaram, gentilmente, meu convite para discutir o desenho da tese e suas sugestões estão incorporadas ao longo do texto. Ao Felipe devo outro agradecimento: também por ele, fui bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) pelo projeto *Media Bias*.

Aos colegas do Centro de Estudos Legislativos (CEL) e à equipe do *Media Bias*, registro a minha gratidão pela terna convivência. Em especial, Paula Boarin, Ciro Resende e Lucas Ribeiro, por me acolherem no grupo de estudos sobre grupos de interesses. Com eles, dividi grande parte das inquietações sobre o tema. Pela amizade, apoio e torcida meus agradecimentos também vão para Beatriz Ribas, Aglaé Isadora e Augusta Teixeira. Se Belo Horizonte foi lar,

devo a elas. Pela parceria de longa data, agradeço a Tamires Alves, Rayanne Sales, Ellen Veloso, Renata Lozano, Camila Rezende e Aiane Vieira, mulheres que tenho a sorte de compartilhar os anseios acadêmicos e, sobretudo, a vida. Ao amigo Fernando Brancoli, agradeço a revisão do resumo em inglês.

Agradeço ao Secretário do Programa, Alessandro Magno, por todas as vezes que me ajudou, de forma sempre prestativa e educada. Também, agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo financiamento da minha bolsa de pós-graduação.

Por último, expresso meus agradecimentos àqueles que, não entendendo muito bem o trabalho de uma cientista política, apostam às cegas em mim - meus amigos de Goiânia e minha família, que tornam os dias mais leves, esperançosos e divertidos. Em especial, agradeço ao Rafael, que se tornou o “fazedor” oficial de café e que me preenche com seu amor, cuidado e dedicação.

RESUMO

Esta tese investiga se doadores que financiam candidatos eleitos, na esfera estadual, extraem benefícios da doação em valores contratuais. Ao fazer isso, pretende-se contribuir com a literatura especializada sobre dinheiro, política e democracia, tendo como pano de fundo o dilema de que recursos econômicos podem desequilibrar a relação com o governo e sobrerrepresentar interesses organizados. Mas, por outro lado, doar dinheiro para causas políticas favoritas é uma forma de participação política e, portanto, é aceitável em regimes democráticos. Também, partidos e candidatos precisam de recursos para se conectar com os eleitores, divulgar suas posições políticas e oferecer-lhes escolhas informadas. Para cumprir esta tarefa, foi mobilizado um conjunto de dados das eleições de 2010 e 2014, além de informações sobre os contratos celebrados entre os governos de oito estados e o particular contratado. Metodologicamente, o trabalho combina estatística descritiva e a estratégia de identificação diferença-em-diferenças para testar a hipótese causal de que o financiamento privado de campanha se reverte em atuação favorável por parte dos governadores e deputados estaduais que receberam tais contribuições. Meus resultados mostram que empresas que estabelecem vínculo com políticos eleitos não recebem contratos mais vultosos comparado às empresas que financiam derrotados. Esse achado põe em xeque a visão corrente do financiamento empresarial como investimento rentável. Dito isso, o financiamento de campanha pode até ser recompensado por políticos, provocando o viés na contratação pública. Todavia, dada a insignificância estatística em grande parte dos resultados, esse volume de recompensas seria muito pequeno comparado ao volume total de contratos firmados com os governos estaduais. Entre outras contribuições, debate-se os possíveis impactos da nova regulamentação do financiamento que alijou as empresas do jogo eleitoral sobre a interferência do poder econômico no sistema político, no geral, e sobre o arranjo de recompensas entre políticos e doadores, no particular.

Palavras-chave: financiamento de campanha; eleições; contratos governamentais; investimento eleitoral.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to determine if donors who support elected politicians at the state level get contractual advantages from their contributions. It is meant to add to the specialist literature on wealth, politics, and democracy by examining the issue that economic resources might destabilize the relationship between the government and organized interests by overrepresenting structured interests. On the other hand, contributing financially to one's preferred political causes constitutes political involvement and is therefore allowed under democratic regimes. Additionally, parties and candidates need resources to engage voters, advertise their political viewpoints, and educate them about their options. To complete this project, statistics from the 2010 and 2014 elections were analyzed, as well as contract information between the governments of eight states and the contracted person. The study uses descriptive statistics and a difference-in-differences identification technique to examine the causal hypothesis that private campaign funding results in more favorable behavior by state governors and lawmakers who receive such donations. My results show that companies that establish links with elected politicians do not receive bigger contracts compared to companies that finance the ones that are defeated. This conclusion puts into question the current situation of business financing as a profitable investment. Therefore, campaign funding could be rewarded by politicians, causing public purchases to be biased. However, due to the insignificance of most of the results, this volume of rewards would be very small compared to the volume of contracts signed with the state. It also discusses the likely consequences of the new financial regulation which excluded corporations from the electoral system on economic power's meddling in the political system in general, and on the arrangement of incentives between politicians and contributors in particular.

Keywords: campaign finance; elections; government contracts; electoral investment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1 - Participação no financiamento de campanhas por origem da receita (2010 e 2014) | 18 |
| Quadro 1 - Revisão da literatura sobre doações empresariais e contratos com o governo..... | 31 |
| Figura 1 - Modelo causal relacionando o financiamento privado de campanha e a obtenção de contratos públicos..... | 36 |
| Gráfico 2 - Densidade de probabilidade do HH-empresa nas eleições para deputado estadual (2010 e 2014) | 57 |
| Gráfico 3 - Densidade de probabilidade do HH-empresa nas eleições para governador (2010 e 2014)..... | 58 |
| Gráfico 4 - Índice de concentração do financiamento empresarial direto (2010 e 2014) | 59 |
| Gráfico 5 - Histograma da variável dependente, mensurada em valores absolutos (reais)..... | 63 |
| Gráfico 6 - Gráfico dos resíduos do modelo estimado | 67 |
| Gráfico 7 - Balanceamento das covariáveis para os doadores das eleições de 2014..... | 69 |
| Gráfico 8 - Balanceamento das covariáveis para os doadores das eleições de 2010..... | 70 |
| Gráfico 9 - Proporção média ajustada de contratos por destino da doação..... | 76 |
| Gráfico 10 - Proporção média ajustada de contratos por classe das doações..... | 80 |
| Gráfico 11 - Proporção média ajustada de contratos por setor empresarial | 83 |
| Gráfico 12 - Origem das receitas dos candidatos, por cargo e eleição (2010-2018)..... | 94 |
| Gráfico 13 - Participação de pessoas físicas nas eleições (2010, 2014 e 2018)..... | 97 |
| Gráfico 14 - Volume de doações de pessoas físicas nas eleições estaduais (2010, 2014 e 2018) | 97 |
| Gráfico 15 - Porte das empresas cujos sócios doaram nas eleições de 2014..... | 101 |
| Gráfico 16 - Financiamento empresarial por classe do volume doado..... | 120 |
| Gráfico 17 - Gráfico dos resíduos do modelo de regressão linear estimado com a amostra de doadores de 2014..... | 123 |
| Gráfico 18 - Gráfico dos resíduos do modelo estimado com a amostra de doadores de 2010 e/ou 2014 | 124 |
| Gráfico 19 - Gráfico dos resíduos do modelo estimado com a amostra de doadores insistentes | 124 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 - O método de diferença-em-diferenças | 46 |
| Tabela 2 - Gastos dos estados brasileiros com contratações, em reais (2011-2014 e 2015-2018) | 52 |
| Tabela 3 - Número de pessoas jurídicas que financiaram candidatos eleitos e candidatos não eleitos (2010 e 2014) | 59 |
| Tabela 4 - Estatística descritiva da variável dependente | 64 |
| Tabela 5 - Proporção média ajustada de contratos (2011-2014 e 2015-2014) | 65 |
| Tabela 6 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados (eleição de 2014)..... | 66 |
| Tabela 7 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados (eleição de 2010 e/ou 2014)..... | 71 |
| Tabela 8 - Proporção de empresas que doaram em 2010 e não doaram em 2014..... | 72 |
| Tabela 9 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados (eleitores que doaram em 2010 e 2014) | 72 |
| Tabela 10 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados, por destino da doação | 77 |
| Tabela 11 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados, por tamanho da doação | 81 |
| Tabela 12 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados, por setor empresarial..... | 84 |
| Tabela 13 - Descrição das contratações celebradas após as eleições (2014 e 2018)..... | 99 |
| Tabela 14 - Descrição das contratações celebradas após as eleições de 2014, por grupo..... | 99 |
| Tabela 15 - Volume de recurso doado, em reais, nas eleições para deputado estadual em todo o território nacional (2010 e 2014)..... | 115 |
| Tabela 16 - Volume de recurso doado, em milhões de reais, nas eleições para deputado estadual nos estados de interesse da pesquisa (2010)..... | 115 |
| Tabela 17 - Volume de recurso doado, em milhões de reais, nas eleições para deputado estadual nos estados de interesse da pesquisa (2014)..... | 116 |
| Tabela 18 - Volume de recurso doado, em reais, nas eleições para governador em todo o território nacional (2010 e 2014)..... | 116 |

| | |
|--|-----|
| Tabela 19 - Volume de recurso doado, em milhões de reais, nas eleições para governador nos estados de interesse da pesquisa (2010) | 116 |
| Tabela 20 - Volume de recurso doado, em milhões de reais, nas eleições para governador nos estados de interesse da pesquisa (2014) | 117 |
| Tabela 21 - Gasto dos estados brasileiros com contratações (2011-2018)..... | 118 |
| Tabela 22 - Partidos dos governadores eleitos em 2010 | 119 |
| Tabela 23 - Partidos dos governadores eleitos em 2014 | 119 |
| Tabela 24 - Volume de recurso doado por pessoas físicas, em milhões de reais, nas eleições para deputado estadual e governador em todo o território nacional (2018) | 121 |
| Tabela 25 - Média do valor doado, para as eleições estaduais e para os oito estados da pesquisa | 121 |
| Tabela 26 - Média de contratações, em reais, por grupo de comparação..... | 122 |
| Tabela 27 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados, por setor empresarial e com efeito fixo para a amostra de doadores insistentes | 125 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|------------|--|
| Cepesp | Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas |
| DEM | Democratas |
| DiD | Diferença-em-diferenças |
| IPCA | Índice de Preços ao Consumidor Amplo |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| PCdoB | Partido Comunista do Brasil |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |
| PHS | Partido Humanista da Solidariedade |
| PMDB (MDB) | Movimento Democrático Brasileiro |
| PMN | Partido da Mobilização Nacional |
| PP | Progressistas |
| PPA | Plano Plurianual |
| PPS | Partido Popular Socialista |
| PR | Partido da República |
| PRB | Partido Republicano Brasileiro |
| PROS | Partido Republicano da Ordem Social |
| PRP | Partido Republicano Progressista |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSC | Partido Social Cristão |
| PSD | Partido Social Democrático |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSDC | Partido Social Democrata Cristão |
| PSL | Partido Social Liberal |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| PTC | Partido Trabalhista Cristão |
| PTN | Partido Trabalhista Nacional |
| PV | Partido Verde |
| SD | Solidariedade |

| | |
|-----|-----------------------------|
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 16 |
| 1.1 Percalços metodológicos e contribuições à agenda de pesquisa..... | 19 |
| 2 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E OS CONTRATOS PÚBLICOS: A RELAÇÃO DE INTERESSE NA TEORIA | 22 |
| 2.1 A influência do financiamento de campanha sobre os resultados políticos | 24 |
| 2.2 Doações de campanha e o viés na obtenção de contratos governamentais | 32 |
| 2.3 Conclusão..... | 40 |
| 3 A ESTRATÉGIA DE IDENTIFICAÇÃO | 42 |
| 3.1 Diferença-em-diferenças (DiD) | 45 |
| 3.2 Dados | 49 |
| 3.2.1 Contratos públicos estaduais | 49 |
| 3.2.2 Dados eleitorais | 52 |
| 3.3 Análise descritiva das variáveis | 53 |
| 3.4 Conclusão..... | 60 |
| 4 VIÉS NA OBTENÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS ESTADUAIS: O RETORNO DE DOAR PARA ELEITOS | 62 |
| 4.1 Resultados gerais | 65 |
| 4.2 Robustez do efeito do tratamento | 69 |
| 4.3 Para quem doar? O retorno de financiar o partido do governador, a coligação eleita e a oposição | 73 |
| 4.4 Quem investe mais ganha mais?..... | 78 |
| 4.5 Diferentes setores, diferentes benefícios..... | 81 |
| 4.6 Conclusão..... | 85 |
| 5 O ELO PERDIDO? DOAÇÕES ELEITORAIS COMO INVESTIMENTO COM O FIM DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL | 87 |
| 5.1 Contextualização e panorama normativo..... | 88 |
| 5.2 Configuração do financiamento por pessoa física nas eleições estaduais de 2010, 2014 e 2018 | 93 |
| 5.3 Sócios-doadores e as contratações públicas celebradas após as eleições | 98 |
| 5.4 Conclusão..... | 101 |
| 6 CONCLUSÃO..... | 103 |

| | |
|---|-----|
| REFERÊNCIAS | 107 |
| APÊNDICE A – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS | 115 |
| APÊNDICE B – ESTATÍSTICAS DOS MODELOS | 123 |

1 INTRODUÇÃO

Desde o início do século XX, a relação entre dinheiro e política movimentou teorias da Ciência Política, que, por bastante tempo, comprometeram-se com os aspectos normativos que norteiam o tema. Em 1932, por exemplo, Pollock mostrava que essa já era uma preocupação de seu tempo ao afirmar que “Uma vida política saudável não é possível enquanto o uso do dinheiro for irrestrito” (Idem, 1932, p. 328)¹. Contudo, em um contexto de competição democrática e de complexidade dos processos eleitorais, o dinheiro faz-se condição necessária.

Dito isso, o enfoque dessa pesquisa recai sobre o estudo da influência do dinheiro na política. Mais especificamente, a atenção se dirige à influência do financiamento privado de campanha sobre os contratos públicos com os governos estaduais brasileiros. O período analisado (2010-2021) compreende importantes mudanças na regulamentação do financiamento e, por isso, procura-se verificar em que medida as mudanças nas regras do jogo podem ter alterado a interferência do poder econômico no sistema político. Dessa forma, dois elementos são de interesse desta pesquisa: o financiamento privado de campanha e a configuração institucional que deu nova regulamentação à prática.

O debate sobre a relação entre os interesses privados e as decisões do poder público se insere em um campo de estudos mais amplo sobre o papel dos grupos de interesse nos regimes democráticos. Desde as publicações pioneiras de Bentley (1908), passando pelos trabalhos de Truman (1951) e Dahl (1966), a atuação dos grupos de interesse foi percebida como um atributo natural da democracia. O funcionamento da sociedade seria o resultado do processo de lutas de grupos e, no que se refere ao governo, essa competição determinaria quais políticas são implementadas. Contudo, acreditar que o poder de um grupo pode ser controlado ou balanceado pelo poder de outro grupo não significa que a desigualdade está superada. Mesmo Dahl (1982) reconhece que, em consequência da inerente desigualdade entre os grupos em termos organizacionais e em recursos de poder, alguns grupos participam mais e, por isso, as decisões de governo refletem e reforçam a estrutura de desigualdade.

Partindo da premissa de Przeworski (2011) de que a igualdade de direitos não é suficiente para sustentar a igualdade de influência em sociedades economicamente desiguais e, portanto, alguns grupos são mais poderosos, questiona-se: os grupos mais fracos estariam à margem do processo político, violando o ideal de democracia? Conforme proposto por Becker

¹ “[h]ealthy political life is not possible as long as the use of money is unrestrained” (texto original).

(1983, 1985), quanto mais recursos forem investidos pelos membros do grupo em atividades de *lobby*, doações de campanhas, atração de votos, e relacionamento com burocratas e políticos, maior a pressão política e, concomitantemente, maior a influência e maior acesso a recursos públicos?

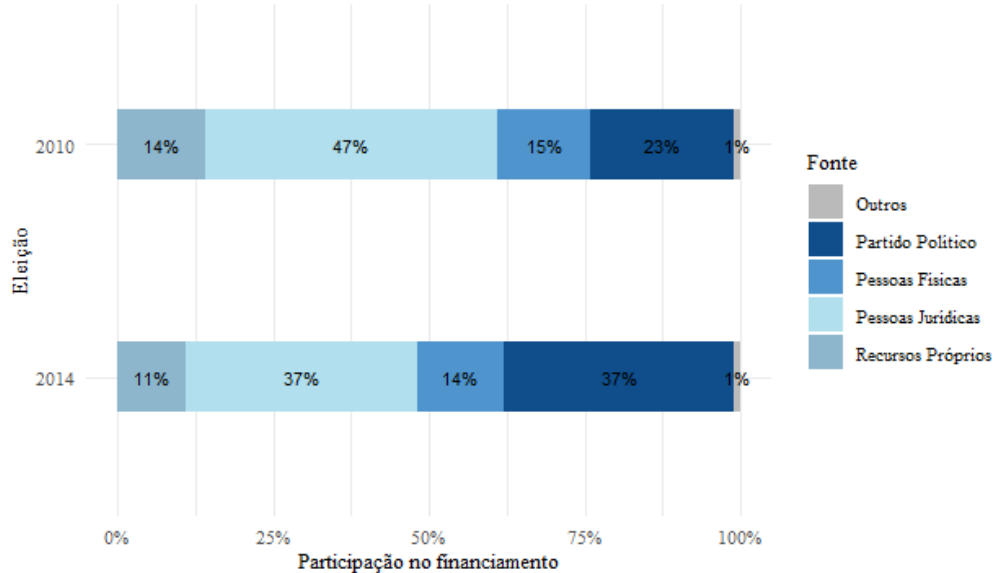
De acordo com Mancuso (2007), há uma divergência no campo das respostas sobre o grau em que essa relação se materializa. Para alguns autores, as decisões políticas refletem fielmente os interesses do setor empresarial com frequência considerável. Essa confluência seria o resultado da posição privilegiada dos empresários. Em contrapartida, outros pesquisadores argumentam que a dominância do empresariado sobre as decisões do poder público muitas vezes não é verificada empiricamente. Isto porque há uma série de decisões governamentais que podem ser interpretadas como derrota pelos empresários, tais como a ampliação dos direitos trabalhistas, o endurecimento da proteção ao meio ambiente, e o aumento da carga tributária. Dessa maneira, a atuação do empresariado como grupo de interesse seria uma reação natural à constatação da existência de um conjunto de decisões políticas capazes de afetar seu bem-estar e desempenho econômico.

A literatura interessada especificamente no financiamento de campanhas políticas pelo setor privado também se divide em duas linhas principais. Por um lado, há os que acreditam nas doações eleitorais como investimento por parte do doador. Em estudo pioneiro, Snyder (1990) verificou que as empresas doadoras financiam determinados candidatos esperando receber recompensas econômicas futuras. Além disso, do lado da demanda há uma dependência dos políticos por grandes doações. O raciocínio é simples: de um lado, empresas enxergam as contribuições como um investimento e esperam uma taxa de retorno. De outro, políticos demandam voto e financiamento eleitoral.

A outra linha percebe as doações como uma forma de participação política, e não como um investimento rentável (Ansolabehere, Figueiredo & Snyder, 2003). O contexto observado pelos autores desta perspectiva analítica é o norte-americano, em que há uma identificação partidária mais clara por parte do eleitorado, bem como uma predominância de pequenos doadores individuais, características que podem enfraquecer a capacidade das empresas de “comprar” políticos eleitos. Todavia, essa hipótese de financiamento como meio de participação é limitada em contextos como o brasileiro, cujo perfil de financiamento eleitoral é outro. Até 2014, os recursos privados - de pessoas jurídicas, de indivíduos e de candidatos - eram a principal fonte de financiamento de campanhas no Brasil. Neste grupo, o recurso empresarial era claramente o mais prevalente, conforme ilustra o gráfico 1. Em valores

absolutos, considerando o período de 2002 a 2014, o total de doações empresariais passou de aproximadamente 477,7 milhões para cerca de 3 bilhões de reais (Mancuso, 2020).

Gráfico 1 - Participação no financiamento de campanhas por origem da receita (2010 e 2014)



Fonte: Elaboração da autora a partir do Cepesp/FGV (2019).

O sentimento de que o grande volume de doações empresariais poderia gerar favorecimentos ilícitos foi reforçado pelos atuais escândalos de corrupção expostos na Operação Lava Jato, que provocou a sensação generalizada de promiscuidade entre o poder público e setores do empresariado. Para sobreviver ao desgaste e à crise de credibilidade, os atores políticos colocaram no centro do debate a reforma do sistema político e eleitoral. Neste movimento, em 17 de setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) proibiu o financiamento eleitoral empresarial por meio do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650². A decisão entendeu que os tetos de doações de pessoas jurídicas são insuficientes para impedir a captura dos políticos pelo poder econômico, e que o instrumento das doações foi utilizado estrategicamente pelas empresas, não de forma a expressar as preferências políticas, mas estreitar relações com o poder público, muitas vezes de forma “desprovida de espírito republicano” (Acórdão da ADI nº 4.650, p. 4).

Diante deste cenário, esta tese se propõe a fazer uma contribuição eminentemente empírica: verificar se os dados oferecem suporte à hipótese causal de que o financiamento privado de campanha se reverte em atuação favorável por parte dos governadores e deputados

² Ver [ADI nº 4.650](#).

estaduais que receberam as contribuições. Nomeadamente, pergunta-se *em que medida doadores que financiam candidatos eleitos, na esfera estadual, extraem benefícios da doação em valores contratuais?*

Em relação à questão de pesquisa, uma ponderação merece destaque, ao mesmo tempo em que justifica a relevância do objeto de estudo. O ponto refere-se ao nível de análise escolhido: a esfera estadual. A vantagem de se estudar estados é que ela permite uma variação contextual (Silva, 2019). Além do mais, “os estados representam o âmbito onde a política tem maior saliência de competição e onde a classe política se estrutura em um processo longo de aprendizado” (Silva, 2019, p. 17).

Além desta introdução, a tese está organizada em quatro capítulos. No primeiro situo a questão de pesquisa na literatura especializada sobre o tema. Essa revisão é fundamental para oferecer os insumos teóricos que irão construir nossas hipóteses. Em última instância, o que este trabalho faz é o teste da proposição da influência do dinheiro na política, especificamente da influência do financiamento privado sobre a obtenção de contratos públicos.

No segundo capítulo apresento a estratégia de identificação usada para testar o argumento de que doadores, notadamente empresas, extraem benefícios contratuais da contribuição no período cujo financiamento empresarial ainda era permitido. Os dados são relativos às eleições estaduais de 2010 e 2014. Os contratos celebrados referem-se aos mandatos governamentais de 2011 a 2014 e 2015 a 2018. Também nesta seção está a análise exploratória dos dados.

No terceiro capítulo mostro os resultados da estimação do efeito de doar para governadores e deputados estaduais sobre o total de contratos obtidos por empresas que financiaram as campanhas de 2010 e 2014.

O quarto capítulo trata-se de um exercício analítico preliminar que busca explorar os efeitos da contestação das doações empresariais sobre o arranjo de recompensas entre doadores e políticos. Para fazê-lo, utilizo dados das eleições de 2018 e das duas disputas estaduais precedentes à minirreforma eleitoral.

Deste modo, além de oferecer testes empíricos sobre a relação entre contribuições eleitorais e valores contratuais, a tese é orientada pelo objetivo de melhor compreender os efeitos da proibição de doações empresariais nas eleições estaduais de 2018.

1.1 Percalços metodológicos e contribuições à agenda de pesquisa

A construtora Andrade Gutierrez foi a maior doadora nas eleições de 2012 - contribuiu com aproximadamente R\$ 81 milhões, segundo levantamento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e obteve, no mesmo ano, R\$ 99 milhões em contratos. Nas eleições de 2014, última antes da proibição do financiamento empresarial, deputados federais e senadores usaram cota parlamentar para contratar, durante o mandato, as pessoas físicas e jurídicas que realizaram doações para suas campanhas³. No extremo da corrupção, o Ministério Público Federal (MPF) acusou, dentro das investigações da Operação Lava Jato, o pagamento de propina por empresários por meio de doações eleitorais. Também, conforme depoimento de um executivo da construtora Odebrecht, a empreiteira se valia de outro grupo empresarial para fazer vultosas contribuições oficiais a partidos políticos⁴. Em troca, as empresas obtinham contratos superfaturados mediante indicação.

Casos como esses são frequentemente noticiados pelos jornais de grande circulação no país e reforçam a sensação, entre a população, de que o governo é administrado por interesses especiais e não interesses públicos. No que se refere ao financiamento de campanha, a narrativa popular de que as contribuições se revertem em favorecimento às empresas doadoras, muitas vezes por caminhos ilegais, é tomada como conclusiva.

No entanto, no campo da ciência os resultados não oferecem este ponto final. Os estudos da área apresentaram respostas amplamente controversas acerca da influência do financiamento sobre as decisões legislativas, executivas e regulatórias. Além desta ambiguidade nos resultados, há uma dificuldade, por parte dos pesquisadores, em identificar a conexão causal entre as variáveis (Przeworski, 2011). Isso se deve, em grande medida, à natureza do objeto de interesse e, também, aos percalços inerentes aos estudos observacionais.

Dois desafios estão postos aos trabalhos que pretendem oferecer evidências causais: endogeneidade e randomização (Bailey, 2016). O primeiro problema para a identificação causal está justamente na endogeneidade que contamina a relação entre o financiamento de campanha e os resultados políticos. Ou seja, o agente político recebe doação porque suas preferências estão alinhadas com o grupo de interesse ou o financiamento provoca o comportamento favorável? Em termos eleitorais, o dinheiro causa votos ou votos geram dinheiro?

³ Matéria veiculada na revista Exame. Disponível em: [Políticos usam cota parlamentar em contratos com doadores de campanha](#), Exame. Acesso em: 10/01/2020.

⁴ Benedicto Júnior, ex-executivo da Odebrecht, em depoimento à Justiça Eleitoral. Disponível em: [Odebrecht usava Itaipava para pagar propinas, diz delator](#), Veja. Acesso em: 10/01/2020.

O segundo problema está na opacidade das informações disponíveis. Há muitas maneiras do dinheiro entrar na política e nem todas são passíveis de observação. Dessa forma, como propõe Przeworski (2011), quando empresas são proibidas de contribuir para os candidatos, seus funcionários o fazem como pessoas físicas. Quando a regulamentação limita as contribuições para partidos, grupos de interesse tentam convencer os eleitores diretamente. E quando são impostos limites à propaganda política dos concorrentes, os grupos podem conduzir, sozinhos, a publicidade. Além do mais, entra aqui mais uma possibilidade não mencionada por Przeworski (2011): os candidatos podem não declarar, aos órgãos competentes, todas as doações recebidas. Especialmente sobre o primeiro e quarto cenário, a mensuração da variável financiamento estará incorreta e, por isso, o seu efeito será subestimado.

Por último, há o problema exposto por McChesney (1997): o efeito da contribuição está no não-resultado. Como sugere o título de seu livro, os grupos de interesses podem estar doando em campanhas não por favores políticos, mas para evitar “desfavores”. Em outras palavras, o dinheiro é dado em troca da inação dos governantes. Sem um resultado palpável, portanto, torna-se difícil estimar a influência de contribuições que tenham como fim ações como o engavetamento de um projeto de lei e a não apresentação de uma proposta de legislativa.

No que se refere à opacidade das informações e no efeito da doação no não-resultado, pouco pode ser feito. Em compensação, o trabalho busca corrigir a endogeneidade por meio de um desenho de pesquisa quase-experimental, como será discutido no capítulo 3.

Em relação à teoria, esta tese procura contribuir com a literatura especializada sobre dinheiro e política, nomeadamente sobre financiamento privado de campanha e contratos públicos, a partir da investigação desta relação no nível estadual, pouco explorado pelos pesquisadores - grande parte dos trabalhos se atentou para o contexto federal (Boas, Hidalgo & Richardson, 2014; Fonseca, 2017; Mezzarana, 2011; Oliveira & Araujo, 2013). Além do mais, o que foi feito para a esfera estadual voltou-se, apenas, para as contribuições de campanha destinadas aos candidatos às Assembleias Legislativas, excluindo as doações direcionadas ao cargo de governador. Essa escolha se apoia no pressuposto de que os deputados estaduais conseguem, em alguma medida, influenciar os gastos públicos do governo. Contudo, ela pretere o principal canal de influência: o Executivo, o qual tem prerrogativa sobre a elaboração da peça orçamentária.

2 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E OS CONTRATOS PÚBLICOS: A RELAÇÃO DE INTERESSE NA TEORIA

Agora, evidentemente, quando você apoia um partido ou candidato, no futuro eles vão procurar ajudá-lo de alguma forma, não tenha dúvida. É política de boa vizinhança.
- Empresário⁵

A influência do dinheiro na política é uma característica estrutural de democracias economicamente desiguais (Przeworski, 2011). Em regimes democráticos, partidos políticos competem em eleições regulares e essa competição tem um custo. Organizar campanhas eleitorais, pesquisar a opinião pública, trazer seus apoiadores às urnas, convencer os indecisos a votar, além dos gastos com as salas de reuniões, transporte, impressão de materiais e acesso às mídias exigem suporte financeiro (Przeworski, 2011). Dessa maneira, “embora a democracia não tenha preço, ela tem um custo de funcionamento que é preciso pagar e, por isso, é indispensável que seja o sistema democrático que controle o dinheiro e não o oposto” (Mojobi, 2003, p. 141).

Embora essa seja uma preocupação global, ela é especialmente relevante para a região da América Latina, onde se encontra grandes desigualdades na distribuição de recursos econômicos que criam vieses nos processos democráticos (Casas-Zamora & Zovatto, 2016). Em primeiro lugar, partidos e candidatos detentores de maiores receitas e que gastam maior volume de recursos em campanhas teriam aumentadas suas chances de sucesso eleitoral (Cervi, 2013; Mancuso & Figueiredo Filho, 2014; Samuels, 2001; Speck & Mancuso, 2013). Além disso, naquilo que se refere ao financiamento, Stigler (1971) assinala que a interação entre políticos e grupos de interesse é, sobretudo, baseada em trocas: políticos dependem de recursos financeiros que não podem prover. Por outro lado, os grupos de interesse buscam políticas favoráveis, nomeadamente regulação que os beneficiem⁶. No caso brasileiro há, do lado da demanda, uma dependência dos políticos por grandes doações empresariais, que, além de hegemônica em termos de dispêndio, é muito concentrada em poucos agentes. Essa

⁵ Cristiano Kok, da empreiteira Engevix, em entrevista ao jornal Folha de S. Paulo. Disponível em: [Aparelharam a Petrobras para achacar empreiteiras, diz empresário](#), Folha de S. Paulo. Acesso em: 20/12/2019.

⁶ Esta argumentação de Stigler, apresentada aqui de maneira simplista, foi devidamente explorada pelo autor em sua teoria da captura. Servindo de contraponto à teoria do interesse público, o elemento central da teoria da captura é que a regulação não maximiza o bem-estar geral, mas favorece alguns grupos empresariais que capturam as agências responsáveis pela regulamentação (Stigler, 1971, 1975).

configuração acaba prejudicando a independência na atuação dos parlamentares que foram beneficiados com o financiamento (Santos, 2016; Speck & Marciano, 2015). Dessa maneira, indivíduos e grupos sociais com maior poder econômico conseguiriam influenciar candidatos e partidos por meio de suas contribuições e, no fim, influenciar o resultado de políticas públicas, de decisões legislativas, executivas e regulatórias (Bronars & Lott, 1997; Santos, 2016; Santos et al., 2015; Welch, 1982). Isso significa que essa influência do sistema econômico sobre o sistema político, se verdadeira, distorce o princípio democrático de “uma pessoa, um voto”.

Ainda, o financiamento privado de campanha e as atividades de captação de recursos que ele envolve oferecem oportunidades de articulação de interesses escusos entre os doadores e os tomadores de decisão ou, pelo menos, para o aparecimento frequente de conflito de interesses (Casas-Zamora & Zovatto, 2016). O argumento mobilizado é que os agentes públicos possuem interesses pessoais na oferta de benefícios regulatórios para os setores (subsídios, benefícios fiscais, barreira à entrada de competidores) em troca de contribuições de campanha, benesses ou a perspectiva de contratação profissional após o fim do mandato, configurando-se a porta-giratória⁷. As empresas, em vez de aplicarem mais recursos para produzir melhores produtos a preços mais baixos, preferem investir em campanhas eleitorais, *lobby* e até mesmo corrupção para convencer as autoridades do poder público a conceder-lhes tratamento diferenciado e legislação favorável. A ação dos grupos de interesses empresariais seria, nesta perspectiva, orientada para a obtenção da regulação desejada (Baird, 2016; Santos, 2016).

Assim, no melhor dos cenários, as doações privadas facilitariam consideravelmente o acesso dos doadores aos tomadores de decisão, sem necessariamente condicionar o conteúdo de suas determinações. Isto é, sem necessariamente privatizar a tomada de decisões da burocracia e do governo (Sorauf, 1992). Casas-Zamora e Zovatto (2016) afirmam que:

Portanto, não é por acaso que a presença dominante de empresas de construção civil foi detectada no financiamento de campanhas no Brasil e na Costa Rica, ou da empresa detentora de loteria e jogos no Uruguai, ambas atividades altamente dependentes de contratos governamentais ou de regulamentação pública (Casas-Zamora & Zovatto, 2016, p. 21, tradução nossa).⁸

⁷ Timothy LaPira e Herschel Thomas (2017), ao se debruçar sobre o fenômeno do *revolving door lobbying* em Washington, definem a porta-giratória como o movimento do serviço público para a indústria do lobby. Isto é, como ex-políticos e ex-funcionários se beneficiam das conexões pessoais adquiridas durante sua experiência no governo para se tornarem “vendedores” de influência. No Brasil, a contratação de ex-gestores públicos pela iniciativa privada não é crime, e poucos são os cargos que exigem de seu ocupante uma quarentena após a demissão.

⁸ “Therefore it is no accident that the dominant presence of construction companies has been detected in campaign finance in Brazil and Costa Rica, or of the company holding the lottery and gaming in

Embora essa relação de causalidade entre doações eleitorais e favores específicos seja difícil de ser observada, diversos escândalos referentes ao financiamento de campanha assolaram governos democráticos, enfraqueceram os partidos políticos e desgastaram a confiança dos cidadãos nas instituições⁹. Sabedores dos riscos que envolvem o papel do dinheiro na vida política¹⁰, os legisladores passaram a responder os escândalos por meio de regulamentação, as quais variavam em limites de doações e gastos à exigência de divulgação e transparência dos recursos dos candidatos e partidos. É assim que, nas últimas duas décadas, houve a proliferação de esforços regulatórios (Casas-Zamora & Zovatto, 2016; Scarrow, 2007).

O financiamento de campanhas eleitorais e as suas possibilidades e variedades de regulamentação tornaram-se, então, um tema crucial para as democracias contemporâneas e, no campo dos estudos acadêmicos, para a compreensão do processo político e dos resultados das políticas. No que se refere às pesquisas, grande parte está orientada para as seguintes perguntas: como e em que medida o montante e as fontes de financiamento importam? Essas influências se dão nas eleições ou em outros resultados políticos? (Scarrow, 2007).

2.1 A influência do financiamento de campanha sobre os resultados políticos

Os estudos norte-americanos sobre as eleições ao Senado e a *House of Representatives* encontraram evidências da dependência entre dinheiro e voto (Stratmann, 2005). De maneira análoga, a revisão de publicações realizada por Scarrow (2007) indica que em outras democracias, como Grã-Bretanha, Canadá, Nova Gales do Sul (estado australiano) e França, também são encontradas evidências de que os gastos podem influenciar os resultados das eleições e que, na maioria das vezes, eles têm mais impacto para os candidatos desafiantes do que para os *incumbents*. No Brasil o resultado não é diferente. Os pesquisadores viriam a confirmar a associação positiva e significativa entre o dispêndio de dinheiro e o desempenho

Uruguay, both of which are activities highly dependent on government contracts or public regulation.” (trecho original).

⁹ Não só governos latino-americanos, mas também democracias desenvolvidas como Estados Unidos e Alemanha.

¹⁰ Casas-Zamora e Zovatto (2016) apontam cinco riscos graves e recorrentes na região da América Latina. São eles: i) uso de financiamento ilegal, advindo especialmente do tráfico de drogas; ii) influência na compra e conflito de interesses; iii) desigualdades eleitorais graves; iv) enfraquecimento dos partidos e dos sistemas partidários; v) e a perda de credibilidade da regulamentação do financiamento de campanhas.

dos candidatos, seja ele na quantidade de votos recebidos ou no sucesso na eleição (Cervi, 2013; Samuels, 2001; Speck & Mancuso, 2013; Speck & Cervi, 2016).

No que se refere à segunda forma de influência, que mais interessa a esta pesquisa, grande parte dos estudos empíricos se voltou para o contexto norte americano. Pouco se produziu, até então, sobre o caso brasileiro. A produção *americêntrica* concentrou-se na investigação sobre os efeitos das contribuições de campanha em dois níveis de análise. O primeiro, da agência, está preocupado com o comportamento, ações e decisões de membros individuais do Congresso na presença do financiamento. O segundo nível é do *policy making*. Aqui, os pesquisadores estão interessados no efeito da influência sobre os resultados agregados: formação da agenda legislativa de interesse dos grupos, acesso às arenas decisórias e, por fim, os resultados políticos do parlamento e do governo.

Em um estudo recente, Amy McKay (2018), por exemplo, verifica que os lobistas do Congresso norte-americano fazem doações de maneira previsível, favorecendo membros-chave em momentos decisivos, isto é, contribuem mais para os principais membros durante os eventos legislativos mais importantes. Para a autora, a reforma da saúde discutida entre 2008-2010 reforça essa constatação: lobistas da área da saúde foram consideravelmente mais propensos a doar aos membros-chave das comissões no período da elaboração da *Affordable Care Act* do que em outros momentos em que suas questões não estavam na agenda. Esses resultados representam um passo importante na compreensão do que os atores interessados em decisões legislativas, neste caso os lobistas e seus respectivos grupos de interesse, esperam em troca de suas contribuições de campanha.

Face a isto, jornalistas, reformadores e outros observadores da política americana se mostraram cada vez mais preocupados com a influência das contribuições dos grupos de interesse. A narrativa contada é que o financiamento influencia profundamente as decisões legislativas dos membros do Congresso e, assim, contribuem para a sobre-representação de interesses especiais à custa dos interesses dos cidadãos desorganizados. Todavia, essa narrativa está assentada em histórias, entrevistas com lobistas e membros do Congresso, e estudos de correlação que não demonstram convicentemente o mecanismo de causalidade entre as contribuições de campanha e as decisões e ações dos congressistas (Smith, 1995). De encontro a esta argumentação, Baumgartner et al. (2009) conclui que, embora ninguém questione a importância do dinheiro e não reste dúvidas de que os grupos de interesse mais ricos conseguem maior acesso aos *policymakers* e aos líderes políticos que outros grupos da sociedade, isso não significa que eles necessariamente conseguem as políticas públicas que querem, quando

querem. A indústria do tabaco, como exemplifica Przeworski (2011), sofreu várias derrotas no nível federal nos Estados Unidos. Isso quer dizer que as contribuições de campanha não são sempre bem-sucedidas politicamente.

Ainda, os resultados das pesquisas que privilegiam o financiamento de campanha como variável explicativa para as ações dos congressistas são inconclusivos e, alguns casos, controversos (Figueiredo Filho, 2009; Smith, 1995). Ademais, a maioria deles utiliza estudos de casos como método, o que prejudica generalizações. Neste enquadramento, Santos et al. (2015) agrupam os trabalhos entre aqueles que não identificam influência do financiamento de campanhas eleitorais sobre a atividade parlamentar (Bronars & Lott, 1997; Dow & Endersby, 1994; Wawro, 2001); aqueles que consideram este efeito significativo (Davis, 1993; Hall & Wayman, 1990; Holian & Krebs, 1997; Stratmann, 2002); e aqueles que argumentam que esta relação se dá sob determinadas condições, como a prática de *lobby* por parte dos grupos de interesse (Abler, 1991; Langbein, 1993, Wright, 1990)¹¹.

Na literatura nacional, como adverte Mancuso (2015, p. 178)¹², “salta à vista a ausência de estudos sobre eventuais vínculos entre financiamento de campanha e comportamento parlamentar de representantes eleitos”. Há, por isso, uma agenda de pesquisa aberta para trabalhos que procurem mensurar a influência dos doadores de campanhas sobre o comportamento dos parlamentares, por meio da apresentação de projetos e emendas, elaboração de relatórios e pareceres e votos em comissões e plenário. Entre os poucos estudos situados nesse campo, encontra-se Santos et al. (2015), que analisam votações nominais em matérias legislativas na Câmara dos Deputados (1999-2007) face ao resultado de interesse da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Os autores indicam que o financiamento corporativo exerce influência positiva sobre a cooperação legislativa.

¹¹ De acordo com levantamento de Figueiredo Filho (2009), 60,5% da produção científica encontra efeitos estatisticamente significativos entre a contribuição do grupo de interesse e comportamento do deputado. Em sentido oposto, 23,7% da produção não encontra resultados significativos de que doações de campanha influenciam o comportamento do congressista. E, por fim, 15,8% dos trabalhos acadêmicos indicam resultados mistos em que o efeito do financiamento é condicional, ou seja, depende de alguns fatores, tais como: i) se o tema tem pouca visibilidade; ii) se a matéria versa sobre assuntos técnicos ou especializados; iii) se a proposição trata de uma issue com pouca clivagem partidária e ideológica; iv) e, finalmente, se além do financiamento o grupo fez lobby.

¹² Em um esforço de revisão da literatura produzida sobre financiamento eleitoral no Brasil, Mancuso (2015) agrupa as produções em três grandes áreas: (i) o financiamento como a variável explicativa dos resultados da competição política; (ii) o financiamento como a variável explicativa dos resultados alcançados pelos doadores em termos de políticas; (iii) e o financiamento como variável a ser explicada, isto é, que fatores explicam as contribuições e os gastos de campanha.

Quando o olhar se dirige para os estudos que têm como objeto outros indicadores de benefícios, o cenário não é muito diferente. Somente em meados dos anos 2000 parte da literatura sobre investimento eleitoral se debruçou sobre os retornos arregimentados pelos financiadores de campanha, sejam esses benefícios materializados no acesso aos tomadores de decisão, na valorização das ações das empresas doadoras, na elaboração de regulamentações e leis favoráveis, na obtenção de contratos com o poder público e no preço desses contratos, na alocação de gastos estatais para projetos de obras públicas e no acesso ao financiamento de bancos públicos.

O primeiro trabalho empírico que procurou buscar conexões entre as doações empresariais e o favorecimento político aos doadores no Brasil foi o de Claessens, Feijen e Laeven (2008). A partir das doações privadas realizadas aos candidatos a deputado federal nas eleições de 1998 e 2002, os autores investigaram se as empresas doadoras obtiveram mais acesso ao financiamento público para suas atividades econômicas e, também, se suas ações teriam sido valorizadas após o resultado eleitoral. A conclusão que eles chegaram foi que empresas que mais contribuíram para as campanhas tiveram maior valorização em suas ações imediatamente após as eleições. Outrossim, as que doaram para candidatos eleitos tiveram valorizações ainda mais significativas em comparação àquelas que doaram para concorrentes derrotados. Em relação ao acesso ao financiamento público, os autores verificaram que ele foi ainda maior para as empresas que mais contribuíram para os candidatos à reeleição, para os candidatos da base de apoio ao presidente no Congresso Nacional, e para os candidatos vitoriosos. Portanto, os resultados indicam que as empresas doadoras garantem acesso preferencial para financiamento bancário (Claessens, Feijen & Laeven, 2008).

Também interessados no acesso ao financiamento de bancos públicos, Lazzarini et al. (2011) estudaram as doações empresariais para as campanhas à presidência da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e às assembleias legislativas estaduais nas eleições de 2002 e 2006. Segundo os autores, as empresas que mais contribuíram com as campanhas eleitorais vitoriosas receberam mais alocações de capital do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Note que o estudo não autoriza a conclusão de que o financiamento pelo BNDES às empresas doadoras ocorreu por causa das contribuições eleitorais. Tem-se, aqui, uma ideia de correlação e não de causalidade. Há hipóteses levantadas que merecem ser testadas, tal como: os maiores financiadores de campanha têm maior chance de obter contratos com o governo, e esses contratos são muitas vezes acompanhados por financiamento do BNDES.

Rocha (2011), por sua vez, analisou os empréstimos concedidos pelo BNDES, entre 2008 e 2010, às empresas que financiaram o comitê e o diretório nacional do Partido dos Trabalhadores (PT), além da candidata Dilma Rousseff na campanha presidencial de 2010. O resultado da análise indicou que 13,4% das empresas beneficiárias de investimento pelo BNDES foram grandes doadoras do PT – o valor doado por elas correspondeu a 41% do total de recursos recebidos pelo partido. Apesar da correlação forte entre as variáveis, o estudo não traz evidências de causalidade entre financiamento público e investimento político empresarial.

Benefícios tributários também podem ser considerados como um indicador de recompensa para as empresas doadoras. Gonçalves (2011, 2012) investigou se setores empresariais que doaram para a candidatura de Lula e para o comitê nacional do PT, nas eleições de 2002 e 2006, receberam, sob seu governo (2003 a 2010), benefícios tributários referentes às contribuições sociais, quais sejam: Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). A autora mostrou que diversos setores empresariais que contribuíram para as duas campanhas de Lula foram, também, setores beneficiados com as políticas de renúncia fiscal. Entre eles estão: a indústria aeronáutica, o setor de bebidas, da construção civil, farmacêutico e petroquímico. Novamente, assim como em Lazzarini et al. (2011) e Rocha (2011), Gonçalves (2011, 2012) prefere não atribuir relação de causalidade entre as variáveis.

Outro resultado investigado foi o desempenho econômico das empresas que financiam campanhas. Bandeira de Mello e Macron (2005) testaram a relação entre doação eleitoral nas eleições de 1998 e o desempenho da empresa doadora no quadriênio seguinte. Os autores verificaram que o desempenho foi explicado, sobretudo, por fatores internos ou ligados aos setores econômicos das quais as firmas faziam parte.

Proteção comercial às empresas doadoras foi outro resultado controverso em relação às expectativas da literatura. Segundo os estudos de Araujo (2008), não há associação entre investimento eleitoral empresarial e proteção comercial. Os setores empresariais menos competitivos e que mais doaram para a campanha de Lula à presidência em 2002 não foram, posteriormente, beneficiados com os desvios da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul.

Finalmente, outros benefícios encontrados na literatura são os contratos no setor público obtidos pelas empresas que financiam campanhas.

A maior parte dos trabalhos que explora a relação entre as contribuições eleitorais e o estabelecimento de contratos com o governo indica que as empresas privadas com alguma conexão política obtêm maiores benefícios em relação ao valor contratado com o poder público (Arvate, Barbosa & Fuzitani, 2013; Boas, Hidalgo & Richardson 2014; Fonseca, 2017; Silva, Almeida & Ramalho, 2018).

Pioneira, a pesquisa de Mezzarana (2011) analisou os contratos gerados pelas emendas orçamentárias de autoria dos deputados federais de São Paulo eleitos em 2002 e 2006. O resultado, contrário à hipótese do trabalho, foi de inexistência de contrato que beneficiasse qualquer financiador de campanha dos parlamentares autores das emendas. Todavia, as pesquisas que vieram em seguida expuseram resultados opostos.

Oliveira e Araujo (2013) examinaram em que medida empresas que doaram para candidatos a deputado federal nas eleições de 2006 foram beneficiadas com contratos públicos. Para isso, os autores compararam os valores de contratos públicos obtidos pelas empresas que doaram para candidatos não eleitos com os valores de contratos públicos obtidos pelas empresas que doaram para candidatos eleitos. A diferença significa, por sim, o efeito de contribuir para candidatos vitoriosos. A conclusão do trabalho é que, na média, existe o efeito de se exercer ao menos um ano do mandato de deputado federal sobre os contratos quando consideradas apenas empresas que doaram para eleitos e empresas que doaram para não eleitos.

Explorando o nível estadual, Arvate, Barbosa e Fuzitani (2013) investigaram o retorno líquido de uma doação de campanha para candidatos às Assembleias Legislativas. Eles observaram que o retorno líquido esperado pelas empresas doadoras de candidatos vitoriosos é alto e positivo. Além disso, o retorno é maior quando as empresas financiam deputados dentro da coalizão do governo, sugerindo que parte dos gastos diretos do Executivo é voltada para a montagem de coalizão no Legislativo.

Voltando ao governo federal, Boas, Hidalgo e Richardson (2014) estimaram o efeito de uma vitória eleitoral dos candidatos à Câmara dos Deputados, nas eleições de 2006, sobre os contratos públicos obtidos pelas empresas doadoras. Com uma estratégia metodológica semelhante à empreendida por Oliveira e Araujo (2013), os autores compararam o volume de recursos obtidos por meio de contratos pelas empresas que doaram a todos os candidatos, aos candidatos vitoriosos, aos vitoriosos da coalizão do governo e aos vitoriosos do PT. Seus achados sugerem que empresas, especialmente as do setor de construção civil, que doaram para um candidato eleito do PT podem esperar um aumento substancial no valor dos contratos – pelo menos 14 vezes o valor de suas contribuições. O mesmo não acontece com as empresas que

doaram para candidatos da coalizão, onde o efeito não é identificado. Isso é um indicativo, de acordo com os autores, de que o PT priorizou essa forma de gasto do Estado para o fortalecimento partidário, e não para o gerenciamento da coalizão.

Neste mesmo propósito, Fonseca (2017) investigou se empresas que contribuem com campanhas eleitorais para partidos da coalizão do governo federal recebem maiores valores contratuais, antes e após o resultado das eleições. O autor trabalha com as eleições de 2006 e os dados sobre valores contratuais referem-se aos anos de 2004 a 2006 e 2008 a 2010. Os principais resultados sugerem um baixo retorno após as eleições. Em contrapartida, os valores mais expressivos foram recebidos antes do processo eleitoral. Além disso, não houve diferença significativa entre doar para partidos que compunham a base do governo federal e doar para partidos da oposição.

O modelo explicativo proposto por Fonseca (2017) merece ênfase porque subverte o momento em que a recompensa financeira é conferida às empresas. A partir da revisão apresentada até aqui, o leitor percebe que grande parte da literatura especializada parte da expectativa de que os financiadores esperam ser recompensados no futuro, após a eleição de seus candidatos. Indo na contramão, Fonseca (2017) sustenta que os acordos são estabelecidos e cumpridos antes do novo mandato. O argumento é que, dada a desconfiança e incerteza no comprometimento dos atores políticos, os atores privados primeiro garantem contratos mais valiosos antes da corrida eleitoral e, depois, creditam doações aos candidatos como recompensa do favorecimento nas contratações públicas. Embora o autor não trate nesses termos, a discussão que pode ser empreendida é: a doação configura-se como (a) o pagamento a um benefício recebido outrora ou (b) o investimento baseado na expectativa de compartilhar os espólios da vitória?

Para testar esse novo modelo explicativo, alternativo à hipótese do financiamento como investimento, Fonseca (2017) lançou mão da regressão linear, argumentando que ela permite prever o efeito mínimo das doações, a despeito do viés de seleção que inevitavelmente a acompanha. No entanto, o modelo do autor não previu outra fonte de contaminação sobre os resultados estimados: o tempo. Em vista disso, ao encontrar estimadores substancialmente menores, em magnitude, para os modelos que analisam o retorno contratual após as eleições, comparados aos modelos que testam os retornos contratuais antes das eleições, Fonseca (2017) desconsidera a possibilidade, bastante plausível, de que fatores conjunturais ao longo dos anos impactaram o volume de contratações do governo brasileiro. Seja como for, a estratégia de

identificação proposta na tese, como será melhormente explicado mais à frente, consegue dar conta deste potencial problema.

Outro estudo da área é de Pereira (2017), o qual avançou em relação aos estudos anteriores que se limitaram a analisar o número de contratos e o montante que esses contratos representavam. O autor explorou como se dá o favorecimento no âmbito das obras públicas – se no momento da licitação, ao longo da execução dos contratos ou em ambos os momentos. Para isso, foram coletados dados de contratos de obras públicas licitados entre os anos de 2008 e 2013. As eleições que entraram na pesquisa foram as de 2008, 2010 e 2012. Os resultados encontrados “permitiram concluir que empresas doadoras de campanha conseguiram aumentar o valor de seus contratos em 8 pontos percentuais por meio de aditivos contratuais em relação aos aditivos conseguidos pelas empresas não doadoras” (Pereira, 2017, p. 58). Outrossim, “licitações vencidas por empresas doadoras de campanha apresentaram desconto inferior às licitações vencidas pelas empresas não doadoras em 1 ponto percentual” (Idem, 2017, p. 52).

Por último, o trabalho de Silva, Almeida e Ramalho (2018) se atentou para o nível municipal, até então preterido pela literatura especializada. O objetivo da investigação foi mensurar o impacto de doações eleitorais sobre compras públicas nos municípios da Paraíba durante os anos de 2004 a 2016. A conclusão dos pesquisadores foi que doadores de candidatos eleitos têm, em média, um retorno de 42% nos valores contratados.

O quadro 1, abaixo, resume as principais produções científicas sobre essa temática. As colunas indicam i) o(s) autor(es) e o respectivo ano de publicação, ii) a unidade de análise, iii) o ano da eleição, iv) a variável dependente; v) a variável independente, vi) e o método empregado.

Quadro 1 - Revisão da literatura sobre doações empresariais e contratos com o governo
(continua)

| Autor e ano de publicação | Unidade de análise | Ano da eleição | Variável dependente | Variável independente | Método |
|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Mezzarana, 2011 | Deputados federais eleitos por SP | 2002 e 2006 | Contratos com o governo | Financiamento empresarial | - |
| Oliveira & Araujo, 2013 | Deputados federais | 2006 | Valores contratuais | Financiamento empresarial | Regressão descontínua |
| Arvate, Barbosa & Fuzitani, 2013 | Deputados estaduais | 2006 | Valores contratuais | Financiamento empresarial | Regressão descontínua |

Quadro 1 - Revisão da literatura sobre doações empresariais e contratos com o governo
(conclusão)

| Autor e ano de publicação | Unidade de análise | Ano da eleição | Variável dependente | Variável independente | Método |
|----------------------------------|---|-----------------------|--|--|-------------------------------|
| Boas, Hidalgo & Richardson, 2014 | Deputados federais | 2006 | Valores contratuais | Financiamento empresarial | Regressão descontínua |
| Fonseca, 2017 | Partidos da coalizão | 2006 | Valores contratuais antes e após as eleições | Financiamento empresarial | Regressão linear |
| Pereira, 2017 | Prefeitos, vereadores, governadores, senadores e deputados federais | 2008, 2010 e 2012 | Aditivos e descontos nos contratos de obras públicas | Financiamento empresarial | Painel com efeitos aleatórios |
| Silva, Almeida & Ramalho, 2018 | Prefeitos da Paraíba | 2004 a 2016 | Valores contratuais | Financiamento empresarial e financiamento de prestadoras de serviços | Diferenças em diferenças |

Fonte: Elaboração da autora.

2.2 Doações de campanha e o viés na obtenção de contratos governamentais

Diante da participação crescente e majoritária das doações realizadas por pessoas jurídicas, da clara importância de se pesquisar o tema e da diversidade de recompensas, esta pesquisa optou por observar o favorecimento via contratos públicos. O motivo, seguindo a lógica de Boas, Hidalgo e Richardson (2014), é que a opção por contratos governamentais contorna vários problemas metodológicos que contaminaram estudos anteriores. Tomar como variável dependente votações nominais de legisladores, por exemplo, acarreta um possível viés de endogeneidade: as inclinações ideológicas compartilhadas podem ser a causa tanto das contribuições de campanha quanto dos votos dos legisladores (Ansolabehere, Figueiredo & Snyder, 2003; Bronars & Lott, 1997). Outras ações legislativas também são difíceis de serem vinculadas diretamente aos interesses individuais de empresas doadoras à medida que múltiplas empresas, ou mesmo todo o setor, podem lucrar com uma determinada política (Gordon, Hafer & Landa, 2007). Em contrapartida, contratos com o governo beneficiam empresas específicas

contratadas para realizar o trabalho. Por isso, o desenho para inferência causal fica menos controverso.

Teoricamente, a hipótese de que os candidatos eleitos responderão a grandes doadores, mesmo à custa de não responderem aos seus eleitores (Scarrow, 2007), se apoia em três pressupostos. Primeiro, o de que atores privados e grupos organizados procuram influenciar, quando podem, a política pública a seu favor. Se indivíduos e grupos específicos são afetados pelas decisões tomadas pelo governo, é natural que aqueles que tiverem seu bem-estar comprometido procurem influenciar tais decisões, para que elas se aproximem de suas preferências (Przeworski, 2011). Ademais, o exercício, por parte de grupos e cidadãos, de exprimir suas demandas e preferências perante o governo, além de tentar exercer influência, é intrínseco à democracia. Há diversas formas pelas quais as vontades e os interesses podem ser manifestados: no nível individual, a primeira e mais comum é o voto em eleições. Em períodos intereleitorais, a participação na política pode ocorrer por meio do contato direto com os *decision makers* através de cartas, e-mails, telefonemas ou reuniões presenciais; protestos pacíficos; e, recentemente, boicote ou indução no consumo para sinalizar preferências (Almond et al., 2008).

No que lhe concerne, as ações dos grupos de interesse ocorrem em diversos momentos e incluem i) influenciar e mobilizar o eleitorado; ii) atuar junto aos partidos políticos na definição dos candidatos; iii) financiar campanhas eleitorais; iv) e fazer *lobbying* junto aos *decisions makers*, sejam eles membros do Legislativo, Executivo ou Judiciário (Przeworski, 2011; Mancuso, 2007). Dentro deste repertório amplo de táticas, a literatura chama atenção para a concentração de esforços no *lobbying* e no financiamento eleitoral¹³.

O segundo pressuposto, por sua vez, está relacionado com a maximização das preferências dos atores políticos brasileiros, a saber: sua reeleição (Ames, 2003; Limongi, 1994; Mainwaring, 1993).

¹³ Por lobby entende-se a interação dos grupos de interesse com os tomadores de decisão, direta ou indiretamente. O lobby direto, como o nome indica, baseia-se no acesso e nos relacionamentos existentes e normalmente bem estabelecidos entre os grupos e os formuladores de políticas. Seu alcance, destarte, está associado a esta relação. O lobby indireto, por sua vez, pode ser considerado uma alternativa na falta desse acesso e relacionamento, e envolve ações como manifestações e protestos, mídia ou campanhas de relações públicas. O objetivo é influenciar a opinião pública, atrair a atenção dos atores políticos e, em última instância, desenvolver canais de acesso direto a eles (Thomas, 2004; Thomas & Klimovich, 2014). Inserida neste debate, Binderkrantz (2008), a partir de dados de um survey com grupos de interesse na Dinamarca, verificou que “diferentes grupos, diferentes estratégias”. Assim, grupos menos privilegiados recorrem a estratégias indiretas e publicamente visíveis, enquanto grupos mais poderosos têm maior acesso ao Estado.

Congressistas, como todo e qualquer indivíduo, têm seus interesses particulares e pautam suas decisões por estes mesmos interesses. Ao decidirem sobre as políticas a serem adotadas, não pensam no bem comum ou qualquer outro valor elevado. Eles até podem fazê-lo, mas, como qualquer outro mortal, procuram maximizar sua utilidade, e esta, para congressistas, depende basicamente da sua reeleição. Mesmo que movido pela busca do bem comum, o congressista terá que se reeleger para poder perseguir este objetivo. Logo, políticos preferirão sempre aquelas políticas que afetam mais diretamente, e de forma positiva é lógico, as suas chances de reeleição. Em uma palavra, congressistas são individualistas e se movem de forma a assegurar sua reeleição (Limongi, 1994, pp. 4-5).

Deste modo, se os concorrentes eleitos recebem várias vezes o valor médio dos demais concorrentes em todos os estados brasileiros e para todos os cargos em disputa (Speck, 2012), pode-se inferir, a partir desta premissa, que o candidato se importa com o recebimento de contribuições de campanhas, já que isso o ajuda em sua probabilidade de sucesso eleitoral. Como recompensa ou como meio de estabelecer uma relação que perdure, o agente político procura influenciar a alocação de contratos públicos em benefício de seus doadores.

Destarte, temos, de um lado, grupos e atores privados que perseguem vantagens políticas e, entre outras ações, realizam doações com a expectativa de retornos econômicos futuros. De outro lado, temos atores políticos que desejam obter recursos para que possam conquistar e manter cargos eletivos. A disponibilidade de recursos das empresas e de parte do eleitorado e a necessidade de financiamento dos candidatos não são, no entanto, suficientes para a formação de um mercado de contribuições de campanha (Arvate, Barbosa & Fuzitani, 2013). Por isso, outra premissa é necessária para dar sustentação ao argumento: as promessas de campanha dos candidatos são críveis para os doadores (Snyder, 1990). Em outras palavras, para que os atores privados depositem seu dinheiro em candidatos e partidos, eles precisam acreditar que serão recompensados no momento pós-eleitoral.

De acordo com McCarty e Rothengberg (1996), não há razões para aceitar como verdadeira a hipótese de promessas críveis, e isso se deve por dois motivos fundamentais: a troca entre o doador de campanha e o candidato ocorre em momentos distintos, o que favorece a quebra dos acordos; e não existem mecanismos que assegurem a execução do contrato. Contudo, para o contexto brasileiro é razoável acreditar nesta hipótese à medida que as relações entre candidatos e financiadores são de longo prazo. Segundo Samuels (2001, 2003), no Brasil os políticos desenvolvem uma extensa carreira política, o que gera inúmeras interações entre as

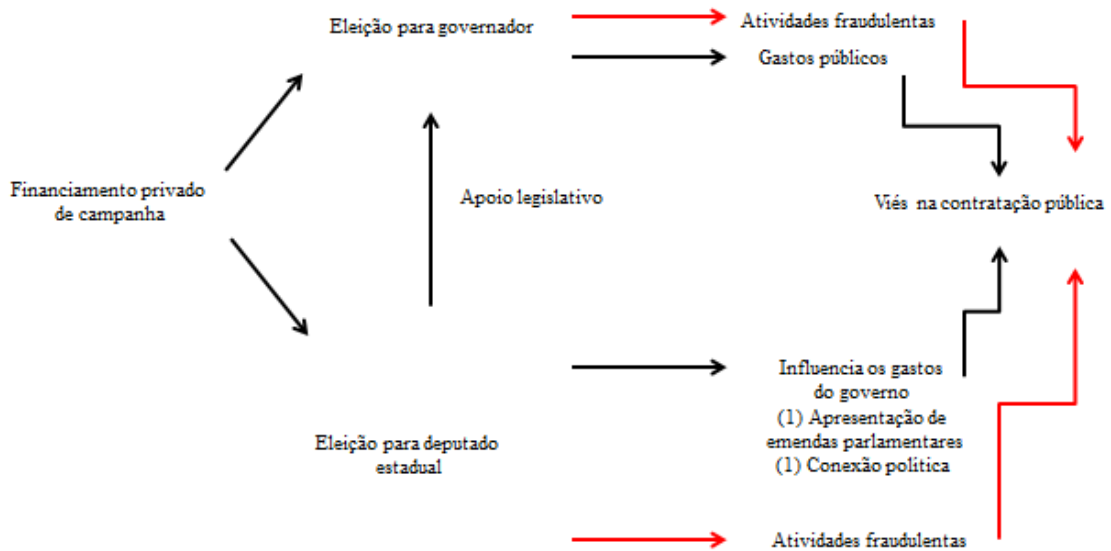
partes. Também, como os candidatos dependem de recursos privados para financiar suas campanhas, há incentivos para a retribuição à doação recebida após eleitos.

Os modelos construídos por Grossman e Helpman (2001) nos auxilia a matizar essas formulações. Neles, os grupos de interesses especiais estão interessados em *rents* que partidos políticos podem oferecer, tais como contratos lucrativos com o governo, regulamentação favorável e proteção contra atividades de *rent-seeking* por outros grupos. Para alcançar esses benefícios, os grupos estariam dispostos a ingressar em práticas ilícitas, como pagamento de subornos, e lícitas, como contribuições de campanha. Do outro lado da interação, partidos políticos buscam maximizar suas chances de eleger seus membros. Desse modo, a partir de uma interação mutuamente benéfica entre políticos e grupos, a conexão logra sucesso. Aqui, tal como em Samuels (2001, 2003), os autores assumem que a relação entre os dois (grupo de interesse especial e políticos) é contínua, de modo que as promessas são cumpridas para preservar a possibilidade de cooperação (Grossman & Helpman, 2001).

Dixit (2004) incrementa este fluxo de influência quando propõe que agentes econômicos recorrem a mecanismos informais de fiscalização, que comumente envolve relação de longo prazo, em que a tentação de obter um ganho de curto prazo é sobreposta ao valor associado aos ganhos futuros da relação. Ademais, os políticos só conseguem oferecer recompensas quando estão no poder e, por outro lado, estão ávidos por recursos das empresas quando sua reeleição está em jogo. Assim, é de se esperar que políticos recompensem seus financiadores com tratamento preferencial quando, e se, estiverem no poder.

Com base nestes pressupostos, pode-se desenvolver um modelo analítico causal que evidencie os mecanismos hipotéticos em funcionamento na relação entre financiamento privado e atuação pós-eleitoral de políticos eleitos. Em primeiro lugar, para favorecer seus doadores, o Poder Executivo pode direcionar os gastos públicos. O Legislativo, por sua vez, pode tentar influenciar os gastos do executivo por meio de emendas no orçamento e conexões políticas dentro do governo. Em troca, os deputados ofereceriam apoio político nas Assembleias. Por último, tanto governadores quanto deputados podem tentar influenciar a alocação de contratos públicos por meio de atividades fraudulentas e ilegais.

Figura 1 - Modelo causal relacionando o financiamento privado de campanha e a obtenção de contratos públicos



Fonte: Elaboração da autora a partir de Boas, Hidalgo e Richardson (2014) e Araujo (2012).

Nota: O grafo mostra o fluxo de influência que viabiliza o viés na alocação de contratos públicos estaduais. As setas vermelhas indicam os mecanismos ilícitos pelos quais é possível enviesar a contratação pública.

Mecanismo 1 – O governador direciona os gastos públicos para seus doadores:

O modelo orçamentário brasileiro é definido pelo artigo 165 da Constituição Federal (CF/88), sendo a peça orçamentária constituída pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Dentre a tríade orçamentária, o PPA é a peça de mais alta hierarquia. Com vigência de quatro anos, a função desta lei é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Com base no PPA aprovado, cabe à LDO declarar, anualmente, as políticas públicas e as respectivas prioridades para o exercício seguinte. Encerrando o ciclo orçamentário, a LOA viabiliza a execução da LDO por meio da indicação de quanto e onde gastar o dinheiro público no período de um exercício financeiro.

As três leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo, que as envia, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Durante o processo de apreciação, os parlamentares podem, de forma individualizada ou coletiva, apresentar emendas aos projetos originais. Após a aprovação com as alterações, as propostas orçamentárias retornam ao Executivo para a sanção do presidente, governador ou prefeito, a depender da esfera de governo. A partir deste momento, inicia-se a fase de execução, que é a liberação de verbas.

Portanto, sendo a confecção e a execução da peça orçamentária brasileira prerrogativa do Poder Executivo, o governador pode direcionar as despesas discricionárias em favor de seus doadores de campanha.¹⁴ Além disso, de acordo com Trevisan (2003), o governo pode enviar a alocação de contratos por meio das licitações públicas, especialmente na modalidade denominada carta-convite. Outra maneira de direcionar o processo licitatório é incluir exigências e características que os demais fornecedores na disputa da licitação não conseguem atender. Ao encontro deste argumento, Boas, Hidalgo e Richardson (2014) sustentam que, a despeito do processo orçamentário ser tecnicamente anterior à celebração de contratos, muitas vezes há pouca dúvida sobre quem será contratado para realizar um projeto em particular. Ademais, pelo menos em relação a esfera federal, é comum que a proposta vencedora tenha sido escolhida antes da aprovação do recurso (Santos, Machado & Rocha, 1997) e, não raro, a própria empresa tenha redigido a emenda que autoriza a despesa (Krieger, Rodrigues & Bonassa, 1994).

Mecanismo 2 – Deputados estaduais favorecem seus doadores por meio de emendas parlamentares:

Conquanto o Poder Executivo tenha prerrogativa sobre a elaboração da peça orçamentária brasileira, o Poder Legislativo tem à sua disposição instrumentos pelos quais consegue influenciar os gastos discricionários do governo. O principal deles é o emendamento da LOA.

Ao avaliar e ajustar a proposta do Poder Executivo, os parlamentares podem (i) acrescentar novas despesas no projeto original, (ii) propor a inclusão de novos projetos, com o uso de recursos já previstos na proposta do Executivo, e (iii) suprimir alguma despesa prevista. Para que não exista incompatibilidade entre as três leis orçamentárias, as emendas que propõem acréscimo ou inclusão de dotações só poderão ser aprovadas se estiverem compatíveis com o PPA e com a LDO. Além disso, o Parlamento deverá indicar os recursos necessários nas proposições. Neste sentido, a possibilidade de propor emendas ao orçamento permite aos legisladores algum grau de influência sobre a alocação de recursos públicos.

¹⁴ Despesas discricionárias são aquelas que não são rígidas, isto é, o governo tem liberdade de decidir. Exemplos desta modalidade de gastos incluem o financiamento de pesquisa científica, reformas de escolas e hospitais, e a construção de estradas. Em contrapartida, despesas obrigatórias são aquelas que o governo não pode deixar de fazer. Entram aqui o pagamento da dívida pública, do salário dos servidores, das aposentadorias, e de benefícios como auxílio maternidade e auxílio doença.

A maior parte da literatura relacionada com o tema das emendas orçamentárias procurou explorar a relação entre as proposições e as bases eleitorais dos parlamentares. Doutro modo, os estudos investigaram se o deputado beneficia, com mais emendas, seu estado e os municípios em que foi mais bem votado. Ainda nesta linha, também se buscou analisar a ligação entre emendas e resultado eleitoral, isto é, se a proposição de emendas orçamentárias se converte em votos na eleição seguinte (Ames, 1995; Figueiredo & Limongi, 2002; Pereira & Mueller, 2002; Pereira & Rennó, 2001). Em contrapartida, pouco se sabe, empiricamente, sobre o uso de emendas parlamentares com o objetivo de atender as demandas particulares dos doadores de campanha. Portanto, a pergunta que ainda precisa ser respondida é: o deputado também se vale deste mecanismo para favorecer as pessoas jurídicas e naturais de direito privado que contribuíram com a sua campanha?

Além da possibilidade de influenciar a confecção da LOA por meio do emendamento, os parlamentares podem atuar no final do processo, na fase de liberação de recursos. Dessa maneira, embora não disponham de poder de decisão, os deputados podem fazer *lobbying* junto ao governo para que os recursos orçados sejam gastos e para que seus financiadores sejam contratados (Boas, Hidalgo & Richardson, 2014). Aqui, é importante fazer uma ressalva temporal: antes da aprovação da emenda constitucional nº 86/2015, conhecida como PEC do orçamento impositivo, o governo federal contava com uma ampla margem de liberdade para executar o orçamento, especialmente àquele relativo aos gastos com investimento (Limongi & Figueiredo, 2005). Isso significa que, até 2015, a inclusão e a aprovação das emendas parlamentares na versão final da LOA não garantiam sua execução. Destarte, o Executivo, ao contingenciar ou liberar recursos alocados, se encontrava em posição privilegiada de barganha e conseguia, entre outras ações, garantir a coalizão de apoio ao governo. Os resultados apresentados por Figueiredo e Limongi (2005) reforçam este argumento à medida que evidenciam que a execução das emendas individuais era ditada por critérios políticos-partidários: a taxa de liquidação de emendas era superior entre os congressistas membros da coalizão.

No entanto, com a aprovação da PEC do orçamento impositivo, a execução das programações incluídas por emendas individuais na LOA tornou-se obrigatória, observadas as condições e parâmetros fixados na legislação – a natureza da impositividade reserva-se ao montante de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do ano anterior, sendo metade destinada a

saúde¹⁵. Em relação à esfera estadual, que nos interessa, as Assembleias Legislativas seguiram, em efeito cascata, a decisão do Congresso Nacional: até o final de 2019, mais de 50% dos estados brasileiros já tinham aprovado o pagamento obrigatório de emendas parlamentares contidas na LOA.

Isto posto, caso os deputados estaduais atuem a favor das demandas de seus doadores de campanha, emendas orçamentárias podem ser instrumentalizadas para influenciar a alocação de recursos públicos, especialmente àqueles que se darão sob a forma de contratos.

Mecanismo 3 – Deputados estaduais favorecem seus doadores por meio de conexões políticas no interior do executivo estadual:

Outra forma com que deputados estaduais poderiam realocar as despesas e os gastos públicos em benefício de seus financiadores é por meio de suas conexões políticas no interior do governo (Araujo, 2012). Em conformidade com a teoria de que candidatos eleitos se importam com as contribuições de campanha e procuram recompensar seus doadores, é provável que os deputados busquem contratos governamentais para as empresas e indivíduos que doaram – pelo menos para os maiores financiadores. Todavia, alguns estão mais bem posicionados do que outros para consegui-lo. Deputados da coalizão de governo, por exemplo, têm, em tese, mais acesso e, conseqüentemente, mais influência sobre as decisões do Poder Executivo que parlamentares da oposição. Neste sentido, é possível que deputados do mesmo partido do governador, do partido do secretário responsável pela execução do orçamento e liberação de recursos e dos demais partidos da coalizão consigam, com mais frequência, intermediar os interesses de seus doadores junto ao Executivo.

Mecanismo 4 – Governadores e deputados favorecem seus doadores por meio de atividades fraudulentas e ilegais:

Por último, governadores e deputados estaduais podem tentar influenciar a alocação de contratos públicos por meio de atividades fraudulentas e ilegais. Este mecanismo, por sua natureza ilícita, dificulta, sobremaneira, testes empíricos.

¹⁵ No que se refere às emendas parlamentares impositivas, nem todo o orçamento autorizado é pago no mesmo exercício. Isso pode ocorrer quando há impedimentos de ordem técnica que tiram o caráter obrigatório da despesa, e quando há contingenciamento.

2.3 Conclusão

Neste capítulo ofereço a fundamentação teórica sobre a qual minha relação de interesse assenta-se. A partir desse esforço de revisão, preliminar para qualquer pesquisa, foi possível construir as hipóteses que serão testadas e localizá-las no debate com outros autores. Como visto, a visão popular assume que grupos de interesses especiais usam contribuições para comprar favores de políticos. Os resultados das pesquisas que investigam as doações eleitorais como investimento por parte dos financiadores, no entanto, não reforçam essa evidência anedótica. Dentro desta agenda, por exemplo, os estudos que procuraram estabelecer conexões entre as doações de campanha e a votação no Legislativo dos EUA chegaram a conclusões mistas. Dada a escassez de evidências para a hipótese do financiamento como investimento, Ansolabehere, Figueiredo e Snyder (2003) apresentaram o argumento da doação como uma forma de participação política.

Mais recentemente, uma literatura crescente testou a proposição da conexão mutuamente benéfica entre atores privados e políticos a partir de outros indicadores, tais como acesso ao financiamento público, desempenho econômico das empresas, proteção comercial, benefícios tributários e alocação de contratos públicos, sendo esse último indicador a opção analítica da tese. Quanto a esse ponto, fica claro que existem diversas formas do financiamento reverter-se em benefícios ao doador e, portanto, esse trabalho representa apenas uma parte do relacionamento geral entre políticos e atores privados, especificamente empresas.

A sustentação teórica do meu argumento parte de três pressupostos, discutidos na seção 2.2 e que os pontuo, brevemente, aqui: (a) atores privados e grupos organizados procuram influenciar, quando podem, a política pública a seu favor. Isso faz parte do processo democrático; (b) do outro lado da relação, políticos se importam com o recebimento de contribuições eleitorais à medida que o sucesso eleitoral está associado com a receita disponível do candidato para os gastos necessários durante a campanha; (c) e, fechando o modelo de interação das partes envolvidas, financiadores tem a expectativa de que serão recompensados. Isso é, há um fator de confiança que sustenta a relação.

Também apresentei neste capítulo o fluxo da influência do dinheiro das doações eleitorais sobre a contratação pública estadual, elucidando os mecanismos causais. Ainda que importante, a análise que segue não irá investigá-los empiricamente – embora o mecanismo 1 e 3 sejam parcialmente tratados no capítulo 4, seção 4.3.

Feita a revisão da literatura sobre a relação de interesse, o próximo capítulo discorrerá sobre a estratégia de identificação empregada.

3 A ESTRATÉGIA DE IDENTIFICAÇÃO

Problems involving causal inference have dogged at the heels of statistics since its earliest days. Correlation does not imply causation, and yet causal conclusions drawn from a carefully designed experiment are often valid. What can a statistical model say about causation?
- Holland¹⁶

Como discorrido na introdução, esta tese procura contribuir com as análises empíricas interessadas na identificação dos efeitos das causas. Fazê-la requer a ciência das premissas do modelo de inferência causal de Rubin, citadas, posteriormente, por Holland (1986) e Morgan e Winship (2007). Segundo este modelo, também conhecido como contrafactual ou de resultados potenciais, falar que A causa B é relativo à outra causa que inclui a condição de “não A”. Isso significa comparar o resultado quando uma ação A é realizada com o resultado quando a ação A não é realizada. Dessa maneira, a estrutura contrafactual pressupõe a existência de dois estados causais bem definidos, normalmente denominados como tratamento e controle, sob os quais todos os membros da população de interesse poderiam ser potencialmente expostos. Em outras palavras, essa premissa refere-se à distribuição aleatória ao tratamento. Quando os indivíduos não são alocados nos grupos de comparação de maneira aleatória, o efeito encontrado é enviesado. Em contrapartida, a randomização do tratamento elimina o viés de seleção. Isso acontece porque a alocação nos grupos torna-se independente dos resultados potenciais (Angrist & Pischke, 2008)¹⁷. Outra questão importante para inferir causalidade diz respeito ao pressuposto de independência entre os indivíduos. Ou seja, a probabilidade do indivíduo *i* ir para o tratamento não afeta a probabilidade do indivíduo *j* ir para o tratamento. Além disso, o tratamento é constante. Por exemplo: se o tratamento é remédio, deve ser o mesmo medicamento para todos os tratados.

A forma como os pressupostos foram apresentados nos leva, intuitivamente, a outra premissa: inferir causalidade refere-se a efeitos de causas em indivíduos (unidades) específicos. Em tese, para conhecer o efeito do financiamento de campanha empresarial sobre a obtenção de contratos públicos seria preciso observar a mesma empresa, na mesma eleição, financiando

¹⁶ Paul W. Holland (1986, p. 495) em seu artigo “Statistics and Causal Inference”, publicado no Journal of the American Statistical Association.

¹⁷ Ainda segundo Angrist e Pischke (2008), isso não significa que os ensaios randomizados estejam livres de problemas. Mas, a princípio eles resolvem o problema mais importante que surge na pesquisa empírica: o viés de seleção.

candidatos e, ao mesmo tempo, não sendo doadora. A diferença de valores contratuais obtidos sob o efeito do tratamento (financiar campanhas) e sob o efeito do não-tratamento (não financiar campanhas) seria o efeito causal de financiar campanhas. Dessa maneira, se Y_{1i} é o resultado potencial no estado de tratamento para o indivíduo i e Y_{0i} é o resultado potencial no estado de controle para o indivíduo i , o efeito causal individual do tratamento poderia ser definido como:

$$\Delta_i = Y_{1i} - Y_{0i}$$

Todavia, não é possível observar o indivíduo i tratado e não tratado – no nosso caso, a mesma empresa sendo doadora e sendo não doadora. Esta impossibilidade de observar uma mesma unidade simultaneamente exposta a dois estados, rotulados como tratamento e controle, constitui o problema fundamental da inferência causal. Dada a impossibilidade de calcular os efeitos causais em um nível individual, o pesquisador deve concentrar-se na estimação do efeito causal médio (Morgan & Winship, 2007).

Em um desenho de pesquisa que almeja produzir interpretações causais sobre uma relação de interesse, requer-se, portanto, o respeito às premissas sobre as quais a inferência causal se assenta. A melhor estratégia, em princípio, é a construção de um experimento. Nele, os indivíduos estariam distribuídos de forma aleatória, garantindo, em situações onde a amostra é grande e os outros pressupostos estão satisfeitos, grupos equilibrados mesmo em variáveis não observadas. Nesta situação, o impacto ou efeito causal seria observado apenas na comparação das médias dos grupos controle e tratamento. Contudo, em estudos observacionais, como o nosso, o pesquisador não tem controle sobre o mecanismo de designação nos grupos de comparação. A distribuição de indivíduos entre os grupos tratamento e controle existe independentemente da observação e da amostragem. Ou seja, a distribuição antecede a pesquisa e o tratamento raramente é aleatório.

Para clarear as ideias, observemos o nosso objeto de estudo: se considerarmos o financiamento de campanha como o tratamento, teríamos um potencial cenário de indivíduos com desiguais probabilidades de recebê-lo. É possível que empresas com maior capital econômico invistam mais em campanhas eleitorais e, ao mesmo tempo, em virtude de sua importância em termos de empregos, arrecadação tributária, etc, sejam os principais alvos das políticas de governo. Assim, os dados revelariam uma aparente relação entre contribuições e contratos que estaria contaminada pelo porte da empresa, gerando um viés e um efeito superestimado do financiamento.

Outro exemplo refere-se ao perfil dos doadores. É possível que empresas com um corpo diretivo com menor aversão ao risco procurem entrar em maior número de concorrências

públicas e que também estejam mais dispostos a doar em momentos eleitorais. Deste modo, é possível que o ganho de contratos públicos decorra de uma característica dos atores privados (aversão ou não ao risco) que influencia o comportamento tanto no número de participação em processos licitatórios quanto na decisão de doar. Como último exemplo, é possível que a decisão de financiar campanhas seja afetada pela expectativa de obtenção de benefícios e, portanto, endógena. Os vínculos pré-existentes entre o agente econômico e o agente político podem ter influenciado sobre a expectativa de obtenção de contratos, que por sua vez enviesou a probabilidade de ser um doador.

Em todos os exemplos, o ponto fundamental em comum é a chance de um viés de autoseleção, isto é, de dependência dos resultados potenciais em relação à atribuição do tratamento ($E[X|Y] \neq 0$). Dessa forma, se as empresas que financiam campanhas diferem sistematicamente das empresas que não financiam em características que podem afetar o resultado de interesse, o grupo dos não-tratados não deve ser diretamente usado como contrafactual do grupo tratamento. A estimativa do efeito sem a garantia de grupos comparáveis será enviesada e inconsistente.

Embora os nossos dados observacionais não nos permitam realizar experimentos controlados com alocação aleatória do tratamento, é possível contornar esse problema por meio de variações exógenas. Assim, a despeito do tratamento não ser manipulável pelo pesquisador em muitas situações do mundo real, especialmente nas ciências sociais, os analistas podem se aproximar de uma modelagem experimental sob a qual os grupos tratamento e controle serão bastante parecidos, exceto pelo tratamento¹⁸. Nela, o mecanismo de designação é conhecido e exógeno ao processo de interesse. Por isso mesmo, a determinação do tratamento pode ser tratada como se fosse aleatória (Morgan & Winship, 2007; Angrist & Pischke, 2008).

Entre esses desenhos, conhecidos como quase-experimentais, está a estratégia de identificação diferença-em-diferenças (DiD), empregada por essa pesquisa¹⁹. A próxima seção dedicar-se-á à compreensão dessa técnica e das hipóteses sob as quais ela depende. Também, apresentarei o argumento da adequabilidade do desenho proposto na separação do efeito do financiamento eleitoral de outros fatores potencialmente relevantes.

¹⁸ Todavia, não há garantias de que o grupo controle seja uma boa representação contrafactual do grupo tratado.

¹⁹ Essa técnica é adequada para medir o efeito causal quando se tem dois grupos (tratamento e controle) em dois tempos (pré e pós tratamento).

3.1 Diferença-em-diferenças (DiD)

Para investigar se a realização de contribuições de campanha aumenta o valor do conjunto dos contratos públicos que os doadores recebem no período pós-eleitoral (*HI*), poderíamos, ingenuamente, (1) comparar o montante, em contratos, obtido pelos financiadores antes e depois das eleições. Em termos formais, comparar os tratados antes e depois do tratamento. Poderíamos, igualmente, (2) comparar o valor recebido por aqueles que foram doadores e aqueles que não foram doadores. Isto é, se o tratamento for financiar campanhas, comparar o grupo de tratados com um grupo qualquer de não-tratados após o tratamento. A primeira forma de estimação não possui um grupo de controle explícito e depende de uma hipótese forte, difícil de ser satisfeita: o único fator que afeta a variável de resultado do grupo de tratados é o próprio tratamento, sem que haja qualquer efeito do tempo. A segunda forma de identificação do efeito causal utiliza um grupo de controle explicitamente (não-doadores), mas depende, novamente, de uma premissa forte: a única diferença entre os tratados e não-tratados é o tratamento. Contudo, conforme foi apresentado acima, em estudos em que o tratamento não é aleatorizado, sobretudo os observacionais, parte da diferença na variável de resultado entre os dois grupos pode ocorrer em virtude de diferentes características entre os grupos, produzindo estimativas enviesadas do efeito. Este problema é particularmente grave quando esses atributos não são observados pelo pesquisador e desigualam a probabilidade de exposição ao tratamento.

O estimador de diferenças-em-diferenças busca contornar esses problemas ao introduzir um grupo de comparação que se assemelhe ao máximo com o grupo tratado. Assim, o DiD avança em relação ao método que simplesmente compara o grupo dos tratados antes e após o tratamento e, ao mesmo tempo, busca mimetizar a situação de aleatorização. Uma característica que o auxilia nessa tarefa diz respeito a sua capacidade de controlar as características não observáveis dos indivíduos que são invariantes no tempo. Doutro modo, o pressuposto de identificação da estratégia DiD é menos restritivo comparado a outros métodos quase-experimentais, nos quais os grupos de comparação devem ser idênticos em todos os fatores relevantes não observados. Essa é uma importante vantagem do método DiD à medida em que as variáveis não observadas são uma fonte potencial de geração de viés de autoseleção. Entretanto, apesar do método DiD conseguir controlar os atributos fixos no tempo, os quais, muitas vezes, geram vieses, há alguns casos que extrapolam a capacidade de correção do estimador. Essas situações acontecem principalmente quando as características não observáveis variam no tempo, provocando vieses sobre a variável de resultado e sobre a participação no

grupo de tratamento (Galiani et al., 2005). De outro modo, o DiD não é suficiente para lidar com o viés de autoseleção em casos em que há uma mudança temporária em um fator não observável dos indivíduos que afete a decisão de participar do programa – no nosso caso, a decisão de ser um financiador eleitoral (Fogel, 2012).

Destarte, para evitar que características não observáveis variantes no tempo, associadas à decisão dos indivíduos sobre doar em campanhas eleitorais, enviesassem nosso estimador, foi selecionada como população de interesse somente as empresas que financiaram candidatos. Isso exclui os fatores endógenos, não fixos, relacionados à decisão de pessoas jurídicas de direito privado de serem doadoras. Assim, o grupo tratamento é formado por pessoas jurídicas que doaram e que tiveram candidatos eleitos, e o grupo controle por pessoas jurídicas que doaram, mas que não tiveram candidatos eleitos.

Aqui, o argumento defendido é que financiar eleitos e não eleitos é uma fonte de variação exógena. Especificamente, não parece razoável supor que a obtenção de contratos com o governo ofereceu vantagens informacionais às empresas que financiaram as eleições, antecipando o resultado eleitoral para aqueles que doariam para candidatos vitoriosos em detrimento daqueles que doariam para derrotados. Destarte, espera-se que a única diferença entre tratados e controles seja o resultado eleitoral do candidato financiado. A diferença entre esses grupos é o efeito causal médio de doar para eleitos. Ademais, a hipótese reformulada é:

Hipótese 2: Se os políticos respondem aos seus doadores, então financiar candidatos eleitos aumenta o valor obtido em contratos estaduais.

A ideia central do desenho de diferenças-em-diferenças proposto consiste em comparar (i) a diferença de quanto recebeu, na média, empresas que financiaram campanha e tiveram seus candidatos eleitos antes e após as eleições (ii) vis-à-vis a diferença de quanto recebeu outras empresas que fizeram doações eleitorais mas não tiveram candidatos eleitos ao longo do tempo. A tabela 1, abaixo, nos ajuda a entender o cálculo desta dupla subtração:

Tabela 1 - O método de diferença-em-diferenças

| | Período Pré- Tratamento (t = 0) | Período Pós- Tratamento (t = 1) | Diferença |
|------------|--|---------------------------------------|---------------------|
| Controle | α | β | $(\beta - \alpha)$ |
| Tratamento | γ | δ | $(\delta - \gamma)$ |

Fonte: Elaboração da autora.

Sendo,

α o resultado potencial, em valores contratuais, de financiar candidatos não-eleitos no tempo $t = 0$, isto é, antes do resultado eleitoral;

β o resultado potencial, em valores contratuais, de financiar candidatos não-eleitos no tempo $t = 1$, isto é, após as eleições;

γ o resultado potencial, em valores contratuais, de financiar eleitos no tempo $t = 0$ e;

δ o resultado potencial, em valores contratuais, de financiar eleitos no tempo $t = 1$.

A forma mais simples de calcular o estimador de DiD é dada por: $(\delta - \gamma) - (\beta - \alpha)$, isto é, pela diferença temporal do que ocorreu com o grupo tratamento ($\delta - \gamma$) subtraída da diferença temporal do que ocorreu com o grupo controle ($\beta - \alpha$). Isso quer dizer que, se o resultado dessa diferença das diferenças for igual a zero, não houve efeito causal. Para que esse estimador acuse efeito causal, o seguinte pressuposto deve ser satisfeito: a variação temporal na variável de resultado para o grupo controle representa a variação contrafactual do grupo tratado, isto é, a variação que seria experimentada pelos tratados na ausência do tratamento (Angrist & Pischke, 2008). Essa hipótese, conhecida como *common trends assumption*, significa, nesta tese, que a trajetória das quantias recebidas pelos financiadores de candidatos eleitos seria igual à trajetória dos montantes obtidos pelos financiadores de candidatos não eleitos, caso não tivessem doado para políticos que foram vitoriosos nas urnas²⁰. Isso não quer dizer que a média dos valores contratuais obtidos pelos financiadores de candidatos eleitos e a média dos valores contratuais obtidos pelos financiadores de candidatos não eleitos deva ser a mesma antes das eleições. Os grupos controle e tratamento podem e frequentemente partem de pontos diferentes. Ou seja, α pode ser diferente de γ .

Para tornar essa estratégia mais compreensível, considere o seguinte exemplo hipotético: nas eleições de 2014 para o governo do estado de Minas Gerais, a empresa Vale Energia S.A. e a Construtora Barbosa Mello S.A. doaram para a campanha de Fernando Pimentel (PT), eleito governador. Antes das eleições, elas foram contratadas pela administração pública estadual e o valor total das contratações foi de dois mil reais. Por sua vez, a Construtora Terramaya Ltda. e a empresa Valzap Acessórios Ltda. contribuíram para a campanha de Pimenta da Veiga (PSDB), segundo colocado na disputa do governo mineiro. Elas também

²⁰ Idealmente, quando há dados longitudinais disponíveis, os pesquisadores podem mostrar que os resultados nos grupos tratamento e controle antes do tratamento moveram-se em paralelo, o que apoia a suposição de tendências paralelas sobre a introdução do tratamento. No nosso caso, não será possível esta demonstração à medida que as informações sobre valores contratuais são referentes, apenas, a dois pontos no tempo (2011-2014 e 2015-2018).

firmaram contratos com o poder público no período anterior às eleições de 2014. O valor total pago foi de mil reais. Após o resultado eleitoral, já na gestão de Fernando Pimentel, a Vale Energia S.A. e a Construtora Barbosa Mello S.A. venceram novos processos licitatórios e foram contratadas, cada uma, por cinco mil reais. A empresa Valzap Acessórios Ltda. e a Construtora Terramaya Ltda., que doaram para outro candidato que não o governador eleito, obtiveram contratos no valor de mil e quinhentos reais, cada uma, no governo petista.

Assumindo o pressuposto da trajetória comum e usando o desenho de DiD, teríamos, neste exemplo, que a diferença média de contratos, obtido pelas empresas que financiaram o candidato não-eleito, antes e após o resultado eleitoral, foi de mil reais. Em contrapartida, as duas empresas que doaram para Fernando Pimentel, eleito governador, tiveram uma diferença média, em valores contratuais, de quatro mil reais. O efeito causal de doar para o governador foi, então, de três mil reais.

Generalizando essa lógica para todos os estados brasileiros e para os cargos do Executivo e Legislativo estadual (governadores e deputados estaduais), é possível estimar o efeito causal médio de financiar para eleitos. A equação básica do modelo pode ser especificada como:

$$Y_{ijt} = \alpha_{ij} + \delta_t + \beta(\text{Tratado}_{ij} \times \text{Depois}_T) + \varepsilon_{ijt} \quad (1)$$

onde Y_{ijt} indica o total, em contratos, recebido pelo financiador i , do estado j , na gestão t . O termo α_{ij} indica os efeitos fixos para financiadores-estados. Por sua vez, o termo δ indica o efeito fixo do tempo. Para dados longitudinais é importante tê-lo para capturar todas as variáveis que afetam Y_{ijt} e que variam ao longo do tempo, mas que são constantes transversalmente. Tratado_{ij} é uma variável *dummy* que indica se uma unidade pertence ou não ao grupo dos tratados. Ela é igual a 1 para doadores que contribuíram para candidatos vitoriosos. Depois_T também é uma variável *dummy* que serve para indicar se a observação refere-se ao período pós tratamento. Esta variável recebe valor 1 para os dados pós-eleição. O resultado da interação $\text{Tratado}_{ij} \times \text{Depois}_T$ será sempre igual a 1 para unidades tratadas após o tratamento e 0 para todas as outras observações. A estimativa de β é a que mais interessa a essa pesquisa e indica o efeito causal médio de doar para candidatos eleitos. Por fim, ε_{ijt} é o resíduo estimado.

Feita as considerações sobre o desenho de diferença-em-diferenças e sobre a especificação do modelo, a próxima seção dedicar-se-á à explanação dos dados utilizados e dos resultados descritivos.

3.2 Dados

Para examinar se, na esfera estadual, os doadores de candidatos vitoriosos extraem benefício do financiamento eleitoral e recebem maiores valores contratuais após as eleições, são necessários dados sobre os contratos celebrados entre o poder público e o particular contratado. Também, são necessários dados eleitorais referentes i) às contribuições de campanha, ii) aos candidatos aos cargos eletivos de governador e de deputado estadual que receberam essas doações e iii) ao resultado eleitoral. O banco de dados é composto por dados longitudinais de pessoas jurídicas que contribuíram para as campanhas das eleições estaduais de 2010 e 2014.

3.2.1 Contratos públicos estaduais

A partir da promulgação da Constituição de 1988, leis, decretos e portarias passaram a ser publicadas no intento de fortalecer o controle social e aumentar a transparência da administração pública via a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, de seus atos e gastos (Controladoria-Geral da União, 2013). Dentro deste movimento legislativo, dois institutos normativos servem, em particular, ao propósito de acesso aos dados sobre os contratos celebrados entre os estados e seus credores²¹.

A lei complementar 131, em vigor desde 2010, regulamentou a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, considerada a primeira grande iniciativa do legislativo de controlar o gasto público e expô-lo aos cidadãos, e determinou a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução financeira e orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Campos, Paiva & Gomes, 2013). Em face dessa obrigatoriedade de veicular as informações da gestão pública eletronicamente, os portais de transparência foram criados²².

²¹ O termo “credores” corresponde à expressão técnica referente à pessoa física ou jurídica portadora de obrigação geradora de pagamento.

²² É importante ressaltar, contudo, que antes mesmo da regulamentação pela Lei Complementar 131 o governo federal e alguns governos estaduais adotaram iniciativas de divulgação de informações à sociedade, sobretudo em relação à publicidade da aplicação de recursos governamentais. Em 2004, por exemplo, foi criado o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal. Ainda mais cedo, em 2002, o estado de Goiás também criou um portal com a pretensão de implementar a transparência da gestão pública (Campos, Paiva & Gomes, 2013).

Por sua vez, a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, deu robustez ao direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas. Ao regulamentar os artigos 5º, 37 e 216 da Constituição Federal, a LAI garantiu o direito de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por elas produzidas ou custodiadas. Além disso, o art. 8º da LAI definiu como dever da administração pública publicar na internet informações públicas de interesse coletivo ou geral, entre as quais se encontram os procedimentos licitatórios e os contratos celebrados por ela. Também, aquelas informações que não estiverem, de antemão, disponíveis nos portais podem ser solicitadas pelos cidadãos – desde que não sejam resguardadas por sigilo. A LAI representou, deste modo, uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública ao colocar o acesso como regra e o sigilo como exceção (Controladoria-Geral da União, 2013).

Valendo-se dos portais de transparência dos estados e das legislações supracitadas, foi possível acessar as informações sobre as contratações firmadas entre os governos estaduais e os entes de direito privado contratados. Para os estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Paraíba, Goiás e o Distrito Federal os dados foram coletados diretamente do endereço eletrônico de cada portal. Para os estados do Rio Grande do Norte e Bahia os dados foram obtidos via solicitação de acesso à informação. Finalmente, os outros dezenove estados brasileiros não compõem a nossa amostra, seja em virtude da não compilação e disponibilização dos dados pela administração pública estadual, a despeito da solicitação por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), seja em razão de problemas e inconsistências encontrados na coleta²³.

Estados que possuem essas informações organizadas e disponíveis ao cidadão comumente dispõem de sistemas eletrônicos de gestão de contratos criados com o intuito de gerenciar, em um ambiente único, as contratações do governo do estado. No entanto, deve-se considerar que essa ferramenta não garante, *per se*, a disponibilização completa de todos os

²³ Para os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso e Rio Grande do Sul, a solicitação de acesso aos dados deve ser encaminhada diretamente a cada órgão e entidade que compõe a estrutura administrativa do executivo estadual. Isso acarretaria, presumivelmente, um problema: algumas secretarias enviariam os dados, outras não. Diante deste cenário, optou-se por excluir esses estados da amostra. No que se refere à ausência dos estados por problemas e inconsistências nos dados, temos Pernambuco, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Paraná, Amazonas, Tocantins e Rondônia. Nos estados do Acre, Pará e Roraima, as solicitações de acesso aos dados via e-SIC não foram respondidas. Mais grave, o estado do Piauí não possui portal da transparência. Para estados de Santa Catarina e Maranhão, temos informações apenas para os anos subsequentes a 2014. Por fim, os estados de Alagoas e Amapá disponibilizaram os dados de contratações somente para o ano de 2019.

contratos estabelecidos. Isso se deve à forma como o sistema é alimentado: os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual são responsáveis pela inserção dos dados. Isso significa que pode haver perdas informacionais, embora, em tese, todas as contratações estejam cadastradas e disponíveis neste sistema. Por outro lado, para os estados que ainda não implementaram uma plataforma de gerenciamento centralizado de contratos, os pedidos de acesso às informações deveriam ser encaminhados para cada um dos órgãos e entidades do governo estadual, como é o caso de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Mato Grosso. Tocantins, por seu turno, instituiu, por meio do Decreto nº 6.084 de 14 de abril de 2020, o sistema SIGA (Solução Integrada de Gestão Administrativa do Estado do Tocantins), o qual previu a disponibilização das informações de contratos a partir de novembro de 2020.

Em virtude das eleições estaduais de interesse deste capítulo ser as de 2010 e 2014, os valores contratuais recebidos pelos doadores dos candidatos deveriam ser referentes aos quadriênios da gestão de 2007 a 2010, 2011 a 2014 e 2015 a 2018. Isto é, se estamos interessados em observar o retorno dos doadores, em valores contratuais, quando financiam candidatos vitoriosos por meio do desenho de diferença-em-diferenças, os dados que precisamos dizem respeito ao ciclo anterior e do governo eleito (antes e pós-tratamento). Todavia, por problemas na coleta, a gestão de 2007-2010 não está inclusa na base de dados. Apesar dessa exclusão, optou-se por manter a eleição de 2010 na análise. Isso significa que, para os financiadores da disputa eleitoral de 2010, observamos seu estado exclusivamente no pós-tratamento. A estratégia empírica, para este caso, será melhor discutida no capítulo seguinte.

Oliveira e Araujo (2013) e Fonseca (2017) excluíram o primeiro ano do mandato de suas análises. Segundo os autores, a forma de confecção dos Planos Plurianuais (PPA) e sua vigência limitam a capacidade dos políticos em retribuir o financiamento. Contudo, sobre este aspecto é necessário pontuar uma ressalva que nos fez decidir pela manutenção do primeiro ano de cada mandato.

Previsto no art. 165 da Constituição Federal, o PPA é o principal instrumento de planejamento fiscal de médio prazo de ações do governo federal, estadual e municipal. Com vigência que vai do segundo ano do mandato do chefe do poder executivo até o final do primeiro ano do mandato seguinte, os Planos Plurianuais estabelecem medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo ao longo de quatro anos. Neste sentido, o PPA elaborado por cada estado deve definir, detalhadamente, as metas e prioridades do governo, bem como os atributos

das políticas públicas a serem executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo e produtos a serem entregues à sociedade.

Além disso, conforme prevê o art. 167, § 1º, da CF/88, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA. Isso significa, por outro lado, a desnecessidade de inclusão, no Plano, de despesas geradas pela contratação de bens, serviços e obras com duração inferior a um ano. Portanto, dada a possibilidade de contratações à margem do plano plurianual, optou-se, por prudência, manter os anos de 2011 e 2015 na base de dados.

A tabela 2, abaixo, reporta os valores das contratações para cada estado e para as gestões de 2011-2014 e 2015-2018²⁴. Importante dizer que esses gastos se referem exclusivamente aos valores originais dos contratos, não sendo reportado na tabela os valores atualizados com os acréscimos de suas alterações – aditivos ou apostilamentos. No apêndice A apresento os valores discriminados ao longo do tempo.

Tabela 2 - Gastos dos estados brasileiros com contratações, em reais (2011-2014 e 2015-2018)

| | Gestão | |
|---------------------|----------------|----------------|
| | 2011-2014 | 2015-2018 |
| Bahia | 4.823.533.192 | 7.131.591.123 |
| Ceará | 23.468.674.917 | 18.188.981.895 |
| Distrito Federal | 15.333.774.401 | 11.480.221.796 |
| Espírito Santo | 1.435.105.013 | 1.872.299.602 |
| Goiás | 14.111.333.411 | 10.339.147.724 |
| Minas Gerais | 33.195.840.983 | 33.451.109.458 |
| Paraíba | 9.405.730.313 | 7.410.933.963 |
| Rio Grande do Norte | 343.044.867 | 1.024.571.879 |

Fonte: Elaboração da autora.

3.2.2 Dados eleitorais

As informações sobre os candidatos eleitos e não eleitos, além dos dados sobre as doações de campanha nas eleições de 2010 e 2014, foram extraídas do Repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) usando o pacote *electionsBr*²⁵ no software R.

²⁴ Para todos os estados, as contratações com pessoas jurídicas representam mais de 95%, em valor, do total contratado.

²⁵ Meireles, Silva & Costa (2016).

3.3 Análise descritiva das variáveis

Conforme discorrido no capítulo 2, o financiamento de campanha pode exercer influência sobre o resultado eleitoral e também oportuniza a criação de vínculo entre o doador e o candidato financiado. Neste contexto, os atores privados que financiam atores políticos em períodos eleitorais enfrentam o seguinte dilema: a doação deve estar orientada para influenciar o resultado das eleições ou para garantir acesso aos eleitos?²⁶ De acordo com Speck (2016a), as motivações mais fortes dos doadores, nomeadamente das empresas, estão conectadas a essas duas consequências inevitáveis que dificilmente são realizadas ao mesmo tempo: a influência sobre o processo eleitoral e o vínculo estabelecido com os eleitos, que potencialmente se estabelece em laços de gratidão e retribuição por parte dos políticos financiados. Se o objetivo do financiador está no resultado das eleições, a estratégia empregada passa pela concentração dos recursos em poucos candidatos ou, em uma votação majoritária de um turno, em apenas um concorrente. Feito isso, o doador assume o risco de financiar unicamente o lado perdedor da disputa e, como efeito, não exercer influência sobre os eleitos. Em contrapartida, se o objetivo está na garantia de acesso aos eleitos, espera-se que o doador financie o maior número de candidatos, seja todos para evitar o risco de sofrer retaliações futuras, seja os mais viáveis, evitando, assim, desperdiçar dinheiro em causas perdidas. Essa estratégia de fragmentar doações significa, por seu turno, perda de eficiência do investimento em relação à influência sobre o resultado eleitoral.

Os objetivos pelos quais os doadores se engajam financeiramente em campanhas eleitorais configuram o padrão de alocação de recursos. Esse, por sua vez, vincula-se a um possível problema metodológico da pesquisa: a distribuição e o tamanho dos grupos de comparação caso as empresas tenham adotado um comportamento dispersivo de doação, isto é, interessadas em garantir acesso, doaram para todos, eleitos e não eleitos. Destarte, o primeiro passo analítico-descritivo deve centrar-se na observância do grau de concentração ou dispersão dos recursos, calculado a partir do índice de Herfindahl-Hirschman (HH)²⁷. Criado por

²⁶ De encontro ao modelo proposto por Speck (2016a), Mueller (2003) argumenta que os objetivos perseguidos pelos financiadores não são mutuamente excludentes. Ao contrário, na prática eles frequentemente se sobrepõem.

²⁷ Esta tese opta pelo índice de Herfindahl-Hirschman e não pelo coeficiente de Gini porque, enquanto o primeiro mensura o grau de concentração ou dispersão de recursos, o segundo é uma medida de desigualdade. Neste sentido, Kon (1999, p. 63-64) conclui que “é comum referir-se a este indicador mais como uma medida de desigualdade do que de concentração”.

economistas com o intuito de mensurar a concentração de firmas no mercado, esse índice também serve à Ciência Política, sobretudo ao campo dos estudos eleitorais (Nicolau, 2005)²⁸.

O índice de Herfindahl-Hirschman, em seu uso original, consiste em elevar ao quadrado a participação de cada firma e somar o resultado ($\sum p_i^2$). Assim, p_i é a parcela decimal de mercado de cada uma das empresas. O valor do resultado varia entre 0 e 1, onde 1 significa que o mercado é um monopólio e 0 uma competição perfeita. A partir da apropriação da medida para o mercado do financiamento de campanhas, podemos pensar no índice de concentração na alocação de recursos para cada doador. Em outras palavras, no HH-empresa. Nesse sentido, teríamos o p_{ij} , ou seja, a proporção do financiamento empresarial direto obtido pelo candidato i da empresa j ²⁹. Um p_{ij} de 0,14, por exemplo, significa que a empresa j destinou 14% das suas doações para o candidato i . Um p_{ij} igual a 1, por sua vez, indica que todas as contribuições da empresa j foram destinadas ao candidato i . Não obstante, estamos interessados no HH-empresa. Para tanto, deve-se elevar ao quadrado as frações de recursos alocadas a cada um dos concorrentes e, em seguida, somá-las. O resultado é o índice de concentração do financiamento por empresa doadora, o qual, de maneira análoga, flutua entre 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, mais a empresa concentra seus recursos, e quanto mais próximo de 0, mais a empresa dispersa seus recursos em vários candidatos³⁰.

A construção desse índice centrado apenas no financiamento corporativo direto não capta os detalhes do financiamento empresarial indireto, isto é, das contribuições direcionadas a comitês e partidos e, posteriormente, repassadas aos candidatos. Os mecanismos de distribuição, pelos partidos, de doações originárias de empresas para os candidatos permanecem uma questão em aberto. Isso se deve, em parte, porque as eleições de 2014 foram as primeiras em que se tornou obrigatória a identificação das fontes originárias das doações. Com o dado

²⁸ Dois índices inspirados no HH têm sido amplamente utilizados pela Ciência Política: o *Índice de fracionalização de Rae (F)*, que mensura a dispersão de votos em uma eleição ou a dispersão das cadeiras no Legislativo. Seu cálculo baseia-se simplesmente na inversão do resultado do HH. Logo, $F = 1 - HH$; e o *Número Efetivo de Partidos (NEP)*, conceito introduzido na literatura por Marku Laakso e Ren Taagepera em 1979 que exprime o grau de fragmentação do sistema partidário ponderando a força relativa das legendas que o compõem. Dessa forma, o valor NEP parlamentar informa quantos partidos são potencialmente capazes de influenciar de forma efetiva o processo legislativo de um país. Por exemplo, um NEP igual a 4,30 indica que a fragmentação da casa legislativa está em torno de 4 partidos relevantes, embora possam haver outras siglas partidárias que o compõem. A fórmula para o cálculo do NEP é $1/HH$.

²⁹ O financiamento empresarial direto refere-se às contribuições destinadas aos candidatos. O indireto, por seu lado, são as doações que têm como destino os partidos e os comitês.

³⁰ Por considerar que cada estado e cargo eletivo configura uma disputa diferente, o cálculo do HH-empresa foi feito com base no total doado pela empresa por estado e por cargo em disputa.

disponibilizado pelo TSE observa-se, por exemplo, que a empresa JBS, maior doadora nesse ano³¹, financiou de forma direta, na disputa à presidência, unicamente a candidata pelo PT, Dilma Rousseff. A ela, foi doada, sem a intermediação de partidos e comitês, a quantia 54 milhões. Indiretamente, recebeu da empresa o montante de 19,37 milhões de reais. O candidato tucano Aécio Neves, por seu turno, recebeu 30,44 milhões; Marina Silva (PSB), 4,59 milhões; Eduardo Campos (PSB), 3,57 milhões. E, em último lugar, o candidato Levy Fidelix (PRTB) recebeu aproximadamente 26 mil reais.

O que esse dado nos mostra é que, considerando apenas o financiamento direto e no que se refere à eleição presidencial, incorreríamos na afirmação que a JBS, com o HH igual a 1, abre mão da cautela e procura influenciar o resultado das urnas. Todavia, a investigação das doações indiretas da empresa indica o oposto: o HH, agora de 0,38, é o resultado da estratégia de dispersar recursos financeiros entre diversos diretórios partidários. Isso traz duas reflexões para a análise, discutidas preteritamente por Speck (2016a): a alocação de recursos para partidos e não para candidatos tem, por trás, a intenção de ocultar a origem das doações. No entanto, o destino final estaria previamente “carimbado”. Por outro lado, pode-se imaginar também que a finalidade não está na “ocultação” da fonte doadora, e sim na garantia de acesso e influência aos futuros governantes, sendo os partidos o elo entre dinheiro e atores políticos.

Embora seja interessante, por esses motivos, observar o padrão de alocação das doações diretas e indiretas, essa tese focaliza exclusivamente no financiamento que tem como destinatário os candidatos. A escolha desse critério assenta-se na falta de dados para as eleições de 2010 e, não menos importante, na ausência de compreensão sobre os critérios partidários de distribuição de recursos. Opta-se, aqui, pela parcimônia.

Antes de passarmos para os gráficos que mostram a concentração do financiamento corporativo direto, um ponto merece destaque. No Brasil, a mesma pessoa jurídica de direito privado pode apresentar inscrições distintas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Isso ocorre quando a estrutura organizacional da empresa está diluída em matriz e filial/filiais e, por uma questão tributária, os diferentes estabelecimentos recebem CNPJs diferenciados entre si, embora constituam a mesma empresa. A despeito de múltiplos cadastros, prevalece a

³¹ Em 2014, a empresa JBS doou mais de 300 milhões a partidos e candidatos. Essa quantia refere-se exclusivamente ao financiamento declarado à Justiça Eleitoral e, portando, não contabiliza os valores reportados nas denúncias de caixa 2 informadas pelos irmãos e empresários Joesley e Wesley Batista.

tese do Direito Civil da unicidade da pessoa jurídica entre matriz e suas filiais, ainda que tenham inscrição individualizada no CNPJ³².

Diante da possibilidade de uma mesma empresa possuir diferentes números de cadastro, adotou-se como estratégia para a identificação e unicidade da pessoa jurídica, seja ela doadora e/ou credora contratada, a fixação do CNPJ em seus oito primeiros algarismos³³. Essa manipulação na variável foi necessária à medida que a pesquisa não pretende distinguir as doações advindas de matrizes ou filiais, posto que essa divisão não gera vantagem metodológica e tampouco tem sustentação teórica ou mesmo legal.

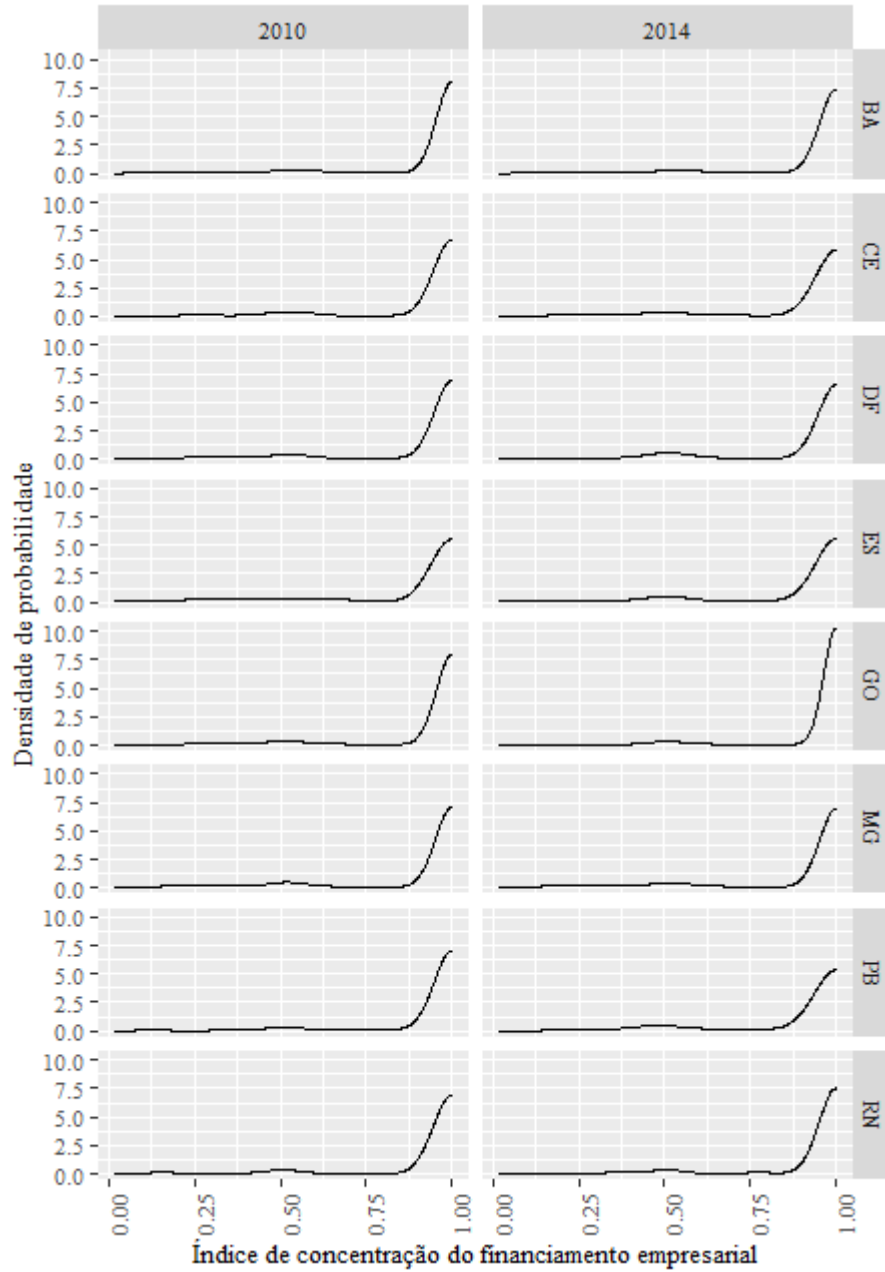
Os gráficos 2 e 3 revelam que o financiamento empresarial direto foi concentrado nas eleições de 2010 e 2014 para deputado estadual e para governador. Além disso, essa concentração está presente em todos os estados³⁴. Ademais, o gráfico 4, abaixo, mostra que empresas que investem no lado errado da disputa, isto é, exclusivamente em candidatos perdedores, apresentam um comportamento ainda mais concentrador: 75% desse grupo financia apenas um candidato, o derrotado. Novamente, esse resultado é observado em todas as disputas: nas eleições para governador e deputado estadual nos pleitos de 2010 e 2014.

³² A partir desta orientação jurídica, o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) decidiu, em agosto de 2019, que a expedição de certidões de regularidade fiscal para matriz e filiais fica vinculada à regularidade por parte de todos os estabelecimentos. Se uma das filiais ou a matriz, por exemplo, tiver débitos em aberto, os outros estabelecimentos não terão acesso a certidões negativas e, por consequência, não poderão contratar com o poder público em situações que os processos licitatórios exijam o documento. Além disso, partindo do mesmo princípio da unicidade, é possível a substituição do CNPJ da matriz pelo da filial nos contratos administrativos em virtude da manutenção da pessoa contratada.

³³ “O número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ é composto de oito algarismos, separado por uma barra do número de ordem do estabelecimento e, por fim, após o hífen, dois dígitos de controle. Desta maneira, o número do CNPJ da matriz e da filial são iguais até a barra separadora. Em seguida, faz-se a diferenciação entre os estabelecimentos: /0001 é sempre para a matriz; /0002 para a primeira filial; /0003 para a segunda filial e assim por diante. Os demais dígitos são os chamados de dígitos verificadores, específico para cada estabelecimento” (Tribunal de Contas da União, 2008).

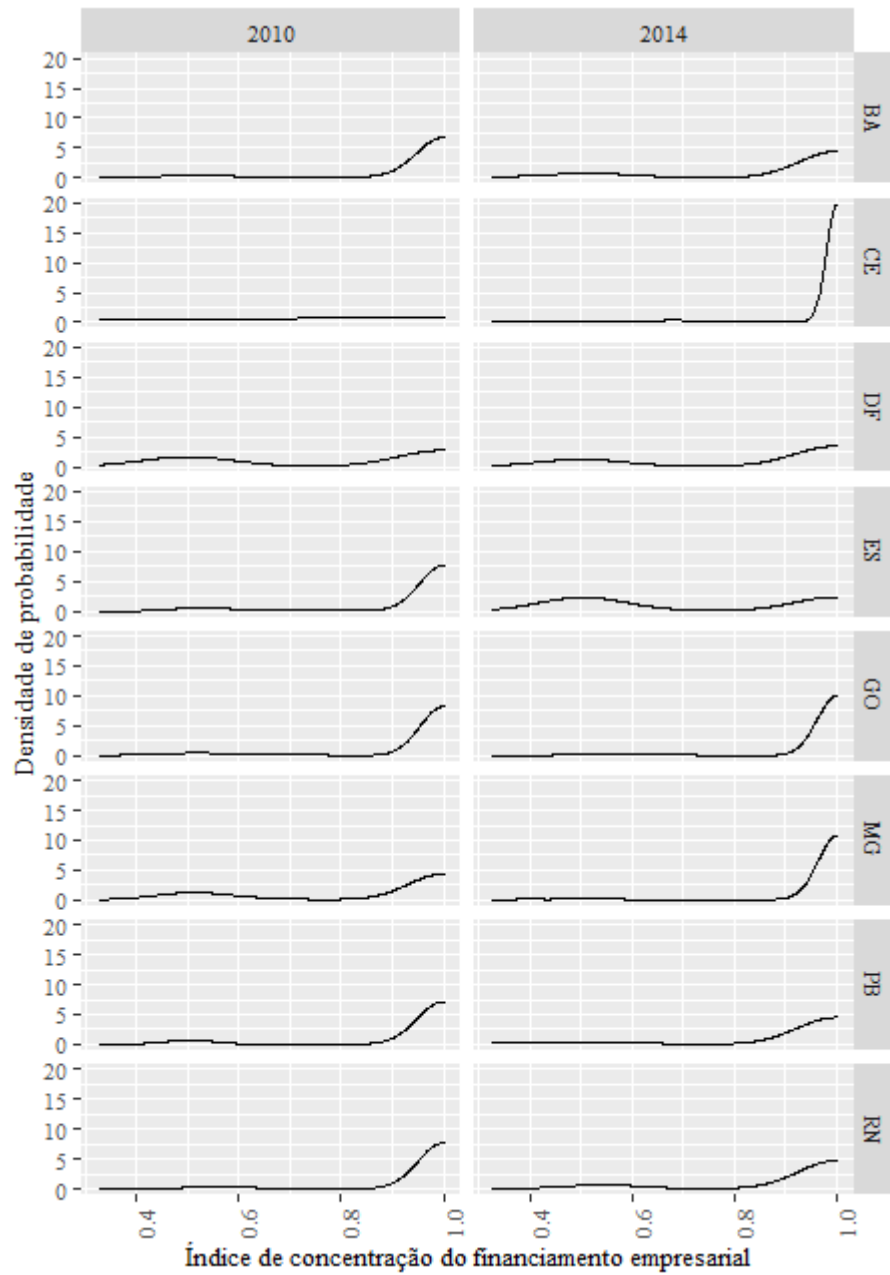
³⁴ Os resultados de Speck (2016a) reforçam os nossos: o autor verifica que nas eleições presidenciais oito entre dez doadores financiam apenas um lado da disputa. Para as disputas a governador, senador, deputado federal e deputado estadual a taxa sobe para nove.

Gráfico 2 - Densidade de probabilidade do HH-empresa nas eleições para deputado estadual (2010 e 2014)



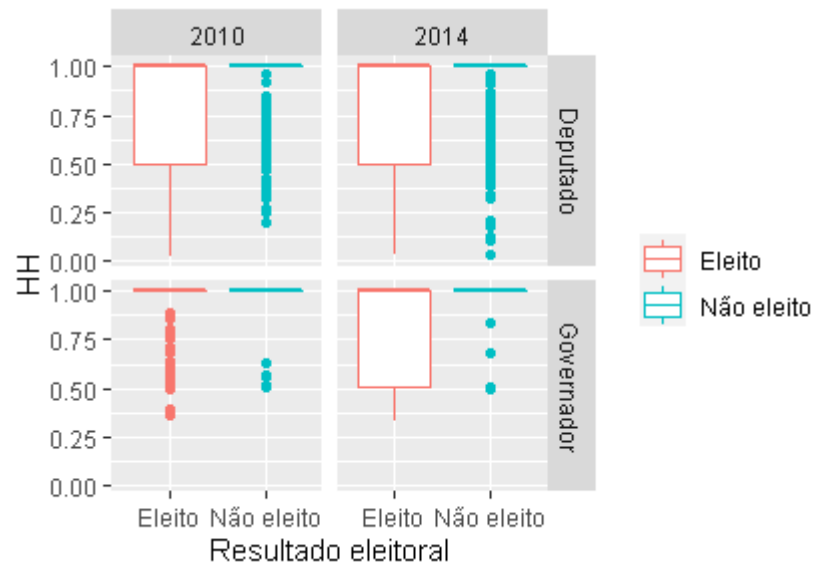
Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Gráfico 3 - Densidade de probabilidade do HH-empresa nas eleições para governador (2010 e 2014)



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Gráfico 4 - Índice de concentração do financiamento empresarial direto (2010 e 2014)



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Por fim, a tabela 3 exibe o número de empresas que doaram para candidatos eleitos e para candidatos não-eleitos nas eleições de 2010 e 2014.

Tabela 3 - Número de pessoas jurídicas que financiaram candidatos eleitos e candidatos não eleitos (2010 e 2014)

| | 2010 | | 2014 | |
|---------------------|----------------|-------------|-------------|-------------|
| | Nº de empresas | | | |
| | Eleito | Não eleito | Eleito | Não eleito |
| Bahia | 276 | 220 | 197 | 215 |
| Ceará | 189 | 93 | 140 | 95 |
| Distrito Federal | 215 | 282 | 158 | 305 |
| Espírito Santo | 270 | 248 | 209 | 184 |
| Goiás | 308 | 379 | 211 | 277 |
| Minas Gerais | 660 | 570 | 609 | 592 |
| Paraíba | 108 | 115 | 75 | 75 |
| Rio Grande do Norte | 96 | 79 | 49 | 42 |
| Total | 2122 | 1986 | 1648 | 1785 |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Nota: Os números totais de empresas que doaram para candidatos das eleições de 2010 e 2014 são distintos. Isso acontece por dois motivos. O primeiro é que os valores que constam na tabela 3 indicam os financiadores de candidaturas que foram deferidas pelo TSE. Doutro modo, contribuições são, algumas vezes, direcionadas a candidatos que, no decorrer do processo eleitoral, se tornam inaptos. Esses foram excluídos da nossa base de dados. O segundo motivo é que algumas empresas se engajam financeiramente em eleições de estados diferentes. Dessa forma, se um doador financia candidatos da Bahia e da Paraíba, por exemplo, ele está sendo contabilizado duas vezes, e não uma. Isso justifica o fato do número de empresas que financiaram campanhas em 2010 e em 2014 (3969 e 3336, respectivamente) da nossa amostra ser inferior à soma de empresas da tabela 3 – 4108 em 2010 e 3433 em 2014. Outro ponto importante é que os números referentes ao quadro de não-eleitos indicam a quantidade de empresas que doaram exclusivamente para candidatos

derrotados nas urnas. Isso é importante à medida que exclui do grupo de financiadores de não-eleitos àqueles que doaram para não-eleitos, mas também para eleitos.

3.4 Conclusão

Em 2013, Großer, Reuben e Tymula constatavam que estudos observacionais que mensuram o retorno monetário de investimentos políticos eram raros. Quase uma década depois, essa constatação se mantém. A tese, especialmente este capítulo, procurou contribuir com o debate metodológico ao propor como estratégia de identificação causal o desenho de diferença-em-diferenças.

O DiD, conforme desenvolvo na seção 3.1, contorna uma série de percalços que contaminaram as inferências de estudos pretéritos, como o viés de seleção e o efeito do tempo sobre a variável de resultado. No geral, o viés de seleção é o problema mais importante que surge na pesquisa empírica (Angrist & Pischke, 2008). No particular, a natureza dos nossos dados demanda o controle do efeito do tempo. Citemos, como exemplo, o cenário econômico no ano de 2016: déficit primário de 2,5% do PIB, forte queda de arrecadação e crise fiscal nos estados. O ponto a reter aqui é que a capacidade de contratação dos executivos estaduais não está alheia à conjuntura econômica. Dito isso, a simples diferença em montante de contratos em dois pontos no tempo pode subestimar ou superestimar o efeito do tratamento que procuramos. Imagine que, na gestão de 2011-2014, os indicadores econômicos do governo federal e dos governos locais acenavam para um cenário otimista, no qual a previsão do orçamento com as despesas discricionárias estivesse aumentada. Em contrapartida, em 2015-2018 o cenário era outro, menos favorável e com o orçamento público indicando grande restrição de gastos. Se o cálculo da estimação do efeito do tratamento considerasse somente a diferença de quanto recebeu, na média, as empresas que financiaram as campanhas de 2014 na gestão anterior e no novo mandato, encontraríamos, possivelmente e erroneamente, que o financiamento causou a redução no volume de contratações. No entanto, esse efeito negativo estaria, na verdade, relacionado com a limitação da capacidade contratual da gestão de 2015-2018.

Por isso, o desenho de diferença-em-diferenças é adequado à pergunta central da tese. Primeiro, o viés de seleção é, se não corrigido, atenuado por meio da introdução de grupos de comparação que se assemelham ao máximo. Aqui, empresas que financiam candidatos vitoriosos e empresas que doam, exclusivamente, para candidatos perdedores. Segundo, o efeito

de eventos conjunturais, como crise econômica, é controlado ao comparar a diferença no tempo da variável resposta entre os grupos de tratamento e controle.

No que diz respeito às limitações do trabalho que passam por este capítulo, destaco as mais importantes. O recorte temporal considera duas eleições, de 2010 e 2014. Contudo, os dados de contratos referem-se somente às gestões de 2011-2014 e 2015-2018. O mais oportuno seria ter o conhecimento das contratações estabelecidas no governo de 2007-2010, o que foi inviabilizado, sobretudo, pela indisponibilidade dos dados durante esse período. Ainda sobre a composição da amostra, das 27 unidades federativas, apenas 8 são consideradas no estudo. A região nordeste é a que tem o maior número de estados na base (04), seguidas das regiões centro-oeste (02) e sudeste (02), que se encontram empatadas. Não há estados das regiões sul e norte, o que, evidentemente, causa o problema de representatividade da amostra. Além disso, São Paulo, que possui o maior orçamento no âmbito da esfera estadual, não compõe a base, como já justificado.

A despeito dos entraves relacionados aos dados, defendo que os resultados apresentados no próximo capítulo contribuem para preencher a lacuna de agenda de pesquisa e para a análise metodológica mencionadas no primeiro parágrafo dessa conclusão.

4 VIÉS NA OBTENÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS ESTADUAIS: O RETORNO DE DOAR PARA ELEITOS

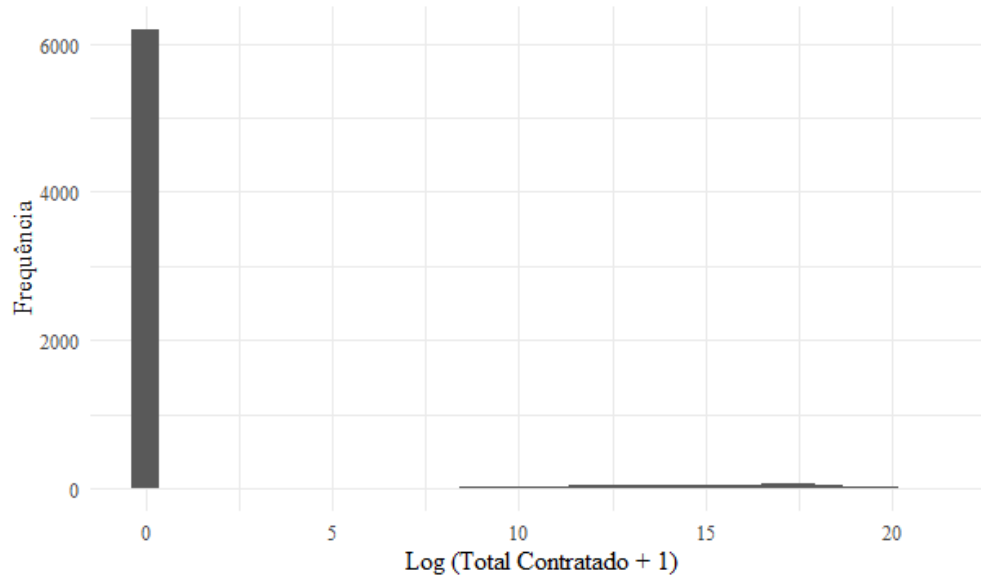
Em um desenho de DiD padrão, há dois períodos de tempo e dois grupos por período: um grupo que está sujeito a uma intervenção política, conhecido como grupo tratado, e outro que não, denominado como grupo controle. O DiD controla as diferenças pré-intervenção nos resultados entre os grupos controle e tratado, eliminando, dessa forma, o viés de seleção que resultaria da comparação exclusiva dos resultados pós-intervenção dos dois grupos (Botosaru & Gutierrez, 2018). Ao encontro desta formulação do método, consigo, para a população de empresas doadoras nas eleições de 2014, aplicar a estratégia de DiD padrão. Doutro modo, posso avaliar o efeito de financiar eleitos comparando as diferenças médias dos valores contratuais recebidos pelos doadores antes e depois da disputa eleitoral, durante períodos de tempo idênticos (2011-2014 e 2015-2018).

Para evitar que fatores exógenos contaminassem nossa relação de interesse, excluí da base os doadores que ficaram impedidos de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública. Para isso, utilizei as informações do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), disponibilizado no Portal da Transparência. Dentre as empresas que financiaram candidatos em 2014, vinte e oito perderam o direito de contratar com o poder público no ciclo 2015-2018.

Os valores dos contratos foram ajustados pelo Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA)³⁵. A variável dependente, mensurada como o montante total de contratos, em reais, apresenta comportamento bastante assimétrico e valores muito discrepantes. Enquanto existem empresas-doadoras, por exemplo, que não foram contratadas pelos estados e, portanto, assumem o valor zero na variável dependente, outras obtiveram contratos em torno de 1 bilhão. A transformação desta variável em logaritmo, como é possível visualizar no gráfico 5, não contorna o problema.

³⁵ Para a extração da série de preços, foram utilizados o Ipeadata e o pacote *deflateBR* do software R. O ano de referência foi janeiro de 2019.

Gráfico 5 - Histograma da variável dependente, mensurada em valores absolutos (reais)



Fonte: Elaboração da autora.

Diante disso, o montante total obtido pelo doador i do estado j na gestão t foi transformado em proporção. Desse modo, a variável dependente (Y_{ijt}) indica, para todas as análises deste capítulo, a proporção de contratos que o financiador ganhou em relação ao total que foi contratado pelo estado. Essa variável é, portanto, contínua e assume valores no intervalo de 0 a 1 [0,1], sendo que o valor 0 indica que a empresa financiadora não recebeu nenhum contrato na gestão t ; e o valor 1, por sua vez, indica que todo o gasto em contratações do estado j foi direcionado a uma única empresa, que recebeu, sozinha, todo o montante. Como nossa base é formada somente por empresas que financiaram campanhas e não pela totalidade de pessoas jurídicas de direito privado contratadas pelo estado, incluindo não-financiadores, é factível imaginar que alguma empresa ficou, sozinha, com toda a contratação do estado, isto é: $Y_{ijt}=1$.

De fato, isso aconteceu para um caso no Rio Grande do Norte na gestão 2011-2014: a empresa Flash Vigilância Eireli foi a única pessoa jurídica, dentre todas as empresas que financiaram as campanhas estaduais no referido estado, que tinha contratos com o governo estadual do Rio Grande do Norte antes do ciclo do governo eleito, isto é, 2011-2014. Após as eleições, na gestão 2015-2018, esta empresa obteve 46,4% de todo o montante contratado pelo governo de Robinson Faria (PSD). A segunda colocada no *ranking* de contratação deste estado durante a gestão 2015-2018 foi a empresa Locável Locação de Veículos e Serviços Ltda, com 40,5% de toda a contratação do estado. Ambas financiaram unicamente o mesmo candidato a

deputado estadual, Aldair Rocha (PTB), que não foi eleito. Isto nos levaria, se observássemos este caso isoladamente e exclusivamente por este ângulo, a acreditar que não há relação entre financiar com sucesso os pleiteantes e, futuramente, ser beneficiado com contratos. Todavia, ampliando a narrativa anedótica, temos que este candidato se encontrava secretário de segurança pública do governo norte-rio-grandense entre 2011 e início de 2014. A partir desta informação, é bastante razoável supor que a influência para enviesar a contratação pública não é estanque no tempo e tampouco fixa a um cargo eletivo. No entanto, esse exercício imaginativo ultrapassa a capacidade explicativa dos nossos dados.

A tabela 4, abaixo, apresenta a estatística descritiva da variável dependente.

Tabela 4 - Estatística descritiva da variável dependente

| Variável | N | Média | Mediana | Desvio padrão | Mínimo | Máximo |
|------------------------|-------|--------|---------|---------------|--------|--------|
| Proporção de contratos | 6.818 | 0,0023 | 0 | 0,0246 | 0 | 1 |

Fonte: Elaboração da autora.

Comumente, o desenho de diferença-em-diferenças é modelado em uma regressão linear³⁶. No entanto, tal modelo “torna-se inapropriado em situações em que a variável resposta é restrita ao intervalo (0,1), como ocorre com taxas e proporções” (Bayer, 2011, p. 21). Para essas situações, Ferrari e Cribari-Neto (2004) propuseram a classe de modelos de regressão beta, na qual a variável de interesse possui distribuição beta, bastante flexível e que acomoda distribuições das mais diferentes formas. Estendendo ainda mais este modelo, Ospina (2008) propôs um modelo de regressão beta inflacionado em zero e/ou um. Neste caso, a parte contínua dos dados é modelada pela distribuição beta e a parte discreta pela distribuição de Bernoulli. Portanto, como a variável *proporção de contratos* inclui valores 0 e 1, lanço mão do modelo de regressão beta inflacionada. Nele, temos a seguinte relação:

$$g(\mu_i) = \sum_{k=1}^p x_{ik}\beta_k = \eta_i$$

em que $\mu_i = E(Y_i)$, $\beta = (\beta_1, \dots, \beta_p)^\top$ é o vetor de parâmetros desconhecidos, x_{i1}, \dots, x_{ip} são observações de p variáveis independentes conhecidas ($p < n$) e η_i é um preditor linear. Por

³⁶ Com a variável dependente mensurada em valores absolutos, a relação de interesse foi modelada, inicialmente, usando a regressão linear. Todavia, como consta no anexo B, a análise dos resíduos indica que os nossos dados não são bem ajustados no modelo linear.

último, $g(\cdot)$ é uma função de ligação que pode ser especificada como, por exemplo, função logit, probit e log-log. Neste trabalho, usarei $g(\mu_i) = \text{logit}(\mu_i)$.

A partir do ajuste dos dados no modelo beta inflacionado e retomando a especificação apresentada no capítulo anterior, temos³⁷:

$$\text{logit}(Y_{ijt}) = \alpha_{ij} + \beta(\text{Tratado}_{ij} \times \text{Depois}_T) + \varepsilon_{ijt} \quad (2)$$

sendo a estimativa de β o nosso efeito causal. Para produzir os resultados apresentados na seção seguinte, usei o pacote GAMLSS no software R.

4.1 Resultados gerais

Financiadores de candidatos eleitos obtêm maiores valores contratuais? A tabela 5 sugere que sim ao reportar a proporção média ajustada para empresas que financiaram eleitos e empresas que financiaram não eleitos, antes e depois das eleições de 2014. Na primeira coluna encontra-se, para cada um dos grupos, a proporção ajustada de contratos recebidos no $time = 0$, isto é, no ciclo 2011-2014. A segunda coluna, por sua vez, informa essa proporção no ciclo do governo eleito, ou seja, para os anos de 2015 a 2018. Com esses dados, conseguimos observar que a proporção média ajustada de contratos para as empresas que financiaram derrotados era, antes das eleições, superior à proporção média ajustada para empresas que financiaram candidatos vitoriosos. Contudo, após as eleições e a partir do vínculo estabelecido com os políticos eleitos, esse cenário muda: a proporção média de contratos para empresas que financiaram vencedores aumenta em 29,4%, enquanto a proporção média para empresas que financiaram exclusivamente perdedores aumentou somente 2,8%.

Tabela 5 - Proporção média ajustada de contratos (2011-2014 e 2015-2014)

| | 2011-2014 | 2015-2018 | Diferença |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Empresas que financiaram não eleitos | 3,5% | 3,6% | 2,8% |
| Empresas que financiaram eleitos | 3,4% | 4,4% | 29,4% |

Fonte: Elaboração da autora.

³⁷ Como este modelo inicial considera apenas as eleições de 2014, não é necessário incluir o efeito fixo do tempo, δ_t .

A observação da proporção média nos dois tempos e nos dois grupos oferece sinais de que há um efeito positivo de doar para candidatos eleitos. No entanto, a magnitude desse efeito não pode ser obtida pela simples diferença-das-diferenças das proporções, e isso se deve pela natureza dos nossos dados. Destarte, para mensurar o efeito, utilizo a regressão beta inflacionada.

O resultado da estimativa não encontra significância, enquanto a magnitude do β estimado é substantiva. A tabela 6, abaixo, reporta o resultado.

Tabela 6 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados (eleição de 2014)

| <i>Variável dependente: proporção de contratos</i> | |
|--|----------------|
| Financiar eleitos | 0.22 (0.16) |
| EF Ano | |
| EF Estado | ✓ |
| N | 6818 |

Fonte: Elaboração da autora.

Nota: ' ' P-valor > 0.1. Erro padrão entre parênteses.

Para dar sentido ao β estimado, e entendermos a magnitude do efeito de interesse, precisamos calcular o efeito marginal. De acordo com Cordeiro et al. (2021), os efeitos marginais de qualquer variável independente (x_j , por exemplo) sobre a variável resposta podem ser obtidos adicionando uma unidade em x_j e calculando a diferença relativa marginal na média da variável resposta. Os autores propõem:

$$\Delta^{(j)}\mu = \frac{e^\eta e^{\Delta^{(j)}\eta}}{1 + e^\eta e^{\Delta^{(j)}\eta}} - \mu$$

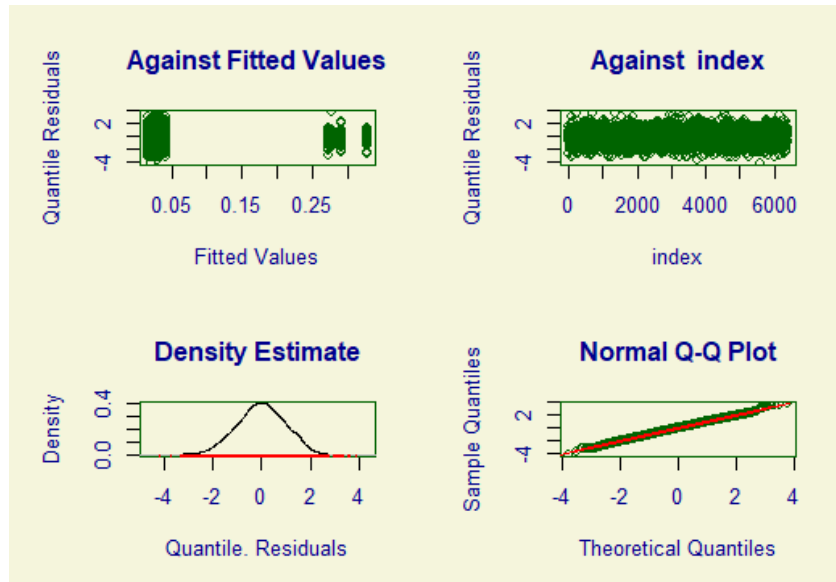
Que pode ser aproximada para:

$$\Delta^{(j)}\mu/\mu = e^{\beta_j} - 1$$

Portanto, o β igual a 0.22 indicaria, se estatisticamente significativo, que financiar eleitos causa um aumento de 24,6% na proporção média relativa de contratos (em valores).

O gráfico 6 dos resíduos revela que há evidências de um bom ajuste da regressão beta aos nossos dados.

Gráfico 6 - Gráfico dos resíduos do modelo estimado



Fonte: Elaboração da autora.

Apesar da expectativa de que o nosso tratamento pode ser observado “como se” fosse aleatório, há razões para se duvidar do resultado obtido³⁸. Nesse sentido, o modelo especificado acima pode configurar-se inadequado para aferição do efeito causal porque a doação a um candidato vitorioso está correlacionada com outras variáveis que afetam o montante de contratos adquiridos. Em outras palavras, o leitor não estaria convencido da suposição de equilíbrio nas covariáveis entre grupo controle e tratamento. Para dar conta deste potencial problema, testo o balanceamento i) na média do valor doado aos candidatos; ii) no porte das empresas financiadoras e iii) no número de pessoas jurídicas que se enquadram no setor de obras públicas³⁹. Isso significa, se balanceado, que empresas que investiram maiores quantias nas campanhas não têm maior probabilidade de financiar o lado vencedor; o porte das empresas, se grande ou micro, não está correlacionado com a probabilidade de financiar vencedores; e, também, que empresas do setor de construção não financiaram com mais sucesso os pleiteantes.

³⁸ Como Susan Hyde observa (2007), em experimentos naturais, como este, recai ao pesquisador o fardo de fornecer evidências de que o tratamento pode, de fato, ser tratado “como se” tivesse sido atribuído aleatoriamente.

³⁹ As informações sobre porte e CNAE das empresas foram acrescentadas a partir do banco de dados da Receita Federal.

Para porte, utilizo a classificação da Receita Federal que considera a receita bruta anual da empresa. Adotando este critério, pessoas jurídicas dividem-se em microempresas (porte 01), com faturamento igual ou inferior a R\$ 360 mil; empresas de pequeno porte (porte 03), com faturamento superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões; e demais (porte 05), com faturamento anual superior a 4,8 milhões. Por seu turno, para caracterizar as empresas por indústria, uso os dois primeiros dígitos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), sendo considerados tanto o CNAE principal como o secundário. Esses códigos definem 21 indústrias diferentes, das quais três (construção, água e esgoto, e energia) são agrupadas como “obras públicas”. A maioria dessas empresas de obras públicas está envolvida na indústria da construção.

Para as covariáveis binárias (porte e CNAE), o teste de equilíbrio considerou, no cálculo, as diferenças brutas em proporção e não as diferenças médias padronizadas, como comumente é feito o teste de balanceamento. Essa escolha apoia-se nas descobertas de Ali et al. (2014), que demonstram que a diferença bruta na proporção é um melhor preditor de viés do que a diferença média padronizada para variáveis binárias. Além disso, os detalhes da padronização da diferença de proporção de uma variável binária envolvem a divisão da diferença de proporção por uma variância. Contudo, a variância de uma variável binária é uma função de sua proporção (Austin, 2009). Por fim, outros dois testes usualmente utilizados para testar o equilíbrio não são úteis em nosso estudo: a razão de variância de uma variável binária em dois grupos é função apenas de suas proporções, não contendo, portanto, mais informações do que a diferença simples de proporção; e o teste de igualdade de distribuição Kolmogorov-Smirnov é equivalente à diferença bruta em proporção para variáveis binárias (Ali et al., 2014).

O resultado do teste⁴⁰, como mostra o gráfico 7 abaixo, revela que o limite de equilíbrio entre as covariáveis é atendido⁴¹. Dessa forma, embora as variáveis relacionadas ao montante doado, porte e CNAE não tenham distribuições idênticas entre os grupos de comparação, o grupo controle pode ser considerado uma “boa correspondência” do grupo tratamento⁴². Dito

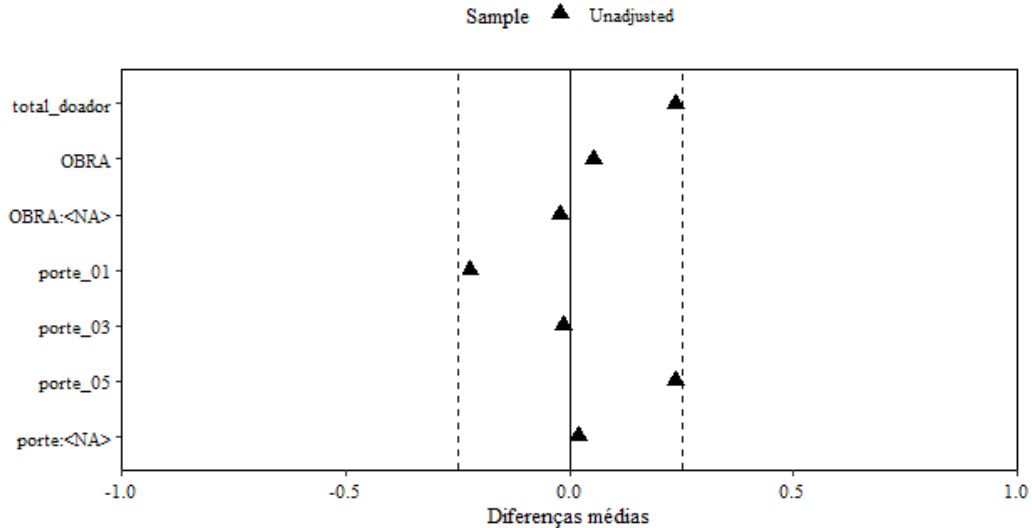
⁴⁰ A avaliação de equilíbrio e o gráfico com o resultado do teste foram feitos por meio do pacote *Cobalt*, desenvolvido por Greifer (2021), no software R.

⁴¹ Ho et al. (2007) propuseram o limite de 0,25 para a avaliação de desequilíbrio que levaria à estimativa enviesada do efeito causal.

⁴² A partir do gráfico, podemos observar que o grupo controle concentra mais microempresas (porte 01), enquanto o grupo tratamento possui, em comparação, mais empresas com faturamento superior a R\$ 4,8 milhões (porte 05). Também, empresas financiadoras que possuem algum CNAE, seja principal ou secundário, da indústria classificada como “obras públicas” estão em maior número no grupo tratamento, bem como aquelas que realizaram maiores doações, em valores. Todavia, esse desequilíbrio, como argumentado, é aceitável.

isso, esse resultado ajuda a sublinhar evidências de que financiar eleitos pode ser considerado *como se* atribuído aleatoriamente.

Gráfico 7 - Balanceamento das covariáveis para os doadores das eleições de 2014



Fonte: Elaboração da autora.

Nota: o pacote *Cobalt*, utilizado na produção do gráfico, avalia o equilíbrio não apenas nas covariáveis observadas, mas também na proporção de *missings* para cada covariável. Isso é importante à medida que diminui a chance de erro na estimativa de equilíbrio causada por vieses nos dados faltantes.

Apesar desse resultado indicar que as covariáveis não estão correlacionadas com o tratamento e, portanto, não enviesam a estimativa do efeito médio (β), poderíamos incluí-las no modelo a fim de gerar estimativas mais precisas do efeito causal de interesse. Isso porque, se alguma dessas covariadas tiver poder explicativo sobre o montante recebido (Y), sua inclusão na equação contribuirá para a redução da variância residual, o que leva à diminuição do erro padrão dos estimadores (Angrist & Pischke, 2008; Bailey, 2016). Por outro lado, em razão dos *missings* nessas covariadas, perderíamos em tamanho amostral, diminuindo a precisão dos estimadores. Diante deste *trade-off*, optou-se por não incluir as variáveis porte e CNAE no modelo.

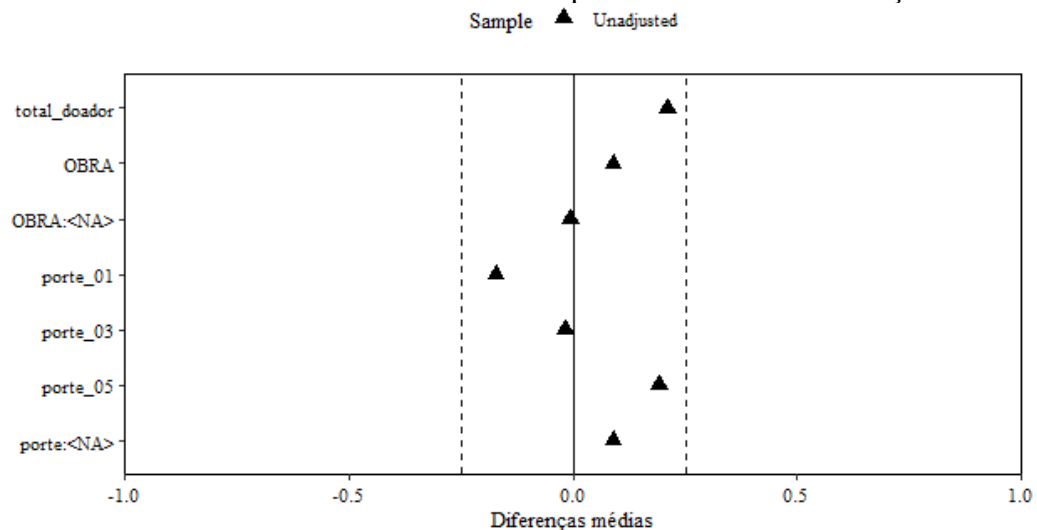
4.2 Robustez do efeito do tratamento

Para encontrar o efeito de financiar eleitos, utilizei, até agora, os dados referentes às empresas que financiaram a disputa eleitoral de 2014, na qual é possível aplicar o desenho de diferença-em-diferenças padrão porque existe informação das contratações antes e depois da

referida eleição (2011-2014 e 2015-2018). Todavia, é possível estender o método DiD em situações onde a variável de interesse, para alguns indivíduos, só é observada no período pré ou pós-tratamento, e não em ambos os períodos. Esse é o caso das empresas que doaram em 2010: para elas, há dados dos contratos obtidos no ciclo da gestão eleita (2011-2014), mas não no ciclo anterior ao tratamento (2007-2010). Em outras palavras, para essas observações só existem dados no $time = 1$. Na ausência de informações no $time = 0$ para essas empresas, a solução proposta é usar uma amostra maior, na qual incluo os financiadores de 2010 e 2014. Assim, começo o teste de robustez replicando o efeito de financiar eleitos em uma amostra diferente e, ao fazer isso, consigo avaliar a sensibilidade do efeito encontrado.

Antes de discutir os resultados com a nova amostra, é importante ressaltar que, como feito para os financiadores das eleições de 2014, foram excluídas da base as três empresas que doaram em 2010 e que perderam o direito de contratar com o poder público no ciclo 2011-2014. Também, realizou-se o teste de balanceamento e, como é possível verificar no gráfico abaixo, as covariáveis referentes ao valor doado, porte e CNAE estão balanceadas entre os grupos de comparação.

Gráfico 8 - Balanceamento das covariáveis para os doadores das eleições de 2010



Fonte: Elaboração da autora.

O efeito de financiar eleitos com esta nova amostra de financiadores é significativo a P-valor < 0.05 ⁴³. Transformando nosso β estimado em efeito marginal, temos, agora, que financiar eleitos causa um aumento de 37,8% na proporção média relativa de contratos (em valores).

⁴³ A significância estatística é dependente do tamanho amostral. Por isso, a partir do aumento da amostra obtém-se P-valor < 0.05 .

Tabela 7 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados (eleição de 2010 e/ou 2014)

| <i>Variável dependente: proporção de contratos</i> | |
|--|-----------------|
| Financiar eleitos | 0.32* (0.15) |
| EF Ano | ✓ |
| EF Estado | ✓ |
| N | 10344 |

Fonte: Elaboração da autora.

Nota: ‘*’P-valor < 0.05. Erro padrão entre parênteses.

Até aqui, o grupo tratamento foi constituído por empresas bem-sucedidas na escolha de seus financiados, ou seja, quando financiou um ou mais candidatos eleitos em uma determinada eleição. O grupo controle, por seu turno, foi formado por empresas que doaram, exclusivamente, para derrotados nas urnas. Em uma outra perspectiva, podemos imaginar o cenário no qual um grupo de empresas doadoras não foram bem-sucedidas em financiar eleitos, mas, posteriormente, parte deste mesmo grupo foi exposta ao tratamento, isto é, doaram para candidatos vitoriosos. Para esta conjuntura, eu comparo a diferença de quanto recebeu, na média, empresas que doaram para não eleitos em uma eleição, mas, na disputa eleitoral posterior, foram expostas ao tratamento; vis-à-vis a diferença de quanto recebeu, na média, empresas que continuaram financiando apenas os derrotados nas duas eleições. Em termos práticos, isso significa selecionar empresas que financiaram unicamente perdedores em 2010 e que aparecem novamente em 2014 (166), sendo que algumas continuaram doando apenas para derrotados (89) e outras passaram a doar para eleitos (77).

A análise da diferença do valor recebido pela mesma empresa quando ela financia derrotados e quando ela passa a financiar eleitos é interessante para o teste teórico. No entanto, esta seleção apresenta problemas que merecem ser discutidos. A comparação das pessoas jurídicas que doaram nas eleições de 2010 e 2014 nos mostra que há uma alta taxa de desistência – 85% das empresas que doaram em 2010 não doaram em 2014. Esta saída da amostra, a qual chamaremos de atrito, não seria um problema se sua probabilidade fosse ortogonal ao tratamento, isto é, se não houvesse viés de atrito. Contudo, como indica a tabela 8 abaixo, o

atrito é estatisticamente diferente entre aqueles que doaram para vitoriosos e aqueles que doaram para perdedores⁴⁴.

Tabela 8 - Proporção de empresas que doaram em 2010 e não doaram em 2014

| | Saída da amostra | Pr(> t) |
|------------------------|------------------|----------|
| Financiaram eleitos | 79,3% | 0,000 |
| Financiaram perdedores | 91,6% | |

Fonte: Elaboração da autora.

O viés de atrito implica na seguinte questão: a estimativa do efeito para a subpopulação de empresas financiadoras que doaram nas eleições de 2010 e de 2014 (ATE-S) é igual ao efeito médio do tratamento para a população do estudo (ATE-P)? A resposta a esta pergunta tem, como pano de fundo, a discussão sobre a validade interna dos resultados encontrados na presença de atrito. Contudo, se o viés está dado e se já temos o ATE-P, a discussão deixa de ser a validade do ATE-S e passa a ser sobre a sensibilidade do meu resultado. Se o efeito de financiar eleitos se mantiver positivo e com magnitude próxima, o argumento central da tese se sustenta em cenários alternativos e amostras diferentes, a despeito da presença de atrito.

Tabela 9 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados (eleitores que doaram em 2010 e 2014)

| <i>Variável dependente: proporção de contratos</i> | |
|--|----------------|
| Financiar eleitos | 0.38 (0.90) |
| EF Ano | |
| EF Estado | ✓ |
| N | 332 |

Fonte: Elaboração da autora

Nota: ‘ ’ P-valor > 0.1. Erro padrão entre parênteses.

Mais uma vez, o resultado do estimador DiD não retorna valor significativo a P-valor < 0.05⁴⁵. Somente para a amostra maior, que inclui as empresas que doaram em 2010 e/ou 2014,

⁴⁴ A despeito de não existir consenso sobre como testar viés de atrito, Ghanem, Hirshleifer e Ortiz-Becerra (2021) identificaram que grande parte dos experimentos de campo fazem o que eles chamam de teste de taxa de atrito diferencial, o qual irá determinar se as taxas de atrito são estatisticamente diferentes entre os grupos de tratamento e controle. Esta foi, também, a estratégia de teste adotada pela pesquisa.

⁴⁵ Os gráficos dos resíduos para os modelos reportados nas tabelas 7 e 9 encontram-se no apêndice B.

o β estimado foi estatisticamente significativo. Desta maneira, a comparação dos resultados dos testes reportados nas tabelas 6, 7, e 9 coloca o efeito nulo como a evidência majoritária. Isso significa que, na média, financiar candidatos vitoriosos não traz benefícios importantes para o doador, especificamente no que se refere à contratação com os governos eleitos. Em termos estatísticos, a partir dos nossos dados não é possível rejeitar a hipótese de que β é diferenciável de zero.

Com a intenção de refinar as análises e explorar os mecanismos da influência do dinheiro sobre as contratações públicas, investigo, nas próximas seções o efeito do financiamento entre grupos distintos. Para esse exercício, testo se as novas variáveis a serem inseridas como independentes apresentam significância estatística nos contextos dos modelos explicativos e, quando sim, incluo um termo multiplicativo com elas e o nosso tratamento (financiar eleitos). Serão consideradas, ainda, as três amostras, isto é, a amostra com os financiadores de 2014, que chamaremos de amostra 1; a amostra com os doadores que aparecem em 2010 e/ou 2014, que chamaremos de amostra 2; e a sub-amostra com as empresas que financiaram candidatos não eleitos em 2010 e que aparecem novamente em 2014. Esta última será denominada de amostra 3.

4.3 Para quem doar? O retorno de financiar o partido do governador, a coligação eleita e a oposição

Conforme discutido no primeiro capítulo da tese, governadores tem prerrogativa sobre a elaboração da peça orçamentária na esfera estadual. Portanto, podem ser considerados os atores com maior poder de influência no orçamento do governo e, por extensão, nas decisões que influem nas contratações da Administração Pública. Exatamente por isso, é plausível imaginar três tipos de tomada de decisão por parte dos chefes do executivo: eles podem beneficiar exclusivamente os financiadores de seu partido, priorizando o fortalecimento partidário e garantindo a lealdade contínua em futuras eleições; podem, também, beneficiar os doadores da base governista, optando, neste caminho, pelo gerenciamento da coalizão; e podem distribuir os espólios com todos os partidos, inclusive aqueles da oposição.

Dessa maneira, a questão colocada é: dentre os financiadores, aqueles que investem no partido do governador e/ou na coligação extraem mais benefícios? Ou os benefícios, em contratos, são distribuídos igualmente entre todos? Se a resposta para a última pergunta for que

sim, significa que o gasto do estado em contratações é enviesado para quem financia candidatos vitoriosos, mas, por outro lado, não há viés partidário na alocação destes recursos.

A partir de dados das coligações partidárias disponibilizados pelo Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp/FGV), estabeleceu-se o indicador do destino da doação – para o partido do governador, da coligação eleita ou da oposição. Aqui, o leitor poderia questionar a escolha de se observar a coligação eleita e não a coalizão governista, sobretudo porque a capacidade de influência estaria associada à ocupação ou acesso às instâncias decisórias, como secretarias do governo do estado. Essa decisão assenta-se sobre dois motivos. O primeiro está relacionado à falta de informações confiáveis sobre as coalizões na esfera estadual. O Banco de Dados Políticos do Cepesp (CepespData), por exemplo, também compila informações dos secretários estaduais. Contudo, elas estão desatualizadas. Além dos problemas causados pela ausência de dados, há outro de natureza mais substantiva. A classificação dos partidos no eixo situação/oposição a partir do critério de participação no gabinete governativo, seja ocupando cargos de primeiro ou segundo escalão, mostrou-se deficiente para a esfera estadual. Borges e Sanches Filho (2016, p. 11), por exemplo, constataram que “em alguns estados formaram-se gabinetes pequenos e pouco proporcionais, que excluía partidos de porte médio das secretarias”. Isso implica, portanto, no risco de inflar o número de partidos classificados como oposição.

O segundo motivo refere-se à adequabilidade, para os propósitos da tese, da análise que considera os compromissos selados no momento eleitoral, através da composição de coligações. A literatura especializada tem documentado que as coligações eleitorais dão origem às coalizões governativas (Nunes, 2009) e, diferentemente da esfera nacional em que é encontrada maior proporcionalidade legislativa na distribuição dos cargos, os governadores têm optado por cedê-los aos principais partidos aliados nas eleições (Sandes-Freitas & Massonetto, 2012). Nesse sentido, além das coligações funcionarem como um indicativo da formação do governo, os resultados encontrados preteritamente nos oferecem insumos para sustentar o argumento de Golder (2005), qual seja: as coalizões pré-eleitorais podem ter um impacto significativo na composição e políticas do governo.

Para testar os caminhos por onde a influência transita, utilizo a especificação anterior e acrescento um termo multiplicativo entre o indicador de financiar eleito pós-tratamento (*treatedxtime*) e outra variável categórica que indica o destino da doação. Neste sentido, como o objetivo desta seção está, sobretudo, em verificar se o efeito de financiar eleitos depende de quem recebe a doação ou, em outras palavras, quem é este ator político capaz de retribuir seu

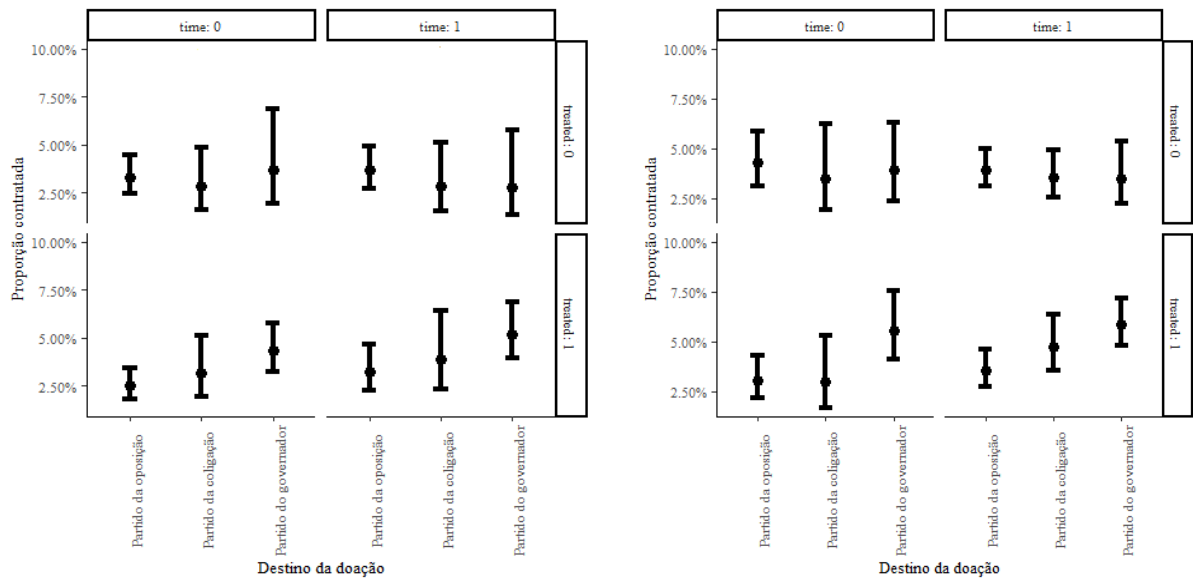
doador, passo a discutir o efeito do tratamento entre empresas que deram dinheiro exclusivamente para candidatos de partidos que não compuseram a coligação eleita, empresas que depositaram seus recursos em candidatos de partidos que faziam parte da coligação eleita, mas não eram do partido do governador, e empresas que financiaram candidatos do partido do governador. Temos, assim:

$$Y_{ijt} = \alpha_{ij} + \delta_t + \beta_0(\text{Tratado}_{ij} \times \text{Depois}_T) + \beta_1(\text{Tratado}_{ij} \times \text{Depois}_T \times \text{Coligação}) + \varepsilon_{ijt} \quad (3)$$

A inclusão da coligação foi significativa para as amostras 1 e 2 (P-valor < 0.001). Para amostra 3, todavia, esta variável não foi significativa para explicar a proporção de contratos das empresas (P-valor = 0,718). Por isso, para esta especificação utilizo apenas as duas primeiras amostras.

O gráfico 9 exhibe a proporção média ajustada de contratos que os financiadores receberam antes e depois das eleições. Como é possível visualizar, o grupo de empresas que destinou recursos para candidatos vitoriosos do partido do governador tinha, ao longo do tempo, os maiores valores médios de contratações. O resultado eleitoral, além disso, não parece ter aumentado de maneira expressiva a proporção de contratos para este grupo, que já era a mais alta. Por seu turno, quem financiou candidatos derrotados filiados ao partido do governador parecem ter perdido, na média, contratos com os governos estaduais. A observação de como se comporta os valores médios contratados ao longo do tempo pode ser feita para as demais categorias de destino da doação.

Gráfico 9 - Proporção média ajustada de contratos por destino da doação



Fonte: Elaboração da autora.

Nota: Os pontos indicam a proporção média de contratos obtida pelos financiadores, divididos entre aqueles que destinaram seus recursos exclusivamente para candidatos da oposição; para candidatos dos partidos da coligação eleita e para o partido do governador eleito. Intervalos de confiança estão indicados nas linhas verticais.

Conforme indicam as estimativas reportadas na tabela 10, empresas que estabelecem vínculo com políticos eleitos, mesmo os da oposição, obtêm maiores contratos com os governos estaduais. De diferença, é possível observar que, enquanto na amostra 1 os retornos em contratações parecem ter sido maiores entre aqueles que estabeleceram laços com o partido do governador, na amostra 2 aconteceu o contrário: quem doou para o partido do governador extraiu menos benefícios do vínculo estabelecido que aqueles que doaram para oposição. Por outro lado, os retornos em contratos, nas duas amostras, são maiores quando as empresas financiam candidatos da coligação eleita do que quando financiam candidatos fora da coligação. Essas diferenças, todavia, não foram significativas para o intervalo de confiança de 95%, indicando que o chefe do executivo não prioriza as empresas que destinam recursos para seu partido ou para os partidos da sua coligação, como poderia.

Tabela 10 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados, por destino da doação

| | <i>Variável dependente: proporção de contratos</i> | |
|--|--|------------------|
| | Amostra 1 | Amostra 2 |
| Financiar eleitos | 0.17 (0.23) | 0.23 (0.20) |
| Financiar eleitos da coligação | 0.06 (0.49) | 0.24 (0.47) |
| Financiar eleitos do partido do governador | 0.31 (0.49) | -0.06 (0.32) |
| EF Ano | | ✓ |
| EF Estado | ✓ | ✓ |
| N | 6818 | 10344 |

Fonte: Elaboração da autora.

Nota: ‘ ’ P-valor > 0.1. Erro padrão entre parênteses.

A dimensão partidária na relação entre financiamento de campanha e recompensas econômicas esperadas foi explorada em outros trabalhos. Arvate, Barbosa e Fuzitane (2013), examinando esta relação na esfera estadual, identificaram que empresas que financiaram quaisquer tipos de candidatos, isto é, de esquerda e de direita, tiveram maior retorno, em contratações, que empresas que financiaram candidatos da coligação eleitoral do governador. Em compensação, empresas que financiaram candidatos fora da coligação e de partidos tradicionais e de esquerda tiveram retornos inferiores quando comparadas com aquelas que financiaram candidatos da coligação do governador. Segundo os autores, essa diferença pode ser explicada como um sinal de recompensa ou punição por parte do chefe do executivo.

Para o nível federal, a análise de Boas, Hidalgo e Richardson (2014) indicou que as empresas beneficiadas com contratos com o governo eram do setor de obras públicas e haviam doado para candidatos a deputado federal do partido do presidente, à época o Partido dos Trabalhadores (PT). Em contraste, empresas que doaram para candidatos da coalizão do governo não tiveram retornos contratuais expressivos em magnitude e em significância estatística. O argumento trazido pelos autores é que a tese do gerenciamento de coalizões no governo Lula não se mantém, pelo menos no que se refere à alocação de gastos diretos do governo como forma de retribuir e atrair legisladores de outros partidos a continuar votando com o PT. No entanto, deve-se pontuar como ressalva que este é apenas um dos aspectos envolvidos na relação entre poder executivo e poder legislativo, e há outros instrumentos

disponíveis ao presidente para barganhar apoio do parlamento (Limongi & Figueiredo, 2005; Pereira & Muller, 2002).

Ainda sob a ótica partidária, Vyacheslav Dombrovsky (2010), usando a derrota inesperada do partido político Latvian Way nas eleições de 2002 da Letônia, observou que empresas conectadas politicamente com esse partido, por meio de contribuições de campanha, experimentaram uma queda de cerca de 24% de suas receitas em vendas brutas no ano pós-eleitoral em comparação com as empresas conectadas com outros partidos e com as empresas que não haviam realizado contribuições eleitorais. Além disso, esse efeito negativo é ainda maior entre os doadores leais, isto é, entre aqueles que doaram exclusivamente para o Partido Latvian Way. Para esses, a queda na receita das vendas foi de 30%, em média. Também apresentaram diminuição nas receitas as empresas conectadas com outros partidos que perderam poder, como People Party, Fatherland and Freedom. Em contrapartida, para as empresas conectadas com partidos que aumentaram sua força política, como New Era, First Party e Greens and Farmers, os coeficientes encontrados foram positivos.

A implicação dos meus resultados e desses outros estudos é que partidos importam na relação entre financiador-financiado porque a capacidade de influência do político eleito não está alheia à posição de poder que seu partido ocupa. Todavia, em razão dos meus resultados não terem atingido significância estatística, não é possível falar de uma política partidária de punição e recompensa.

Na próxima seção exploro outra questão relacionada à pergunta original: se o tamanho da doação importa.

4.4 Quem investe mais ganha mais?

Grande parte dos estudos existentes sobre a relação entre doações de campanha e resultados de políticas concentrou-se na análise do retorno marginal de uma unidade do valor doado ao invés dos benefícios esperados do financiamento em candidatos vitoriosos. Essa abordagem aplica, sobretudo, a técnica de regressão dos mínimos quadrados ordinários (MQO) e seu resultado indicará o aumento médio esperado em Y^{46} (variável dependente de interesse do pesquisador) a cada aumento de uma unidade do valor doado (variável independente contínua). Embora seja interessante observar essa modelagem do ponto de vista teórico, ela não comporta

⁴⁶ Essa variável pode assumir diversos resultados de políticas, como votações favoráveis ao financiador pelo parlamentar financiado.

esforços para inferência causal, como aventado anteriormente. Dado esses desafios e em virtude do objetivo da tese, que busca estabelecer, para além de análises associativas, a identificação de causalidade entre as variáveis sob escrutínio, optei por focalizar no retorno médio de doar para candidatos eleitos utilizando o desenho de diferença-em-diferenças.

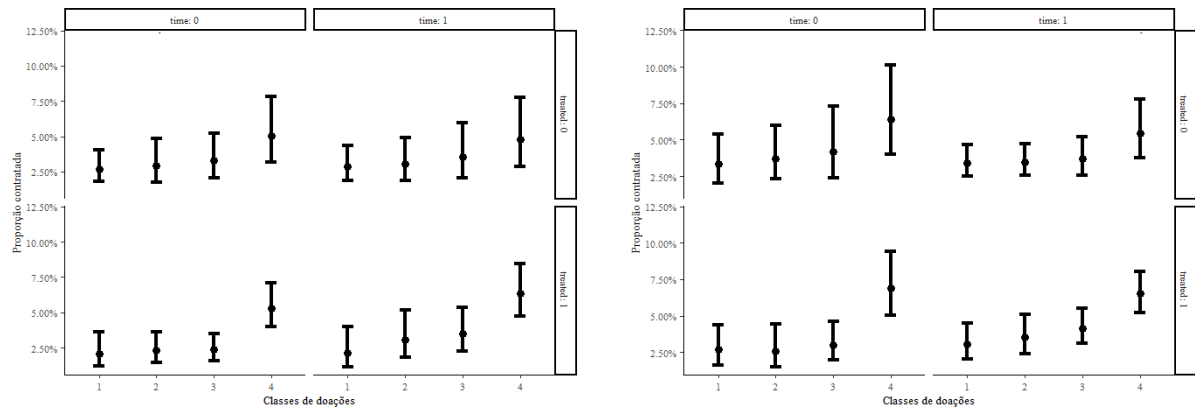
Dito isso, nossa estratégia não permite observar, de maneira contínua, o quanto o aumento de um real no valor doado impacta no montante de contratos obtido. Todavia, é possível testar se a magnitude do efeito de financiar eleitos é maior entre grandes doadores. Para tanto, divido meu grupo de empresas em quatro categorias baseadas nos quartis do volume de dinheiro doado em cada estado (1º, 2º e 3º quartis). No primeiro quartil encontram-se os pequenos doadores de cada unidade da federação, enquanto no quartil superior encontram-se os grandes doadores, que doaram os 25% dos maiores valores de cada estado. A hipótese é a seguinte: se o doador extrai benefícios do financiamento, esse efeito é ainda maior para grandes doações.

Para testar se a lógica da reciprocidade - *quanto mais se doa, mais se recebe* - opera na nossa relação de interesse, acrescento um termo multiplicativo entre o indicador de financiar eleito pós-tratamento (*treatedxtime*) e outra variável categórica que indica as classes da doação. Para fins de interpretação, as classes, como mencionado no parágrafo anterior, foram criadas tendo como referência os quartis dos valores doados. Neste sentido, na classe 1 encontram-se as empresas que doaram os 25% dos valores mais baixos de cada estado; na classe 2, por sua vez, encontram-se as empresas que doaram valores acima dos 25% e até 50%; na classe 3 estão as empresas que doaram valores acima dos 50% e até 75%; e, por último, na classe 4 estão aquelas empresas que distribuíram os 25% dos valores mais altos da disputa eleitoral.

$$Y_{ijt} = \alpha_{ij} + \delta_t + \beta_0(\text{Tratado}_{ij} \times \text{Depois}_T) + \beta_1(\text{Tratado}_{ij} \times \text{Depois}_T \times \text{Classes de Doações}) + \varepsilon_{ijt} \quad (4)$$

Tal como na seção anterior, a inclusão da variável classes de doações se mostrou significativa para as amostras 1 e 2 (P-valor < 0.001). Para a amostra 3, contudo, esta variável não foi significativa para explicar a obtenção de contratos pelas empresas (P-valor = 0,134). Portanto, os resultados reportados para este modelo referem-se às amostras com os financiadores da disputa de 2014 e com os financiadores das eleições de 2010 e/ou 2014.

Gráfico 10 - Proporção média ajustada de contratos por classe das doações



Fonte: Elaboração da autora.

Nota: Os pontos indicam a proporção média de contratos obtida pelos financiadores, divididos em classes referentes ao tamanho da doação. Intervalos de confiança estão indicados nas linhas verticais.

Pelo gráfico 10, percebemos que grandes doadores (classe 4) obtiveram proporções médias de contrato maiores ao longo do tempo, sugerindo que ter recebido valores mais altos independe do resultado eleitoral. Esse resultado, se confirmado pela estimação do efeito médio, indica que empresas que doam mais recebem mais contratos por motivos outros que não o vínculo com o candidato eleito. O motivo pode estar, por exemplo, no capital ou porte da empresa-doadora: empresas com mais recursos disponíveis para financiar campanhas são, também, aquelas com maior capacidade de gestão e execução para contratações maiores. Essa possível variável de confusão, por sua vez, está corrigida no desenho proposto, como nos indica a visualização do gráfico. Por exemplo, se a variável porte da empresa influi sobre o montante de contratações, mas não sobre a ação de financiar eleitos, porque está balanceada entre os grupos, caímos na análise gráfica acima, a qual sugere que a obtenção de contratos está associada à capacidade de engajamento financeiro da empresa nas disputas eleitorais, mas é ortogonal ao tratamento.

A vantagem do nosso método reside nesse ponto, qual seja: o pesquisador que aplicasse o MQO iria inferir, equivocadamente, que o aumento no valor doado aumenta o montante de contratos obtido pela empresa. Mostro, a partir dos resultados reportados na tabela 11, que o efeito de financiar eleitos não aumenta conforme o tamanho da doação cresce.

Tabela 11 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados, por tamanho da doação

| | <i>Variável dependente: proporção de contratos</i> | |
|---|--|------------------|
| | Amostra 1 | Amostra 2 |
| Financiar eleitos | -0.04 (0.38) | 0.10 (0.34) |
| Financiar eleitos para doadores da classe 2 | 0.28 (0.54) | 0.28 (0.48) |
| Financiar eleitos para doadores da classe 3 | 0.37 (0.51) | 0.34 (0.46) |
| Financiar eleitos para doadores da classe 4 | 0.29 (0.48) | 0.01 (0.43) |
| EF Ano | | ✓ |
| EF Estado | ✓ | ✓ |
| N | 6818 | 10344 |

Fonte: Elaboração da autora.

Nota: ‘ ’ P-valor > 0.1. Erro padrão entre parênteses.

Pela evidência disponível, apenas para as empresas que doaram os valores mais baixos na disputa eleitoral de 2014 o vínculo estabelecido com os políticos eleitos não apresentou o sinal esperado. De todo modo, todos os coeficientes não atingiram significância estatística.

4.5 Diferentes setores, diferentes benefícios

Setores empresariais diferentes buscam retornos específicos. As empresas sujeitas à supervisão do governo, como bancos privados, podem preferir regulação frouxa; os que dependem da concessão de créditos, como produtores agrícolas, podem buscar empréstimos subsidiados do BNDES; e firmas especializadas na construção de estradas e outras obras públicas de infraestrutura podem manifestar forte interesse na contratação com o poder público (Boas, Hidalgo & Richardson 2014) posto que o governo e demais órgãos da administração do estado podem ser considerados seus principais clientes, se não os únicos (Araujo, 2012). Partindo dessas considerações, é de se esperar que o efeito do tratamento seja maior para a categoria de financiadores da indústria de construção, água e esgoto, e energia.

A categorização das indústrias por atividade econômica é feita pela Comissão Nacional de Classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (CONCLA-IBGE), que tem como um dos resultados a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

Seguindo esta classificação, a seção D, que leva o nome de *Eletricidade e Gás*, possui, unicamente, a divisão 35 da CNAE. A seção E, por seu turno, abarca quatro subclasses da CNAE (36, 37, 38 e 39), agrupadas como *Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação*. Por fim, a seção F, nomeada *Construção*, compreende as CNAE que se iniciam em 41, 42 e 43. Assim, a partir de informações disponíveis no *website* da instituição, consigo agrupar as empresas dessas três indústrias em um único setor, que chamo de obras públicas, conforme discorrido na seção 4.1 do capítulo. Para isso, portanto, utilizo os dois primeiros dígitos da CNAE, sendo considerados tanto a CNAE principal como a secundária.

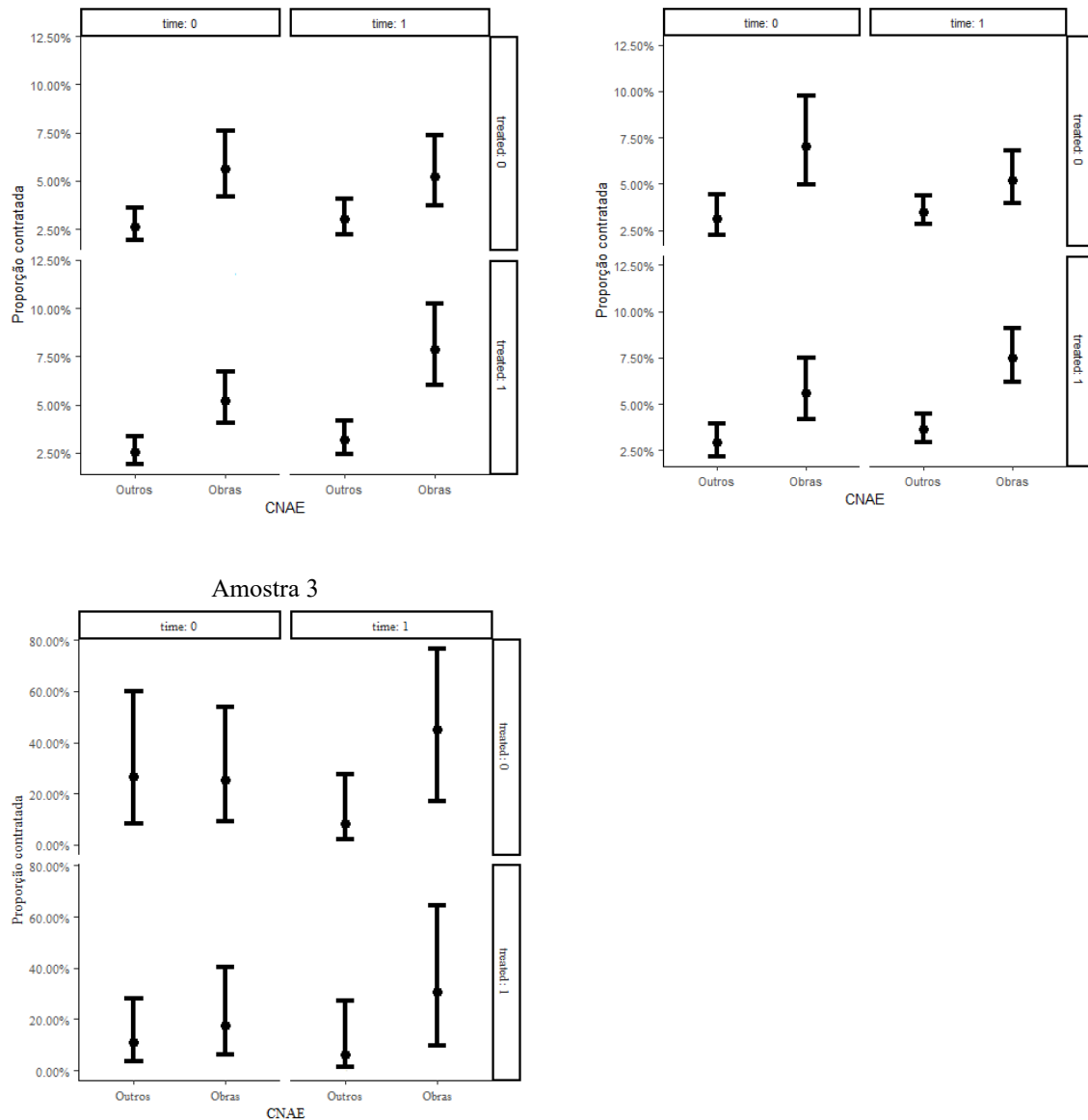
Para estimar o efeito médio do tratamento para empresas do setor de obras públicas, potencialmente mais interessadas na obtenção de contratos públicos, acrescento um termo multiplicativo entre o indicador de financiar eleito pós-tratamento (*treatedxtime*) e outra variável categórica que indica se a CNAE da empresa, principal ou secundária, pertence à seção D, E ou F. Temos, assim:

$$Y_{ijt} = \alpha_{ij} + \delta_t + \beta_0(\text{Tratado}_{ij} \times \text{Depois}_T) + \beta_1(\text{Tratado}_{ij} \times \text{Depois}_T \times \text{Obra}) + \varepsilon_{ijt} \quad (5)$$

A inclusão dessa nova variável foi significativa para todas as amostras, sendo o P-valor < 0.001 para as amostras 1 e 2, e P-valor = 0.02 para a amostra 3. Portanto, para essa especificação, diferentemente das demais, utilizo as três amostras do estudo.

O gráfico 11, consoante com as expectativas, mostra que, no geral, empresas consideradas do setor de obras públicas obtêm maiores contratos, antes e depois das eleições. Mais importante, para as amostras 1 e 2 o efeito de financiar eleitos para esse grupo empresarial parece ser substantivo: empresas da indústria de construção, água e esgoto, e energia que doaram para derrotados tiveram, sob a gestão eleita, sua média relativa de contratos reduzida. Enquanto na amostra 1 a média diminuiu pouco para esse subgrupo, saindo de 5,6% antes das eleições para 5,2% após as eleições; na amostra 2 a queda é maior, indo de 7% para 5,2% no ciclo do governo eleito. O inverso ocorre com as empresas do setor de obras que financiaram candidatos bem-sucedidos nas urnas. Para a amostra 1, a média relativa de contratos para as empresas do setor de obras que investiram em vitoriosos era, na gestão 2011-2014, de 5,2%. Durante a gestão de 2015-2018, essa média passa a ser de 7,9%. Os resultados para a amostra 2 são similares: empresas com atividades econômicas classificadas como de obras e que financiaram eleitos aumentaram, na média, a proporção relativa de contratos, saindo de 5,6% antes das eleições para 7,5% durante a gestão eleita.

Gráfico 11 - Proporção média ajustada de contratos por setor empresarial



Fonte: Elaboração da autora.

Nota: Os pontos indicam a proporção média de contratos obtida pelas empresas doadoras, divididas em dois grupos: as que realizam atividade econômica classificada como do setor de obras públicas, e as demais. Intervalos de confiança estão indicados nas linhas verticais.

As pessoas jurídicas que compõem a amostra 3 apresentam comportamento distinto. Considerando apenas o grupo de empresas do setor de obras, observa-se que, enquanto as que doaram para derrotados tiveram sua média de contratos aumentada de 25% para 45%, as que doaram para eleitos tiveram um aumento menos expressivo, de 17% para 30%. No que lhe concerne, empresas que não realizam atividades econômicas relacionadas ao setor de obras tiveram queda na proporção média contratada após as eleições, doando ou não para candidatos

eleitos. No entanto, a diminuição foi maior para o grupo controle que para o grupo tratado. Para o primeiro, a proporção de contratos que era de 26% caiu para 8%. Para as empresas que financiaram eleitos, em contrapartida, a diminuição foi de 10% para 6%.

A tabela 12 dá suporte à interpretação induzida pela visualização gráfica. Para as amostras 1 e 2, o efeito de financiar eleitos é substancialmente maior para as empresas que exercem atividades econômicas ligadas às indústrias de construção, água e esgoto, e energia. Para os setores empresariais que não se enquadram como de obras públicas, o efeito também se mantém positivo, embora em magnitude menor. De encontro a esse achado, para a amostra 3 o coeficiente de financiar eleitos foi positivo e maior para as empresas que não possuem CNAE do setor de obras.

Tabela 12 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados, por setor empresarial

| <i>Variável dependente: proporção de contratos</i> | | | |
|--|------------------|------------------|------------------|
| | Amostra 1 | Amostra 2 | Amostra 3 |
| Financiar eleitos | 0.09 (0.22) | 0.12 (0.20) | 0.82 (1.24) |
| Financiar eleitos para doadores com CNAE obra | 0.43 (0.32) | 0.51. (0.30) | -0.98 (1.68) |
| EF Ano | | ✓ | |
| EF Estado | ✓ | ✓ | |
| N | 6380 | 9759 | 328 |

Fonte: Elaboração da autora.

Nota: ‘. ’P-valor < 0.1. Erro padrão entre parênteses. O modelo gerado para a amostra 3 não considera o efeito fixo da unidade federativa. Isso porque, com a inclusão do *EF Estado*, o modelo fica superparametrizado. De todo modo, no apêndice B reporto os resultados dos coeficientes se considerássemos o efeito fixo.

O efeito médio de financiar eleitos atingiu significância apenas para o grupo de empresas do setor de obras da amostra constituída pelos financiadores de 2010 e/ou 2014. Essa evidência nos adverte, mais uma vez, para a incompatibilidade dos nossos dados com os modelos especificados, o que provoca incerteza contra a hipótese nula. Em outras palavras, não é possível descartar que financiar eleitos, para as empresas do setor de obras ou não, não tem nenhum efeito real.

4.6 Conclusão

Neste capítulo eu testo o argumento central da tese – o financiamento privado de campanha reverte-se em benefícios ao doador, notadamente no que se refere à obtenção de contratos mais vultosos. Os resultados gerais devem ser interpretados a partir de duas medidas: o tamanho do efeito médio estimado e sua significância estatística. Em termos de magnitude, empresas que financiaram eleitos receberam substancialmente mais contratos em todas as três amostras consideradas neste capítulo. Por outro lado, apenas para a amostra maior, constituída por doadores empresariais que se engajaram nas eleições de 2010 e/ou 2014, o efeito foi significativo para o intervalo de confiança de 95%. Isso significa que a evidência majoritária dos resultados aponta para o efeito nulo do tratamento. Portanto, na média, o vínculo estabelecido com os políticos não causa benefícios na forma de contratos. Disso decorre outra implicação: o financiamento de campanha pode até ser recompensado por políticos, provocando o viés na contratação pública. Todavia, dada a insignificância estatística, esse volume de recompensas seria muito pequeno comparado ao volume total de contratos firmados com os governos estaduais.

Para refinar as análises empíricas do meu argumento, investiguei se (a) o efeito de financiar vitoriosos depende do ator político que o recebe. Ou, mais claramente, se o governador, por ter instrumentos para isto, privilegia os doadores que investem em candidatos do seu partido e da coligação. Ao contrário da expectativa, ofereço evidências de que não há diferenças significativas entre doar para eleitos da oposição, para eleitos do partido da coligação ou para eleitos do partido do governador.

Também, investiguei se (b) o tamanho da recompensa está relacionado ao tamanho do valor investido nas eleições. Em outras palavras, se o mercado do financiamento empresarial opera na lógica de que quanto maior o risco ou aposta do investimento, maior deverá ser o seu retorno esperado. Como mostro, não é este o mecanismo por trás desta relação de troca. Empresas que colocam mais dinheiro nas campanhas políticas são, também, aquelas que firmam contratos mais vultosos com os governos estaduais, antes e depois das eleições e independente de se ter financiado com sucesso os pleiteantes. Isso lança luz sobre a endogeneidade que afeta os desenhos de pesquisa observacionais e que pode, incorretamente, levar o pesquisador a encontrar uma relação entre montante doado e mais benefícios onde não existe.

Por último, investiguei se (c) para as empresas do setor de obras públicas o vínculo estabelecido com os políticos causa mais retornos em contratos. O resultado deste teste só

encontrou significância estatística na amostra constituída por pessoas jurídicas de direito privado que financiaram as eleições em 2010 e/ou 2014.

Cabe ressaltar que as análises deste capítulo devem ser lidas a partir da seguinte consideração acerca das limitações do trabalho: os instrumentos que afetam os valores contratados – apostilamento e aditivo contratual - foram desconsiderados na tese. À vista disso, é importante verificar, em análises posteriores, em que medida a atualização do contrato, seja por meio da concessão de reajuste por índices previstos no ato da contratação, seja pela própria formalização de termo aditivo de preço, incrementa ou modifica a relação estabelecida entre doadores de campanha e políticos.

Há um longo caminho a ser percorrido. O presente capítulo propõe um primeiro passo na compreensão causal da influência do dinheiro sobre a contratação pública nos estados brasileiros. Como nova possibilidade de pesquisa e esforço empírico, poder-se-ia questionar, por exemplo, se o número de canais de influência abertos por meio do financiamento importa. Se falássemos na linguagem própria da medicina, se a dose do tratamento afeta o resultado.

O próximo capítulo não tem pretensões de realizar inferências causais como as deste capítulo. Sua contribuição está, sobretudo, na produção de insumos analíticos sobre os impactos da mudança da regra que contestou a participação financeira de pessoas jurídicas de direito privado no processo eleitoral.

5 O ELO PERDIDO? DOAÇÕES ELEITORAIS COMO INVESTIMENTO COM O FIM DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL

Desta forma, os integrantes, no Brasil, no exercício de sua cidadania, estão livres para fazer doações eleitorais em seu próprio nome, de acordo com as regras do Tribunal Superior Eleitoral. Entretanto, caso o façam, não devem relacionar de forma alguma as contribuições ou opiniões políticas à empresa.

Odebrecht⁴⁷

Em 30 de abril de 2021, o Tribunal Especial Misto do Rio de Janeiro aprovava, por unanimidade, o impeachment do então governador do estado, Wilson Witzel. Dentre as acusações, encontravam-se o crime de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. De acordo com a denúncia do Ministério Público Federal, empresários do setor de saúde ligados a Witzel teriam realizado pagamentos sistemáticos de propina a diversos agentes públicos. O objetivo era firmar ou manter os seus contratos com o governo do estado. O jornal O Globo, dias após o julgamento, relatava outras possibilidades de influência no governo carioca além dos contratos na saúde, entre elas o caso do empresário Ramon Nishimura. Nas eleições de 2018, nas quais as doações empresariais haviam sido vedadas, o diretor executivo da Sinape Sinalização Viária contribuiu com a quantia de R\$ 20 mil para a campanha de Witzel. Sua empresa, que até então não possuía contrato com o estado, passou a ser contratada. À época da reportagem, os serviços somaram R\$ 1,88 milhão em contratos para sinalização horizontal e vertical na malha rodoviária estadual.

Esse e outros casos noticiados pela mídia provocam a inquietação de que, à despeito da nova regra que retira da cena eleitoral os *big donors*, o dinheiro encontra novos caminhos no exercício da influência. Retoma-se, aqui, a ideia de Przeworski (2011): quando empresas são impedidas de doar, seus funcionários, neste caso seus sócios, contribuem como pessoas físicas.

Para explorar, descritiva e preliminarmente, os possíveis impactos da proibição do financiamento empresarial sobre o arranjo descrito entre políticos e doadores, divido o capítulo em três seções. Inicialmente, caracterizo o panorama normativo, ressaltando os efeitos esperados das mudanças na legislação eleitoral. Na sequência, é retratado o perfil do financiamento das campanhas estaduais de 2018, atípicas na trajetória da disputa eleitoral

⁴⁷ Matéria veiculada na Folha de S.Paulo. Disponível em: [Grandes doadores de 2014 vetam ou desaconselham doação neste ano](#), Folha de S.Paulo. Acesso em: 15/03/2020.

brasileira, a qual apresentava, em números crescentes, a participação desproporcional e majoritária de empresas no financiamento de campanhas. Adiante, a descrição se volta às contratações estaduais celebradas com empresas cujos sócios se engajaram financeiramente nas eleições de 2014 e 2018.

É mister ressaltar que este capítulo, pela análise que propõe, não testará hipóteses e tampouco responderá, de forma conclusiva, as questões colocadas. Pelo contrário, o objetivo está em oferecer insumos analíticos que orientem as discussões futuras.

5.1 Contextualização e panorama normativo

Em um sistema político que demanda recursos para financiar a competição eleitoral, faz-se importante identificar de onde partidos e candidatos obtêm dinheiro para quitar seus gastos de campanhas. Esse conhecimento, para além da área da política, tem implicações para o âmbito jurídico, à medida que as iniciativas recentes de regulamentação têm, de modo geral, a expectativa de reduzir a influência do poder econômico sobre o processo político e de estabelecer a equidade na competição entre candidatos e partidos. Para contextualizar as motivações que resultaram na mudança da legislação eleitoral e seus respectivos efeitos esperados, é preciso, previamente, apresentar ao leitor o cenário do financiamento de campanhas até as eleições de 2014. Para essa tarefa, aproveito os dados organizados por Mancuso (2020) e pelo Cepesp/FGV (2019) referentes às duas últimas disputas eleitorais precedentes à nova regra. Ambos trazem, adicionalmente, informações sobre pleitos mais antigos. Todavia, para os fins a que esta análise se destina, julgou-se suficiente a restrita utilização das informações das eleições de 2010 e 2014.

Os recursos privados - de pessoas jurídicas, de indivíduos e de candidatos - eram a principal fonte de financiamento de campanhas até 2014. Neste grupo, predominavam os recursos corporativos, os quais, além de hegemônicos em termos de dispêndio, eram concentrados em poucos agentes: pelo resultado do coeficiente de Gini, Mancuso (2020) verificou que a concentração chegou a 0,92 em 2014.

Segunda colocada no *ranking* dos recursos privados, as doações de eleitores também aumentaram com o tempo, alcançando a marca de R\$ 556,8 milhões em 2014⁴⁸. Todavia, o crescimento em valores não foi acompanhado de maior participação. Assim como observado

⁴⁸ Para se ter uma ideia do contraste, a JBS investiu R\$ 362 milhões.

no financiamento empresarial, Mancuso (2020) mostra que a participação dos eleitores, além de baixa, era bastante concentrada, isto é, poucas pessoas concentravam grande parte das doações realizadas. Esse cenário de desigualdade pode ser atribuído, em parte, porque não havia a estipulação de um teto em valores absolutos para as doações individuais. Dessa maneira, eleitores ricos doavam muito mais.

A terceira fonte de doações privadas, a saber, os candidatos que se autofinanciam, perdeu em importância relativa comparando as eleições de 2010 e 2014. Também, o número de candidatos que investem o próprio dinheiro nas campanhas diminuiu de 52,3%, em 2010, para 45,7% em 2014 (Mancuso, 2020).

Por seu turno, o financiamento público de campanhas antes de 2018 consistia, maiormente, no repasse direto via Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e na transferência indireta de recursos, como a Propaganda Gratuita no Rádio e na Televisão. Em valores proporcionais, o financiamento público estava em posição secundária de importância, embora seja possível observar o crescimento de recursos vinculados aos partidos entre 2010 e 2014. Explicações possíveis para esse aumento são o crescimento dos recursos do Fundo Partidário no período e as doações indiretas de empresas para partidos, as quais não foram contabilizadas na conta do financiamento empresarial.

Esses dados deixam claro que, até as eleições de 2014, as regras existentes ofereciam vantagem comparativa a um seleto grupo com poder econômico, sejam eles empresas, eleitores ou candidatos. Também, desde 1994, ano que as empresas passaram oficialmente a participar como contribuintes de campanhas eleitorais, os recursos corporativos ocuparam um espaço importante no financiamento de campanhas. Isso muda em 17 de setembro de 2015, vinte anos depois da vigência de eleições realizadas sob a influência de doações empresariais (Speck, 2016b).

Depois de intensa controvérsia e de um longo processo de tramitação, o STF acolheu, por 8 votos contra 3, parte da tese da ADI nº 4650, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Nela, postulava-se a inconstitucionalidade das contribuições de empresas a candidatos e partidos e, também, requeria-se a fixação de um limite máximo para as contribuições de pessoas físicas⁴⁹. O resultado do julgamento considerou procedente a

⁴⁹ Os dispositivos legais alvos de alteração pela ADI nº 4650 eram: artigos 31; 38, inciso III; 39, caput e §5º da Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos); e artigos 23, §1º, incisos I e II; 24; e 81, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições).

inconstitucionalidade do financiamento empresarial, mas, por outro lado, as doações de pessoas físicas permaneceriam válidas, sem alteração na legislação em vigor. Isso significa que pessoas físicas continuariam com a permissão de doar até 10% de sua receita bruta auferida no ano anterior à eleição.

O relator da ação, ministro Luiz Fux, ao proferir seu parecer pela proibição, expressou que "Chegamos a um quadro absolutamente caótico, em que o poder econômico captura de maneira ilícita o poder político". A consequência do impedimento, ainda no entendimento do ministro, seria a maior igualdade na disputa eleitoral. Favorável ao parecer, a ministra Carmén Lúcia, durante a votação, afirmou que:

Há uma influência que eu considero contrária à Constituição, é essa influência que desiguala não apenas os candidatos, mas desiguala até dentro dos partidos. Aquele que detém maior soma de recursos, é aquele que tem melhores contatos com empresas e representa esses interesses, e não o interesse de todo o povo, que seria o interesse legítimo (Carmén Lúcia, 2015).⁵⁰

Além das falas dos ministros, o acórdão com a decisão traz perspectivas importantes que dialogam diretamente com o objeto da tese. O ex-ministro Teori Zavascki foi um dos três votos contrários à proibição de doações de empresas privadas para campanhas políticas. Para ele, o STF não deveria intervir, de forma definitiva, em matéria que exige “redobrada cautela”, sendo reclamada a “intervenção minimalista do Poder Judiciário - permitindo, como ocorre no direito comparado, espaço mais amplo para a atuação legislativa” (Acórdão da ADIN 4.650, p. 287-288). O caminho proposto em seu voto para reduzir as possibilidades de surgimento de conflitos entre interesses públicos e privados e, ao mesmo tempo, para resguardar o STF da responsabilidade de consequências inesperadas, passaria pelo acréscimo de novas vedações às hipóteses legais já existentes. Assim, se os artigos 24 da Lei nº 9.504/97 e 31 da Lei 9.096/95 elencavam um rol de proibições de fontes de financiamento a partidos e candidatos com o objetivo de mitigar o abuso do poder econômico nas eleições, caberia aos ministros ampliar o que a legislação deixou de fora. Destarte, além de manter a proibição de contribuições eleitorais de concessionárias e permissionárias de serviços públicos, a legislação deveria, segundo Zavascki, introduzir as seguintes vedações “(i) de pessoas jurídicas ou de suas controladas e coligadas que mantenham contratos onerosos celebrados com a Administração

⁵⁰ As falas dos ministros estão registradas em matéria do jornal G1. Disponível em: Supremo proíbe doação de empresas para campanhas eleitorais, G1. Acesso em: 12/10/2021.

Pública, independente de sua forma e objeto; (ii) a pessoas jurídicas a partidos (ou seus candidatos) diferentes, que competem entre si” (Acórdão da ADIN 4.650, p. 291). Além do mais, as pessoas jurídicas que se engajaram financeiramente nas eleições deveriam ser proibidas, até o término da gestão subsequente, de celebrar qualquer contrato oneroso com entidades da Administração Pública.

As breves citações acima são indicativas de que a discordância entre os ministros contrários e favoráveis à continuidade do financiamento empresarial estava menos na percepção dos riscos da dependência da política em relação ao poder econômico, que vicia o processo eleitoral e encarece as disputas, e mais na forma ou método de solução do problema. De um ou outro lado, percebemos que o movimento para a mudança na regra eleitoral intentava para o controle da influência do dinheiro sobre a política, no geral, e sobre os vieses causados pela distorção dos interesses públicos, no particular. Nessa última intenção, como visto pela proposta de Teori Zavascki, o ajuste da norma teria, dentre vários propósitos, o objetivo de diluir o elo entre doadores interessados ou já fornecedores de serviços para a Administração Pública e candidatos e partidos⁵¹.

Em paralelo à deliberação do STF, o Congresso Nacional aprovou, no mesmo mês, o Projeto de Lei 5735/2013, transformado na Lei nº 13.165 de 2015. A norma ratificou a decisão do Tribunal ao revogar as contribuições de pessoas jurídicas previstas na Lei das Eleições. Ademais, ela alterou dispositivos como o limite de gastos que, até então, podiam ser fixados livremente pelos partidos políticos para os cargos eletivos em disputa. Com a edição da lei, os limites máximos de gastos passaram a ser definidos pelo TSE, observados os critérios do artigo 18 da norma. Embora a lei tenha avançado nestes pontos, ela continuou permitindo que pessoas físicas doassem até 10% de seus rendimentos brutos.

Dois anos depois, os parlamentares aprovaram mais uma lei que modificava as regras eleitorais – Lei nº 13.488/2017. A redação da proposição originária alterou pontos importantes do financiamento por pessoa física: os doadores ainda poderiam doar 10% de sua receita bruta auferida no ano anterior à eleição, mas essa contribuição não deveria ultrapassar 10 salários mínimos para cada cargo ou chapa majoritária em disputa, somadas todas as doações. A regra do autofinanciamento também sofreu alterações no projeto, o qual revogou o artigo da Lei das

⁵¹ Outros efeitos esperados com o fim do financiamento empresarial eram: reduzir os custos das campanhas e, como consequência, diminuir o desequilíbrio da competição eleitoral, que até então favorecia candidatos com mais recursos econômicos.

Eleições que permite ao candidato autofinanciar até 100% de sua campanha. Para impedir que candidatos ricos desigualem a competição eleitoral por meio do custeamento total de suas candidaturas, a nova proposta estendia o limite de 10% dos rendimentos brutos e de 10 salários mínimos aos candidatos. Outras alterações da minirreforma eleitoral de 2017, desta vez não relacionada às doações de pessoas físicas, recaíram sobre a regulamentação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), instituído pela Lei 13.487/2017, e sobre o teto de gastos dos cargos em disputa. Michel Temer, então presidente, sancionou a proposta do Congresso com alguns vetos, entre eles o texto que determinava o limite de 10 salários mínimos para as contribuições físicas. O veto presidencial foi derrubado pelos parlamentares no que se refere ao autofinanciamento ilimitado. Porém, em relação à limitação de 10 salários mínimos manteve-se o veto.

As eleições de 2018 aconteceram, como ficou claro, após uma série de esforços normativos para reduzir a importância do dinheiro, especialmente dos recursos privados, nas eleições. Ao mesmo tempo, entretanto, a legislação se manteve permissiva com a potencial influência dos ricos, sejam eles eleitores ou candidatos. Se o efeito esperado da exclusão do empresariado no jogo político-eleitoral era mitigar o protagonismo do poder econômico nas eleições, a conservação do dispositivo que vincula o valor doado à porcentagem da receita do doador, e não a uma quantia absoluta, provoca questionamentos sobre o alcance das mudanças legais. Quer dizer, o cenário eleitoral pode ter ficado menos monetizado, mas isso não implica, automaticamente, em um sistema mais participativo e democrático.

As análises de Reis e Eduardo (2019) para as eleições municipais de 2016, por exemplo, não são animadoras, nas palavras dos autores. Suas conclusões, mesmo que parciais, apontam para o crescimento do peso do autofinanciamento entre os candidatos, o que coloca os ricos em vantagem na competição. Além disso, o efeito do gasto de campanha sobre o desempenho eleitoral não diminuiu, possivelmente porque a prática do caixa dois se intensificou (Reis & Eduardo, 2019).

A transição incompleta (Mancuso, 2020) provocada pela minirreforma eleitoral impõe outras indagações acerca dos efeitos inesperados. Com o impedimento das contribuições de pessoas jurídicas nas campanhas, pergunta-se como o empresariado reorganizará suas estratégias de atuação, dado que o interesse em influenciar resultados políticos permanece inalterado. Um dos possíveis caminhos dentro das regras do jogo seria o do engajamento financeiro de seus sócios, que, além de permitido, ainda é proporcional à capacidade

econômica. Essa ideia não ignora o fato de que o empresariado, antes mesmo da mudança da legislação, realizava contribuições milionárias como pessoas físicas em busca de benefícios para suas empresas. A virada de chave, porém, é que o financiamento por pessoa física pode ter se tornado uma opção mais usual e recorrente. Se assim for, espera-se que, entre outras coisas, tenha havido um aumento no número de sócios participando do processo eleitoral como doadores.

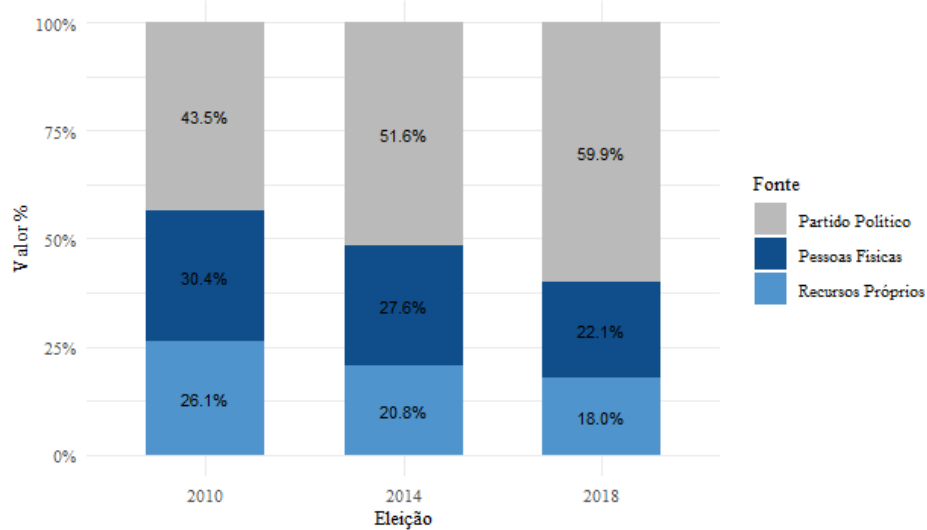
Para explorar essa especulação, a próxima seção apresenta a configuração do financiamento nas eleições estaduais de 2018, notadamente das doações que tem como fonte os eleitores que fazem parte do corpo societário de empresas. Esse é um exercício preliminar que pode ajudar na avaliação de doações de indivíduos que representam, na verdade, interesses empresariais.

5.2 Configuração do financiamento por pessoa física nas eleições estaduais de 2010, 2014 e 2018

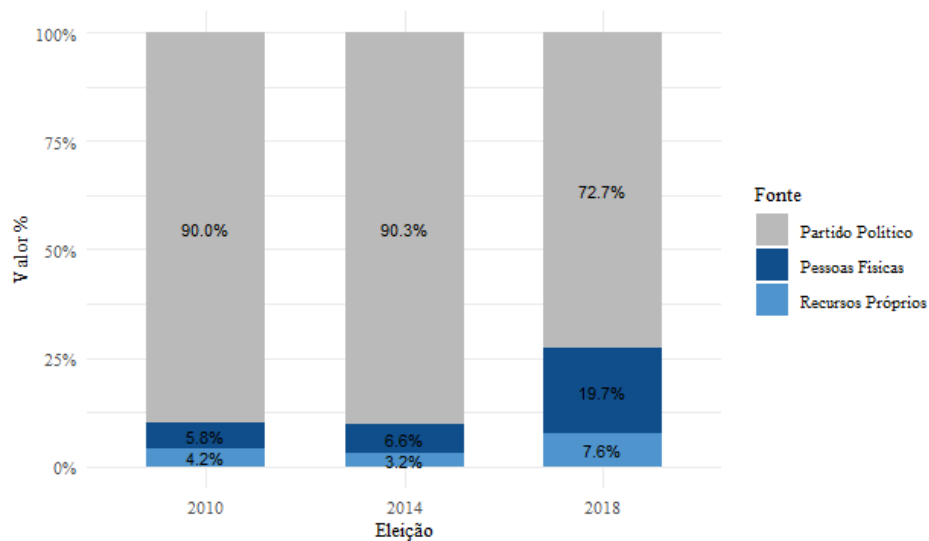
As análises dessa seção voltam-se para as disputas eleitorais aos cargos de deputado estadual e governador, sendo abarcadas as 27 unidades federativas. Antes de apresentar os dados das doações realizadas por sócios de empresas, mostro a importância relativa do financiamento de campanha por pessoa física comparado com o autofinanciamento e com as doações partidárias, as quais incluem, além da fonte partido político, as doações feitas por outros candidatos e comitês. Para uniformizar essa comparação entre 2018 e os dois pleitos que antecedem à regra que alijou as empresas do jogo eleitoral, não considerei no cálculo da porcentagem relativa as contribuições de pessoas jurídicas em 2010 e 2014.

Gráfico 12 - Origem das receitas dos candidatos, por cargo e eleição (2010-2018)
(Em %)

12a Deputado estadual



12b Governador



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

O gráfico 12 informa a composição relativa dessas três fontes de financiamento para as disputas a deputado estadual e governador. Para as eleições às Assembleias Legislativas, percebemos que o peso relativo do financiamento partidário aumentou entre 2010 e 2018. Em 2014 os recursos públicos estavam à frente, por pequena margem, do financiamento privado, se desconsiderado as doações empresariais. No entanto, é só em 2018 que a fonte partidária se torna, de fato, preponderante, resultado do aumento dos recursos do Fundo Partidário e,

também, da inovação legislativa que previu o FEFC – a quantia do fundo para aquele pleito foi um pouco maior que um bilhão e setecentos milhões de reais. Igualmente crescente foram os valores absolutos: em 2010 partidos, comitês e outros candidatos contribuíram, no total, com R\$ 280,7 milhões para as candidaturas a deputado estadual. Em 2014, o montante passou para 500,7 milhões, chegando a R\$ 622 milhões nas eleições de 2018.

A participação dos eleitores sobre o total do financiamento eleitoral, por sua vez, perdeu em importância relativa, embora tenha, em valores absolutos, aumentado entre as eleições de 2010 (R\$ 196,2 milhões) e 2014 (R\$ 268,6 milhões). Em 2018, o total de doações físicas para candidatos às Assembleias Legislativas foi de R\$ 229,7 milhões. Assim como no financiamento por pessoa física, a importância relativa do autofinanciamento caiu. Esse resultado acena para um ambiente eleitoral onde, à primeira vista, o aumento dos recursos públicos conseguiu substituir a importância que as doações de empresas tinham para os candidatos, sem que houvesse o crescimento relativo das outras fontes privadas, por meio de doações de candidatos e eleitores ricos.

Para os executivos estaduais, a composição relativa das receitas provoca outras análises. Ao contrário do que ocorreu com o financiamento para os legislativos dos estados, a importância relativa das receitas partidárias para candidatos a governador caiu após a minirreforma eleitoral – se em 2010 e 2014 o peso relativo dos partidos era 90%, em 2018 passou para 72,7%. Por outro lado, as doações de pessoas físicas, que em 2014 representavam apenas 6,6% do financiamento total, passaram para 19,7%, um aumento de 198%. Esse dado é particularmente interessante porque, se em 2018 havia mais dinheiro do Fundo Partidário e do FEFC, esperava-se maior ou, pelo menos, a mesma participação relativa atribuída à fonte de partidos políticos, a qual não diminuiu somente porque as outras fontes privadas cresceram em valores absolutos. Explicando, as receitas de origem partidária que em 2014 somaram o total de R\$ 695,6 milhões, caíram para R\$ 295,5 milhões em 2018. A queda do peso relativo dessa fonte combinada com o crescimento expressivo da importância das receitas de pessoas físicas sugere que as contribuições dos partidos em 2010 e 2014 estava inflada pelas doações indiretas das empresas. Ao mesmo tempo, o aumento do peso relativo do financiamento por pessoa física pode indicar a atuação do empresariado por essa via.

As próximas linhas não dão conta de responder se foi isso que ocorreu. Mas, ao desenredar as doações de pessoas físicas advindas de sócios, pretende-se lançar luz a esse terreno inexplorado.

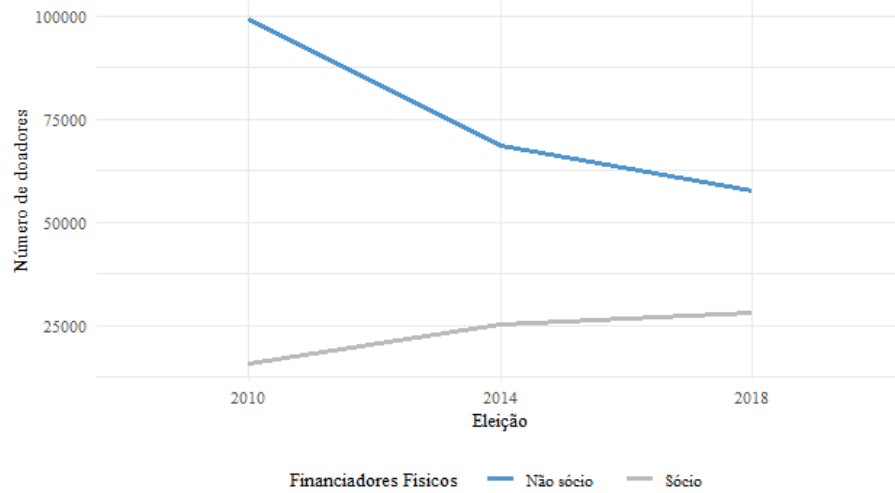
Para analisar o perfil e o volume das receitas originadas de pessoas físicas que são sócias de empresas, recorri a duas fontes de dados. A primeira trata-se do Repositório de dados eleitorais do TSE. A segunda fonte é o banco de dados de sócios das empresas brasileiras disponibilizado pela Receita Federal. Duas variáveis, presentes nos dois bancos, foram úteis na tarefa de identificar doadores que fazem parte do corpo societário de alguma empresa: o *Cadastro de Pessoa Física (CPF)* e o *nome completo*. A variável CPF na base da Receita Federal exibe apenas os 6 dígitos do meio, o que gerou a necessidade de se incluir a variável *nome* para o cruzamento das informações. Isso incorre em algumas perdas – se o nome está diferente em uma das bases em virtude de casamento ou divórcio, por exemplo. Todavia, diante das limitações, tomamos como uma boa *proxy*.

Ainda sobre os dados, levou-se em conta a data de entrada na sociedade empresarial. Isto significa que o número de sócios de cada ano eleitoral considera somente aqueles doadores que, à época das eleições, já compunham o corpo societário da empresa. O valor do dinheiro doado, para que pudesse ser comparado ao longo do tempo, foi ajustado pelo IPCA, tomando como referência o mês de outubro de 2018.

Conforme Mancuso (2020) identifica para as disputas de 2002 a 2014, o número de eleitores que participa das eleições por meio do financiamento é muito pequeno. Se analisado os dados específicos das eleições estaduais, encontramos 115.047 eleitores-doadores em 2010, 93.797 em 2014, e 85.607 em 2018. Contudo, dividindo esse pequeno grupo de indivíduos entre aqueles que são sócios de empresas e aqueles que não o são, vemos comportamentos distintos de participação. Enquanto não sócios deixaram, cada vez mais, de doar para candidatos a deputado estadual e governador, sócios de empresas aumentaram sua participação no jogo eleitoral. Neste sentido, a queda geral registrada no número de doadores é influenciada pela diminuição expressiva de indivíduos que não compõem o corpo societário de empresas.

Como mostra o gráfico 13, o crescimento no número de sócios não parece estar relacionado à proibição de doações de pessoas jurídicas: o aumento entre 2010 e 2014 foi de 60%, enquanto entre 2014 e 2018 foi de 11%. De todo modo, a descrição dos dados sugere que o financiamento de campanha por pessoa física, além de ser caracterizado pela pequena e decrescente participação do eleitorado, vem se tornando mais elitizado e com perfil empresarial.

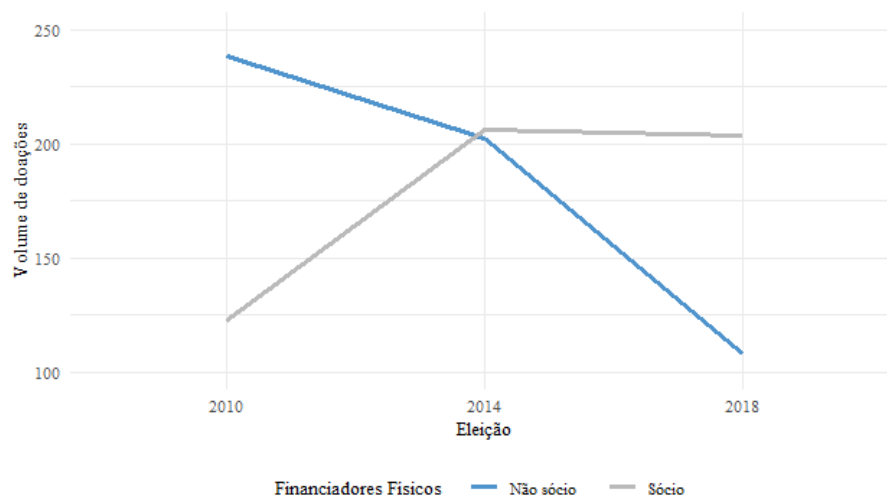
Gráfico 13 - Participação de pessoas físicas nas eleições (2010, 2014 e 2018)



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE e da Receita Federal.

Mais importante que observar o número de doadores ao longo do tempo, é avaliar se o investimento realizado por sócios de empresas aumentou entre os pleitos, especialmente após a contestação do financiamento empresarial.

Gráfico 14 - Volume de doações de pessoas físicas nas eleições estaduais (2010, 2014 e 2018) (Em milhões)



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE e da Receita Federal.

O gráfico 14 mostra que, enquanto o volume total de doações de não-sócios caiu, progressivamente, entre 2010 e 2018, as contribuições de sócios cresceram. Esse resultado é esperado, afinal se há mais sócios doando, como vimos no gráfico 13, é natural que o montante total também cresça. O mesmo acontece com financiadores não-sócios: menos doadores, menor a quantia final. A média de contribuições de sócios para as eleições de 2010, 2014 e 2018, no entanto, é similar: R\$ 7,8 mil em 2010; R\$ 8,1 mil em 2014; e R\$ 7,2 mil em 2018. Quer dizer, os sócios não passaram a investir, na média, mais dinheiro nas eleições com a proibição do financiamento empresarial. O aumento do volume total registrado se deve ao crescimento numérico desses indivíduos no jogo eleitoral.

5.3 Sócios-doadores e as contratações públicas celebradas após as eleições

Essa seção descreve as contratações estaduais celebradas entre a Administração Pública e as empresas que têm, em seu corpo societário, sócios que doaram para candidatos nas eleições de 2014 e 2018. A comparação desses dados antes e depois da proibição do financiamento por pessoas jurídicas não tem como objetivo produzir análises causais – e tampouco conseguiria. A intenção, mais simples, é explorar descritivamente as informações e, a partir delas, levantar questionamentos para trabalhos futuros.

Os estados selecionados para explorar esses dados são aqueles que disponibilizam, em seus respectivos portais da transparência, as despesas do estado com contratos, sendo a alimentação do *site* feita diariamente. Isso não quer dizer que não há falhas ou dados faltantes, à medida que a própria inserção das informações depende, muitas vezes, da gerência das secretarias e órgãos contratantes. Temos, aqui, seis estados: Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais e Paraíba.

A comparação das contratações após as eleições de 2014 e após as eleições de 2018 leva em conta (i) o volume de contratos celebrados entre 01/01/2019 a 06/11/2021 entre o poder público e as empresas cujos sócios doaram em 2018 (ii) e o montante de contratos celebrados entre os governos estaduais e as empresas cujos sócios doaram para as disputas de 2014. Para que a comparação parta da mesma linha de saída, os dados de contratações após às eleições de 2014 compreendem o período que se inicia em 01/01/2015 e finda-se em 06/11/2017. Os valores foram ajustados pelo IPCA, tomando como referência o mês de setembro de 2021.

Adotou-se aqui a mesma estratégia de fixar o CNPJ em seus oito primeiros algarismos, garantindo a unicidade da pessoa jurídica, independente se matriz ou filial.

Tabela 13 - Descrição das contratações celebradas após as eleições (2014 e 2018)

| Eleição | Nº de sócios | Nº de empresas | Empresas contratadas | Valor total de contratações | Valor médio de contratações |
|----------------|---------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 2014 | 6.800 | 13.276 | 145 | 2.108.626.694 | 158.830 |
| 2018 | 7.804 | 21.076 | 198 | 7.934.502.796 | 376.471 |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE e da Receita Federal.

Os resultados da tabela 13 indicam que apenas 1% das empresas cujos sócios engajaram-se financeiramente nas eleições estaduais de 2014 e 2018 celebraram contratos com o poder público no período subsequente. Apesar dos dados refletirem menos de três anos da gestão eleita, isso põe em xeque a ideia de que há, no geral e para quaisquer tipos de doadores, uma recompensa do investimento em eleições.

Outro dado que importa na tabela refere-se ao aumento de 137% no valor médio de contratações para as empresas dos sócios-doadores, comparando o período após as eleições de 2014 e após as eleições de 2018. Isso quer dizer que, para esse pequeno grupo que estabelece contratos com os executivos estaduais, o volume ficou mais generoso com o tempo. Os motivos para que isso tenha ocorrido podem ser vários: como já tratado anteriormente, o cenário econômico pode ter favorecido o orçamento público, impactando nas despesas discricionárias; empresas que antes influenciavam o jogo político por meio das contribuições jurídicas passaram a influenciar por meio das doações de seus sócios; dentre outros fatores.

Além dessa primeira descrição, podemos refinar a análise por meio da separação das empresas que tiveram seus sócios financiando as eleições de 2014 em dois grupos: no primeiro, as doações partiram apenas de seus sócios; no segundo grupo, tanto os sócios doaram quanto a própria empresa. É o que reporto abaixo:

Tabela 14 - Descrição das contratações celebradas após as eleições de 2014, por grupo

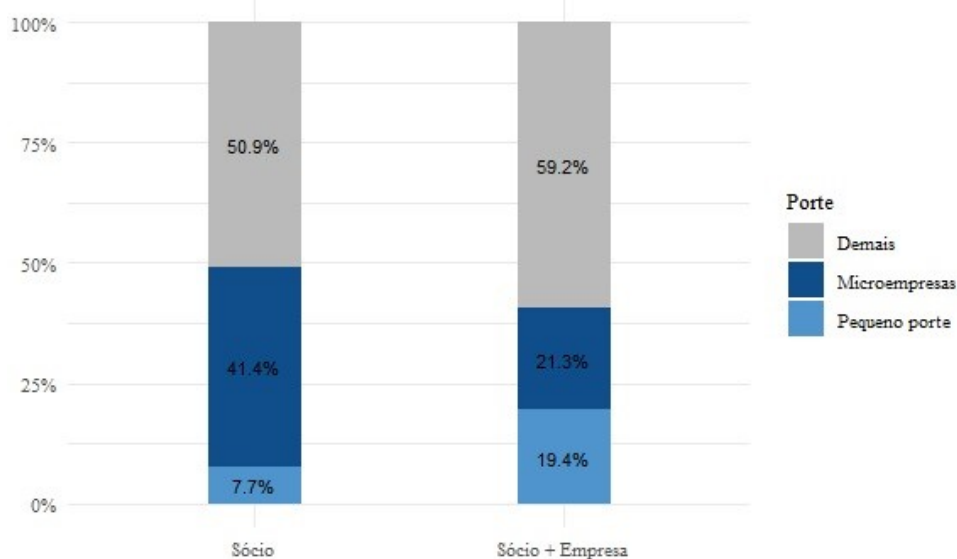
| | Nº de empresas | Empresas contratadas | Valor total de contratações | Valor médio de contratações |
|------------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Sócio doou | 13.015 | 121 | 1.576.953.916 | 121.164 |
| Sócio e empresa doaram | 261 | 24 | 531.672.777 | 2.037.060 |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE e da Receita Federal.

As estatísticas descritivas da tabela 14 mostram que o valor médio de contratações para o segundo grupo, no qual a empresa também doou como pessoa jurídica, é 1581% maior que o valor médio dos contratos celebrados com as empresas que só os sócios doaram. Também, o percentual de empresas contratadas é maior para o segundo grupo: enquanto no primeiro se mantém em aproximadamente 1%, no segundo cresce para 9%. Como na interpretação anterior, há várias razões que podem ter levado a esse resultado, por exemplo o porte das empresas. Se empresas de grande porte apresentarem comportamento distinto no que se refere ao engajamento financeiro em eleições, o que é bastante plausível, a diferença observada estaria relacionada, entre outras coisas, com as características desiguais dos dois grupos. Explico: se antes da proibição do financiamento empresarial, as empresas de grande porte, que também são aquelas com maior capacidade de executar grandes contratos, tivessem preferência por participar das eleições diretamente como doadoras, teríamos mais empresas com essa característica compondo o grupo 2. Essa seria uma estratégia legítima das empresas, afinal, por este caminho, elas conseguiriam investir mais dinheiro nas campanhas comparado ao limite de 10% da receita bruta dos sócios.

O gráfico 15 ajuda a pensar essa suposição. De fato, os dois grupos de empresas possuem composições distintas no que se refere ao porte. Ao passo que o grupo que participou das eleições exclusivamente por meio dos seus sócios tem mais microempresas comparado ao grupo 2; o grupo formado por empresas que doaram em 2014 e que também tiveram sócios contribuindo possui mais pessoas jurídicas enquadradas na categoria “*demais*” da Receita Federal, comparado ao grupo 1.

Gráfico 15 - Porte das empresas cujos sócios doaram nas eleições de 2014



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE e da Receita Federal.

Nota: O gráfico foi elaborado a partir da informação disponibilizada pela Receita Federal sobre o porte das empresas no Brasil. No entanto, não existe esse dado para todas as unidades consideradas nessa análise – especificamente, não há informação para 2166 das 13279 empresas cujos sócios doaram nas eleições estaduais de 2014.

A partir dessa descrição para as eleições de 2014 e diante da impossibilidade de pessoas jurídicas continuarem financiando candidatos e partidos, questiona-se se, nas próximas disputas, o perfil das empresas que possuem sócios-doadores ficará mais próximo das características do grupo 2. Os resultados preliminares das eleições estaduais de 2018 apontam para o caminho do meio: 55,3% das empresas com sócios-doadores em 2018 são firmas com faturamento anual superior a R\$ 4,8 milhões, isto é, encontram-se na categoria *demais*; 7,5% são de pequeno porte; e 37,2% são microempresas.

5.4 Conclusão

Dificultar o arranjo mutuamente benéfico entre candidatos que buscam recursos para suas campanhas e empresários que buscam benefícios para suas empresas era uma das motivações para a mudança da regra que alijou as empresas do jogo eleitoral. Este capítulo se propôs a explorar, por meio da produção de estatísticas descritivas, as possíveis implicações dessa alteração sobre a atuação do empresariado por outra via: a do financiamento por pessoa física por meio de seus sócios. Pelo caráter exclusivamente descritivo, essa parte do trabalho não faz inferências causais.

Da descrição desses dados algumas conclusões iniciais podem ser feitas. Primeiro, o perfil das doações de campanha das disputas estaduais de 2018 sugere que, ao contrário das expectativas iniciais, o empresariado não intensificou sua atuação pela via do financiamento por pessoa física. O número de doadores-sócios cresceu pouco (11%) comparado com o crescimento entre as eleições de 2010 e 2014 (60%). Mais importante, a média de valor doado por sócio foi a menor comparada com as duas disputas precedentes à minirreforma eleitoral.

A segunda conclusão preliminar diz respeito às contratações celebradas entre seis governos estaduais e empresas que possuem, em seu corpo societário, financiadores eleitorais. Da comparação entre a média dos valores obtidos por essas empresas após as eleições de 2014 e 2018, verificou-se que os credores jurídicos cujos sócios doaram nas campanhas estaduais em 2018 receberam 137% a mais sobre o valor médio de contratações comparado com os credores que tiveram sócios doando em 2014.

O resultado da comparação dos valores médios de contratos quando só os sócios doaram e quando sócios e a própria empresa doaram é o dado mais surpreendente: o segundo grupo recebe uma média 1581% maior. Isso se deve, aparentemente, porque empresas que participavam do jogo eleitoral por meio de seus sócios se diferem das empresas que contribuíam diretamente. Resta saber se, com a proibição das doações de pessoas jurídicas, esse perfil vai mudar.

Embora a descrição dos dados seja uma primeira etapa importante para levantar hipóteses sobre o jogo político-eleitoral, ela não é suficiente para responder se os efeitos desejados da nova regra foram alcançados. Aqui, se a contestação do financiamento empresarial pôs fim ao fluxo de influência que viabiliza o viés na contratação pública. O passo seguinte é avançar em desenhos de pesquisa que avaliem empiricamente o efeito do financiamento por pessoa física sobre as contratações, antes e depois da mudança da legislação. A partir desse resultado, será possível investigar se o elo foi, de fato, perdido ou apenas realocado.

6 CONCLUSÃO

O funcionamento da democracia depende de partidos políticos, que por sua vez dependem de dinheiro para custear suas atividades, alcançar o eleitorado, comunicar seus objetivos e políticas programáticas, bem como participar das eleições. O financiamento político tem, portanto, um papel importante a desempenhar nas democracias. No entanto, suas variações de regulamentação e os desafios associados a cada uma delas evidenciam a complexidade do tema. Conforme nos lembra Zovatto (2005, p. 330), não à toa a legislação do financiamento eleitoral na Alemanha recebe o nome de “interminável”, dado o destaque que recebeu nos últimos 50 anos.

O dilema, apresentado no resumo da tese, é: o dinheiro importa, mas seu uso irrestrito provoca distorções no sistema representativo, causando, ao contrário do anunciado no parágrafo anterior, a desconfiança do eleitorado com o processo democrático, com os partidos políticos e com os candidatos. Ademais, se grandes empresas e indivíduos ricos depositam grandes quantias de recursos durante as eleições, assume-se o risco da influência do poder econômico sobre o campo político, seja ele materializado no resultado das eleições ou nos benefícios que políticos eleitos possam garantir a seus financiadores.

Este debate extrapola os muros acadêmicos. No imaginário do eleitorado, reforçado pelos escândalos de corrupção, a ideia comum é que o dinheiro compra influência política e envia a atuação dos eleitos, que deixam de ser sensíveis às demandas da sociedade para responderem aos seus doadores. Para o Judiciário, nomeadamente o STF, o limite previsto de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição para a doação de pessoas jurídicas se afigurava insuficiente a coibir a captura do político pelos interesses empresariais. Na ciência, a maior parte das evidências converge sobre a influência do dinheiro no resultado eleitoral. Mas, no que diz respeito a outras formas de resultados, como o impacto dos recursos de origem privada na atuação dos candidatos eleitos, o campo permanece inconclusivo.

A tese procurou contribuir com essa agenda de pesquisa ao testar a hipótese causal de que o financiamento empresarial de campanha se reverte em benefícios ao doador, na forma de contratos mais vultosos, por meio da atuação favorável dos governadores e deputados estaduais que receberam tais contribuições.

A maior parte das evidências do capítulo 4 aponta para o efeito nulo do tratamento, isto é: empresas que possuem vínculo com políticos eleitos, por meio do financiamento de

campanha, não recebem substancialmente mais contratos comparado às que doam para derrotados. Também, mostrei que o valor investido pela empresa doadora não está associado ao tamanho da recompensa. Empresas que contribuem com quantias mais altas celebram contratos maiores, em valores, que empresas que doam pequenas quantias. Todavia, esse resultado independe das eleições e da conexão com eleitos. O efeito do tratamento para as empresas do setor de obras públicas também não alcançou, no geral, significância estatística – somente para a amostra maior o resultado foi estatisticamente significativo.

Por último, políticos filiados aos partidos da coligação do governador, em tese mais bem posicionados para influenciar a contratação pública porque ocupam ou têm acesso facilitado às secretarias do poder executivo, não garantem maiores contratos aos seus doadores em comparação com os políticos que provavelmente não compõem a equipe do governo do estado. Em última instância, se o chefe do executivo for o agente decisor final, ele não envia a celebração de contratos a favor do fortalecimento partidário ou do gerenciamento da coalizão.

Além de testar os caminhos por onde a influência transita, esta tese procurou verificar a sensibilidade da magnitude do efeito do tratamento em amostras distintas. A amostra composta por financiadores empresariais que tiveram insucesso completo na eleição de seus candidatos em 2010, mas voltaram a investir nas eleições de 2014 mostrou-se carente de validade interna e externa. Nesse sentido, selecionar apenas empresas *insistentes* e que permanecem financiando a eleição seguinte, a despeito do fracasso na primeira, pode incorrer em estimativas enviesadas. Uma possível saída para pesquisas futuras interessadas em selecionar empresas que aparecem em vários momentos eleitorais e que ora estabelecem vínculo com eleitos, ora perdem o vínculo, ou vice-versa, é inserir o viés de atrito nos modelos econométricos.

A contestação da participação de pessoas jurídicas no jogo eleitoral impactou a relação testada e descrita no capítulo 4. Isso porque o arranjo entre empresas e políticos perdeu, parcialmente, o elo da conexão eleitoral – o investimento empresarial em candidatos. Parcialmente porque (1) as doações de campanha podem fluir de maneira não oficial e (2) sócios podem participar das eleições por meio do financiamento por pessoa física. Como os recursos do “caixa dois”, por sua natureza ilícita, não são mensuráveis na totalidade, a análise do último capítulo concentrou-se sobre a segunda forma de sustentar o vínculo, intocada pela nova legislação.

A sustentação do vínculo por meio das doações de sócios não é, no entanto, suficiente para manter o fluxo de influência em funcionamento. Retomemos as premissas sobre as quais

a interação entre doadores e políticos assenta-se: de um lado, grupos de interesse, neste caso empresas, procuram influenciar as políticas a seu favor. Este ponto tomo como permanente. Do outro lado, candidatos dependem de recursos para se elegerem. Se o peso relativo do financiamento público-partidário substituir a importância relativa das fontes privadas (doações de eleitores e autofinanciamento), como parece ter acontecido para as eleições às Assembleias Legislativas estaduais, políticos passam a ter menos incentivos para responder a seus doadores com benefícios. Quer dizer, mesmo que empresas passem a participar do jogo eleitoral por meio do engajamento financeiro de seus sócios, a capacidade de influência sobre o comportamento dos políticos estará, em hipótese, reduzida.

Para explorar esse novo cenário do mercado de contribuições de campanha, separei as análises descritivas do capítulo 5 em duas frentes, que se relacionam. Primeiro verifiquei se a oferta de sócios-doadores cresceu. Depois, observei se empresas que possuem sócios-financiadores obtêm contratos com a Administração Pública, o que serviu para explorar o argumento da influência das doações de sócios sobre as contratações que favorecem suas empresas, antes e depois da minirreforma eleitoral.

Os resultados indicam que o empresariado não intensificou sua atuação pela via do financiamento por pessoa física nas eleições estaduais de 2018. Houve um aumento de 11% de sócios-doadores comparado com as disputas de 2014. No entanto, esse crescimento foi abaixo do observado entre as eleições de 2010 e 2014. Em relação ao valor médio das contribuições, não se registrou aumento. Pelo contrário, a média de valor doado foi a menor comparada com as duas disputas antecedentes.

Em relação às análises descritivas sobre as contratações celebradas entre seis governos estaduais e empresas cujos sócios financiaram as eleições de 2014 e 2018, os achados indicam que apenas 1% das empresas que tiveram sócios-doadores em 2014 prestaram serviços para a Administração Pública no período subsequente. Esse número não aumentou para as empresas com sócios-doadores em 2018. A média do valor contratado, por seu turno, aumentou 137%.

Esse crescimento no volume de contratações pode provocar a suposição de que empresas passaram a influenciar os resultados políticos por meio de seus sócios em 2018 e, por isso, o valor médio aumentou. Porém, essa análise, além de precipitada, desconsidera outro dado apresentado na tese: quando a doação partiu do sócio e da empresa, o montante de contratos obtido era muito superior. Deste modo, à primeira vista parece que, além do financiamento por pessoa física não ter se tornado uma estratégia mais usual e recorrente do

empresariado, o potencial fluxo de influência das doações empresariais não se estende, pelo menos completamente, quando as doações advêm somente de sócios.

É evidente que essas últimas considerações revelam uma boa dose de especulação. Para inferir qualquer efeito da mudança da legislação, é necessário que se tenha o desenho adequado, e não apenas estatísticas descritivas. Ademais, tudo o que foi dito refere-se ao nível estadual. Para compreensões mais amplas, é preciso ampliar as análises para a esfera federal e municipal. Também, mudanças comportamentais dos agentes podem demandar tempo, o que a análise de uma única eleição não conseguiria captar.

Além dessas questões, permanecem em aberto perguntas relacionadas à reformulação das táticas de atuação dos grupos de interesse, à medida que o financiamento por pessoa física não ganhou importância estratégica para o empresariado, de acordo com os resultados iniciais. Neste sentido, se grupos acomodam suas estratégias conforme as regras do jogo, resta saber quais ações serão valorizadas - se *lobby* ou relacionamento com partidos políticos, por exemplo.

Ao final do percurso, meus resultados, ao contrário da expectativa teórica, não corroboram a tese da influência do financiamento privado sobre os resultados políticos, especificamente sobre as contratações públicas. Da mesma forma, evidencia a importância de uma regulamentação eficaz que leve a um sistema eleitoral mais sadio, o que só será verificado por meio de estudos que provoquem a discussão empírica dos efeitos não desejados. Esse é o caminho aberto de investigação para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

- Ali, M. S., Groenwold, R. H. H., Pestman, W. R., Belitser, S. V., Roes, K. C. B., Hoes, A. W., Boer, A., & Klungel, O. H. (2014). Propensity score balance measures in pharmacoepidemiology: a simulation study. *Pharmacoepidemiology and Drug Safety*, 23(8), 802–811.
- Almond, G., Powell, B., Dalton, R., & Strom, K. (2008). *Comparative Politics Today: A Theoretical Framework*. (5. ed). Pearson/Longman.
- Ames, B. (1995). Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57(2), 324-43.
- _____. (2003). *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Angrist, J., & Pischke, J. (2008). *Mostly Harmless Econometrics – an empiricist’s companion*. Princeton University Press, Princeton.
- Ansolabehere, S., Figueiredo, J. M. D., Snyder, J. M. (2003). Why is there so little money in us politics? *Journal of Economic perspectives*, 17(1), 105–130.
- Araujo, G. B. (2008). *O déficit entre acordado e realizado no Mercosul: A influência dos grupos de interesse e o estudo do caso brasileiro* [Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo].
- _____. (2012). *Contribuições de campanha influenciam decisões públicas? O caso dos contratos públicos federais e das emendas ao orçamento no Brasil* [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo].
- Arvate, P. R., Barbosa, K., & Fuzitani, E. (2013). Campaign donation and government contracts in brazilian states. In *Center for Applied Microeconomics*, School of Economics, São Paulo.
- Austin, P. C. (2009). Balance diagnostics for comparing the distribution of baseline covariates between treatment groups in propensity-score matched samples. *Statistics in Medicine*, 28(25), 3083–3107.
- Bailey, M. A. (2016). *Real Stats: Using Econometrics for Political Science and Public Policy*. Oxford University Press.
- Baird, M. (2016). O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 67-91.
- Bandeira de Mello, R., & Marcon, R. (2005). Unpacking Firm Effects: Modeling Political Alliances in Variance Decomposition of Firm Performance in Turbulent Environments. *Brazilian Administration Review*, 2(1), 21-37.

Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D., & Leech, B. (2009). Does Money Buy Policy? In *Lobbying and Policy Change: Who wins, who loses, and why*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 190-214.

Bayer, F. M. (2011). *Modelagem e inferência em regressão beta* [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco].

Becker, G. (1983). A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 371-400.

_____. (1985). Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs. *Journal of Public Economics*, 28(3), 329-347.

Bentley, A. F. (1908). *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. Chicago: The University of Chicago Press.

Biderman, C., Avelino, G., Phillips, J., Mesquita, L., & Bueno, N. S. (2019). *Os custos da campanha eleitoral no Brasil: Uma análise baseada em evidência*. São Paulo: Cepesp/FGV.

Binderkrantz, A. (2008). Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions. *Scandinavian Political Studies*, 31(2), 173-200.

Boas, T. C., Hidalgo, F. D., & Richardson, N. P. (2014). The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. *The Journal of Politics*, 76(2), 415-429.

Borges, A., & Sanches Filho, A. O. (2016). Federalismo, coalizões de governo e escolhas de carreira dos deputados federais. *Opinião Pública*, 22(1), 1-27.

Botosaru, I., & Gutierrez, F. H. (2018). Difference-in-differences when the treatment status is observed in only one period. *Journal of Applied Econometrics*, 33(1), 73-90.

Bronars, S., & Lott, J. R. (1997). Do Campaign Donations Alter How a Politician Votes? Or, Do Donors Support Candidates Who Value the Same Things that They Do? *The Journal of Law and Economics*, 40(2), 317-350.

Campos, R., Paiva, D., & Gomes, S. (2013). Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. *Revista Sociedade e Estado*, 28(2), 393-417.

Casas-Zamora, K., & Zovatto, D. (2016). *The Cost of Democracy: Essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: Organization of American States, Inter-American Dialogue.

Cervi, E. U. (2013). Doações de campanha e desempenho eleitoral: uma análise comparativa sobre as eleições para prefeito de capitais brasileiras em 2008 e 2012. *Agenda Política*. 1(1), 26-54.

Claessens, S., Feijen, E., & Laeven, L. (2008). Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Contributions. *Journal of Financial Economics*, 88(3), 554-580.

- Cordeiro, G. M., Figueiredo, D., Silva, L., Ortega, E. M. M., & Pratavia, F. (2021). Explaining COVID-19 mortality rates in the first wave in Europe. *Model Assisted Statistics and Applications*, 16(3), 211-221.
- Dahl, R. (1982). *The Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Dixit, A. K. (2004). *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*. Princeton University Press.
- Dombrovsky, V. (2010). Campaign Contributions and Firm Performance: The ‘Latvian Way’. *SSRN Electronic Journal*.
- Ferrari, S. L. P., & Cribari-Neto, F. (2004). Beta regression for modelling rates and proportions. *Journal of Applied Statistics*, 31(7), 799–815.
- FGV Cepesp (2021). CepespData - Banco de Dados Políticos. Visitado em 24/7/2021. Disponível em <http://cepesp.io>
- Figueiredo Filho, D. B. (2009). *O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco].
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2002). Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, 45(2), 303-344.
- Fogel, M. N. (2012). Diferenças em Diferenças. In: N. Menezes Filho (Org.). *Avaliação econômica de projetos sociais*. (4. ed). São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora.
- Fonseca, T. N. (2017). Doações de campanha implicam em retornos contratuais futuros? Uma análise dos valores recebidos por empresas antes e após as eleições. *Revista de Sociologia e Política*, 25(61), 31–49.
- Galiani, S., Gertler, P., Schargrotsky, E., & Sturzenegger, F. (2005). The Benefits and Costs of Privatization in Argentina: A Microeconomic Analysis. In A. Chong, & F. Lopez-de-Silanes (Eds.), *Privatization in Latin America—Myths and Reality*, Stanford, CA: Stanford Univ. Press.
- Ghanem, D., Hirshleifer, S., & Ortiz-Becerra, K. (2021). Testing Attrition Bias in Field Experiments. In *CEGA Working Paper Series*. Center for Effective Global Action. University of California, Berkeley.
- Golder, S. (2005). Pre-Electoral Coalitions in Comparative Perspective: A Test of Existing Hypotheses. *Electoral Studies*, 24(4), 643-663.
- Gonçalves, M.P. (2011). Financiamento político e benefícios tributários: uma análise da atuação de setores contemplados com benefícios tributários no financiamento de campanhas eleitorais (2003-2010). In *Anais*. São Paulo: ANPOCS.

- _____. (2012). *O ciclo da política nacional de concessão de benefícios tributários*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo].
- Gordon, S., Hafer C., & Landa, D. (2007). Consumption or Investment? On Motivations for Political Giving. *Journal of Politics*, 69(4), 1057–1072.
- Großer, J., Reuben, E., & Tymula, A. (2013). Political Quid Pro Quo Agreements: An Experimental Study, *American Journal of Political Science*, 57(3), 582–597.
- Grossman, G., & Helpman, E. (2001). *Special Interest Politics*. Cambridge (MA): MIT.
- Ho, D., Imai, K., King, G., & Stuart, E. (2007). Matching as nonparametric preprocessing for reducing model dependence in parametric causal inference. *Political Analysis*, 15(3), 199-236.
- Holland, P. W. (1986). Statistics and causal inference. *Journal of the American Statistical Association*, 81(396), 945-960.
- Hyde, S. (2007). The observer effect in international politics: Evidence from a natural experiment. *World Politics*, 60(1), 37-63.
- Johnson, D. (1999). The insignificance of statistical significance testing. *Journal of Wildlife Management*. 63(3), 763-772.
- Kon, A. (1999). *Economia industrial*. São Paulo: Nobel.
- Krieger, G., Rodrigues, F., & Bonassa, E. C. (1994). *Os Donos do Congresso: A farsa na CPI do Orçamento*. São Paulo: Editora Ática.
- LaPira, T., & Thomas, H. (2017). *Revolving Door Lobbying: Public Service, Private Influence, and the Unequal Representation of Interests*. University Press of Kansas.
- Lazzarini, S.G., Musacchio, A., Bandeira de Mello, R., & Marcon, R. (2011). What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009. *Harvard Business School*, Working Paper n. 12-047. University of Harvard.
- Limongi, F. (1994). O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, 37, 3-38.
- Limongi, F., & Figueiredo, A. (2005). Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, 48(4), 737-776.
- Mainwaring, S. P. (1993). Democracia presidencialista multipartidária: O caso do Brasil. *Lua Nova*, 28/29, 21-74.
- Mancuso, W. P. (2007). *O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas.

_____. (2015). Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Rev. Sociol. Polit. Curitiba*, 23(54), 155-183.

_____. (2020). The incomplete transition. A review of the recent changes in Brazil's electoral financing model. In M. Pohlmann, G. Dannecker, & E. Valarini. *Bribery, Fraud, Cheating: How to Explain and to Avoid Organizational Wrongdoing*. Springer VS.

Mancuso, W. P., & Figueiredo Filho, D. B. (2014). Financiamento empresarial nas campanhas para deputado federal no Brasil (2002-2010): determinantes e consequências. In *Anais*. São Paulo: ANPOCS.

McCarty, N., & Rothengberg, L. S. (1996). Commitment and the Campaign Contribution Contract. *American Journal of Political Science*, 40(3), 872-904.

McChesney, F. (1997). *Money for nothing: Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion*. Harvard University Press.

McKay, A. (2018). What do campaign contributions buy? Lobbyists' strategic giving. *Interest Groups & Advocacy*. 7(1), 1-18.

Meireles, F., Silva, D., & Costa, B. (2016). *electionsBR: R Functions to Download and Clean Brazilian Electoral Data*. [s.l: s.n.].

Mezzarana, F. S. (2011). *Poder econômico na política: a influência dos financiadores de campanha na atuação parlamentar*. [Monografia, Universidade de São Paulo].

Mojobi, E. H. (2003). África francófona. In M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro, & D. Zovatto (Coord.), *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica.

Morgan, S., & Winship, C. (2007). *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. Cambridge University Press.

Mueller, D. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nicolau, J. (2005). Partidos na república de 1946: uma réplica metodológica. *Dados*, 48(3), 589-609.

Nunes, F. (2009). *Governos de coalizão e resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, 1999-2006*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais].

Oliveira, A. J. S., & Araujo, G. B. (2013). Doações de Campanha para Deputados Federais Influenciam a Alocação Posterior de Contratos Públicos? A eleição de 2006 e o interstício 2008-2010. In *Anais*. São Paulo: ANPOCS.

Ospina R (2008). Modelos de regressão beta inflacionados. [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo].

- Pereira, J. P. (2017). Doações de campanha influenciam o preço de obras públicas? *Revista do TCU*, 138, 52-59.
- Pereira, C., & Mueller, B. (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, 45(2), 265-301.
- Pereira, C., & Rennó, L. (2001). O que é que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, 44(2), 323-362.
- Pollock, J. K. (1932). *Money and Politics Abroad*. New York: Alfred A. Knopf.
- Przeworski, A. (2011). *Money, politics, and democracy*. Working Paper, New York University.
- Reis, B. P. W.; & Eduardo, F. L. (2019). A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 21, 67-76.
- Rocha, D. (2011). Relações entre dispêndios do BNDES e financiamento eleitoral no governo Lula: uma análise empírica. In *Anais*. São Paulo: ANPOCS.
- Samuels, D. (2001). Money, Elections, and Democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 43(2), 27-48.
- _____. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- Sandes-Freitas, V. E., & Massonetto, A. P. (2012). Coligações e coalizões governamentais nos estados brasileiros: análise dos casos de São Paulo e do Piauí (1994-2010). In *Anais*. São Paulo: ANPOCS.
- Santos, M. L., Silva, M. B., Figueiredo Filho, D. B., & Rocha, E. C. (2015). Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, 21(1), 33-59.
- Santos, B. C. (2016). *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais]
- Santos, M. H. de C., Machado, E. M., & Rocha, P. E. N. de M. (1997). O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel. In E. Diniz & S. Azevedo (Eds.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. Brasília: Editora da UnB.
- Scarrow, S. (2007). Political Finance in Comparative Perspective. *Annual Review of Political Science*, 10, 193-210.

- Silva, D. S. (2019). *Dinheiro e política: A ocupação de cargos de destaque nas Assembleias Legislativas Subnacionais*. [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais].
- Silva, A. F., Almeida, A. T. C., & Ramalho, H. M. B. (2018). Doações eleitorais de empresas e prestadores de serviços geram favorecimento em compras públicas? In *Anais*. Caruaru: 16º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos.
- Smith, R. (1995). Interest group influence in the U.S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 20(1), 89-139.
- Snyder, J. M. (1990). Campaign contributions as investments: The U.S. House of Representatives, 1980-1986. *Journal of Political Economy*, 98(6), 1195-1227.
- Sorauf, F. J. (1992). *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*. New Haven: Yale University Press.
- Speck, B. W. (2012). O financiamento político e a corrupção no Brasil. In R. C. Biason. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. São Paulo: Balão Editorial.
- _____. (2016a). Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. *Novos Estudos, CEBRAP*, 35(1), 39-59.
- _____. (2016b) Game Over: Duas Décadas de Financiamento de Campanhas com Doações de Empresas no Brasil. *Revista De Estudios Brasileños*, 6(4), 125-135.
- Speck, B. W., & Cervi, E. U. (2016). Dinheiro, tempo e memória eleitoral: os mecanismos que levam ao voto nas eleições para prefeito em 2012. *Dados*, 59(1), 53-90.
- Speck, B. W., & Mancuso, W. P. (2013). O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro, ano XIV, n. 2, 109-126.
- Speck, B. W., & Marciano, J. L. P. (2015). O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. In A. Sathler, & R. Braga (Orgs.). *Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 267-292.
- Stigler, G. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
- _____. (1975). *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. University of Chicago Press.
- Stratmann, T. (2005). Some talk: money in politics. A (partial) review of the literature. *Public Choice*, 124, 135-156.
- Sullivan, G. M., & Feinn, R. (2012). Using Effect Size—or Why the PValue Is Not Enough. *Journal of Graduate Medical Education*, 4(3), 279-282.

- Supremo Tribunal Federal. (2016). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650 - Distrito Federal. Inteiro Teor do Acórdão* Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF: Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em:
<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>>
- Thomas, C. S. (2004). *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport: Praeger.
- Thomas, C. S., & Klimovich, K. (2014). Interest groups and lobbying in Latin America: theoretical and practical considerations. *Journal of Public Affairs*, 14(3), 165-182.
- Trevisan, A. M. (2003). *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. São Paulo: Ateliê Editorial.
- Welch, W. P. (1982). Campaign Contributions and Legislative Voting: Milk Money and Dairy Price Supports. *The Western Political Quarterly*, 35(4), 478-495.
- Zovatto, D. (2005). Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, 11(2), 287-336.

APÊNDICE A – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Este apêndice reporta estatísticas descritivas que não foram apresentadas ao longo do texto, mas que servem de insumos analíticos ao leitor.

Tabela 15 - Volume de recurso doado, em reais, nas eleições para deputado estadual em todo o território nacional (2010 e 2014)

| Tipo de fonte doadora | 2010 | 2014 |
|--|-------------|-------------|
| Recursos de pessoas jurídicas | 291.106.778 | 292.880.860 |
| Recursos de outros candidatos/comitês | 201.262.744 | 220.564.601 |
| Recursos de partido político | 79.414.442 | 280.110.734 |
| Recursos de pessoas físicas | 196.187.830 | 268.638.077 |
| Doações pela Internet | 50.731 | 256.880 |
| Recursos de origens não identificadas | 242.507 | 121.958 |
| Recursos próprios | 168.326.965 | 202.111.038 |
| Rendimentos de aplicações financeiras | 3.191 | 47.435 |
| Comercialização de bens ou realização de eventos | 8.402.259 | 2.000 |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Tabela 16 - Volume de recurso doado, em milhões de reais, nas eleições para deputado estadual nos estados de interesse da pesquisa (2010)

| Estado | Valor doado (em milhões de reais) | | | | |
|---------------------|--|----------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| | Outros candidatos/comitês | Partido | Recursos próprios | Pessoas físicas | Pessoas jurídicas |
| Bahia | 6.607 | 5.051 | 5.626 | 6.706 | 10.538 |
| Ceará | 2.836 | 1.283 | 3.937 | 5.124 | 8.049 |
| Distrito Federal | 3.798 | 2.146 | 4.747 | 5.704 | 7.516 |
| Espírito Santo | 3.773 | 2.731 | 3.336 | 4.648 | 8.132 |
| Goiás | 15.572 | 1.679 | 22.451 | 14.437 | 23.601 |
| Minas Gerais | 11.474 | 6.598 | 26.780 | 20.398 | 40.922 |
| Paraíba | 0.949 | 0.341 | 3.263 | 3.625 | 1.661 |
| Rio Grande do Norte | 6.630 | 0.205 | 3.031 | 3.802 | 2.910 |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Tabela 17 - Volume de recurso doado, em milhões de reais, nas eleições para deputado estadual nos estados de interesse da pesquisa (2014)

| Estado | Valor doado (em milhões de reais) | | | | |
|---------------------|-----------------------------------|-----------|-------------------|-----------------|-------------------|
| | Outros candidatos/comitês | Partido | Recursos próprios | Pessoas físicas | Pessoas jurídicas |
| Bahia | 9.081 | 12.021 | 7.374 | 8.657 | 10.066 |
| Ceará | 2.938 | 4.534 | 5.790 | 8.544 | 10.715 |
| Distrito Federal | 3.600 | 4.743 | 5.922 | 11.668 | 9.873 |
| Espírito Santo | 4.171 | 3.419.054 | 4.084 | 5.955 | 5.634 |
| Goiás | 12.943 | 2.944 | 23.555 | 20.098 | 19.642 |
| Minas Gerais | 15.648 | 18.698 | 31.179 | 26.707 | 49.062 |
| Paraíba | 3.229 | 5.342 | 2.950 | 3.864 | 1.882 |
| Rio Grande do Norte | 2.495 | 9.360 | 2.921 | 2.441 | 1.370 |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Tabela 18 - Volume de recurso doado, em reais, nas eleições para governador em todo o território nacional (2010 e 2014)

| Tipo de fonte doadora | 2010 | 2014 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|
| Recursos de pessoas jurídicas | 288.490.896 | 261.022.709 |
| Recursos de outros candidatos/comitês | 220.463.526 | 273.560.099 |
| Recursos de partido político | 168.826.403 | 422.049.084 |
| Recursos de pessoas físicas | 25.092.742 | 50.547.746 |
| Recursos de origens não identificadas | 3.055 | 297.914 |
| Recursos próprios | 18.205.571 | 24.273.618 |
| Rendimentos de aplicações financeiras | 7.817 | 26.612 |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Tabela 19 - Volume de recurso doado, em milhões de reais, nas eleições para governador nos estados de interesse da pesquisa (2010)

| Estado | Valor doado (em milhões de reais) | | | | |
|------------------|-----------------------------------|---------|-------------------|-----------------|-------------------|
| | Outros candidatos/comitês | Partido | Recursos próprios | Pessoas físicas | Pessoas jurídicas |
| Bahia | 8.763 | 8.877 | 0.261 | 1.154 | 21.406 |
| Ceará | 41.815 | 1.431 | 0.052 | 0.759 | 0.948 |
| Distrito Federal | 0.379 | 5.844 | 0.040 | 0.250 | 5.833 |
| Espírito Santo | 0.200 | 4.554 | 0.015 | 0.124 | 10.058 |
| Goiás | 14.637 | 4.147 | 0.185 | 1.308 | 24.962 |
| Minas Gerais | 2.373 | 33.086 | 0.040 | 0.802 | 27.551 |
| Paraíba | 0.99 | 13.590 | 0.346 | 1.949 | 8.028 |

| | | | | | |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rio Grande do Norte | 5.116 | 1.850 | 0.135 | 0.847 | 4.119 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Tabela 20 - Volume de recurso doado, em milhões de reais, nas eleições para governador nos estados de interesse da pesquisa (2014)

| Estado | Valor doado (em milhões de reais) | | | | |
|---------------------|-----------------------------------|---------|-------------------|-----------------|-------------------|
| | Outros candidatos/comitês | Partido | Recursos próprios | Pessoas físicas | Pessoas jurídicas |
| Bahia | 3.227 | 37.132 | 0.057 | 0.616 | 18.595 |
| Ceará | 44.843 | 33.974 | 0.072 | 1.121 | 11.322 |
| Distrito Federal | 2.184 | 21.719 | 1.210 | 2.921 | 10.697 |
| Espírito Santo | 2.244 | 8.672 | 0.016 | 0.602 | 11.094 |
| Goiás | 7.464 | 9.392 | 4.759 | 1.807 | 17.300 |
| Minas Gerais | 28.104 | 47.100 | 0.001 | 1.263 | 19.901 |
| Paraíba | 0.103 | 22.577 | 0.143 | 1.437 | 13.646 |
| Rio Grande do Norte | 0.637 | 27.915 | 0.423 | 0.280 | 6.367 |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Tabela 21 - Gasto dos estados brasileiros com contratações (2011-2018)

| | Estado | Ano | | | | | | | |
|--|---------------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Gasto dos estados em contratações | Bahia | 28.592.367 | 19.108.057 | 3.196.190.200 | 1.579.642.568 | 1.459.790.808 | 2.241.006.024 | 2.412.533.936 | 1.018.260.355 |
| | Ceará | 3.077.472.127 | 4.052.957.653 | 10.182.247.139 | 6.155.997.998 | 3.030.643.588 | 4.362.103.632 | 4.524.034.812 | 6.272.199.862 |
| | Distrito Federal | 2.202.454.775 | 2.859.130.229 | 3.009.579.789 | 7.262.609.608 | 2.710.988.478 | 2.833.092.278 | 3.073.890.104 | 2.862.250.935 |
| | Espírito Santo | 63.935.205 | 170.581.918 | 1.015.801.504 | 184.786.386 | 205.701.791 | 569.703.306 | 532.289.624 | 564.604.881 |
| | Goiás | 1.703.463.881 | 2.061.858.848 | 4.288.690.533 | 6.057.320.149 | 985.561.696 | 2.872.288.700 | 3.103.638.305 | 3.377.659.023 |
| | Minas Gerais | 7.567.771.864 | 6.869.999.672 | 11.708.397.631 | 7.049.671.816 | 5.147.822.609 | 9.711.355.863 | 6.080.743.843 | 12.511.187.143 |
| | Paraíba | 2.113.616.758 | 2.805.893.180 | 2.485.340.521 | 2.000.879.854 | 1.426.050.469 | 1.833.102.419 | 2.051.329.534 | 2.100.451.540 |
| | Rio Grande do Norte | 28.299.987 | 18.551.186 | 179.699.855 | 116.493.839 | 121.366.999 | 107.989.575 | 332.762.399 | 462.452.906 |

Fonte: Elaboração da autora.

Nota: Para o ano de 2016, o Portal da Transparência de Minas Gerais informa outro valor (R\$ 77.954.972.897). Todavia, após conferência do contrato entre o governo mineiro e o credor Global Eagle Serviços, foi verificado que o valor correto desse contrato é de R\$ 68,3 milhões, e não R\$ 68 bilhões, como consta no portal.

Tabela 22 – Partidos dos governadores eleitos em 2010

| Estado | Partido do governador | Coligação |
|---------------------|------------------------------|---|
| Bahia | PT | PT / PC do B / PDT / PHS / PP / PRB / PSB / PSL |
| Ceará | PSB | PSB / PC do B / PDT / PMDB / PRB / PSC / PT |
| Distrito Federal | PT | PT / PC do B / PDT / PHS / PMDB / PPS / PRB / PRP / PSB / PTB / PTC |
| Espírito Santo | PSB | PSB / PC do B / PDT / PHS / PMDB / PP / PR / PRB / PRP / PSC / PSDC / PT / PT do B / PTC / PTN / PV |
| Goiás | PSDB | PSDB / DEM / PHS / PMN / PPS / PRB / PRTB / PSL / PT do B / PTB / PTC |
| Minas Gerais | PSDB | PSDB / DEM / PDT / PMN / PP / PPS / PR / PSB / PSC / PSDC / PSL / PTB |
| Paraíba | PSB | PSB / DEM / PDT / PPS / PRP / PSDB / PTC / PTN / PV |
| Rio Grande do Norte | DEM | DEM / PMN / PSC / PSDB / PSL / PTN |

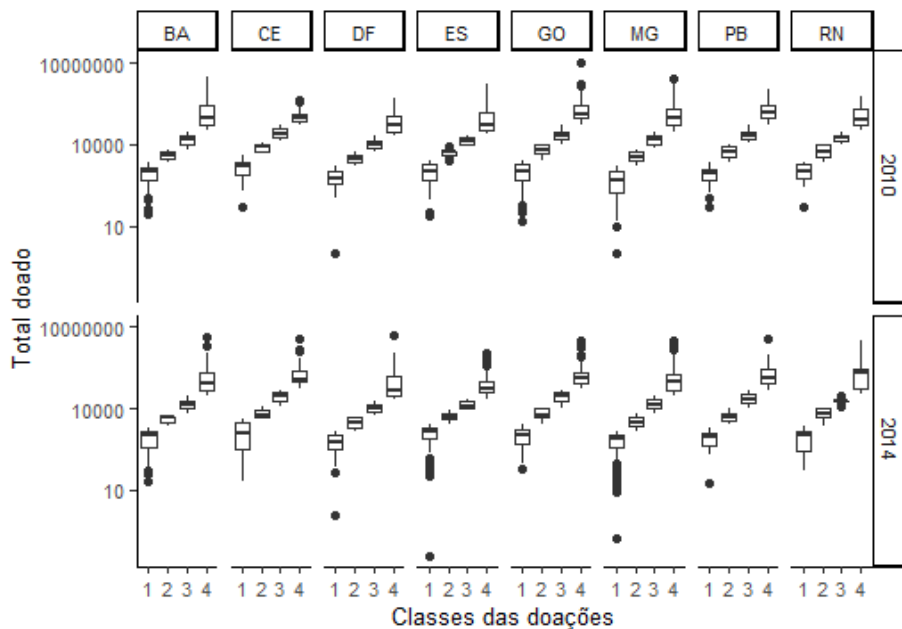
Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Cepesp/FGV.

Tabela 23 – Partidos dos governadores eleitos em 2014

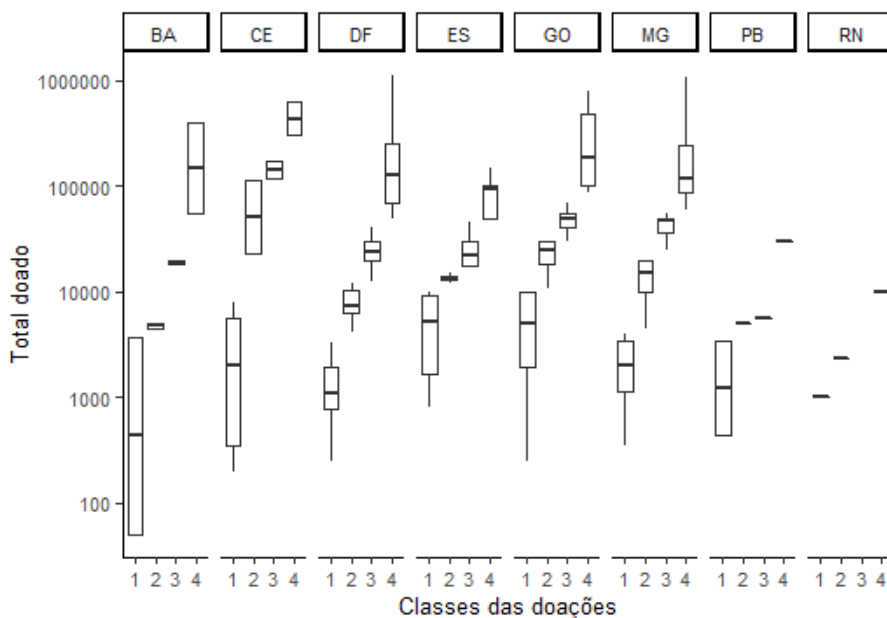
| Estado | Partido do governador | Coligação |
|------------------|------------------------------|---|
| Bahia | PT | PT / PP / PSD / PDT / PR / PC do B / PTB / PMN |
| Ceará | PT | PT / PRB / PP / PDT / PTB / PSL / PRTB / PHS / PMN / PTC / PV / PEN / PPL / PSD / PC do B / PT do B / SD / PROS |
| Distrito Federal | PSB | PSB / SD / PDT / PSD |
| Espírito Santo | PMDB | PMDB / PSDB / DEM / SD / PEN / PROS / PRP |
| Goiás | PSDB | PSDB / PRB / PP / PDT / PTB / PSL / PR / PPS / PHS / PMN / PTC / PV / PEN / PSD / PT do B / PROS |
| Minas Gerais | PT | PT / PMDB / PC do B / PROS / PRB |
| Paraíba | PSB | PSB / PT / PDT / DEM / PRTB / PRP / PV / PSL / PC do B / PHS / PPL |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Cepesp/FGV.

Gráfico 16 - Financiamento empresarial por classe do volume doado
16a Amostra de empresas que financiaram as eleições em 2010 e 2014



16b Amostra de doadores insistentes



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Tabela 24 - Volume de recurso doado por pessoas físicas, em milhões de reais, nas eleições para deputado estadual e governador em todo o território nacional (2018)

| Estado | Valor doado por pessoas físicas (em milhões de reais) | | |
|---------------------|---|---------------|----------------|
| | Deputado estadual | Governador | Total |
| Acre | 5.081 | 1.112 | 6.194 |
| Alagoas | 2.853 | 0.076 | 2.930 |
| Amapá | 2.808 | 0.320 | 3.129 |
| Amazonas | 5.255 | 3.752 | 9.007 |
| Bahia | 6.224 | 2.344 | 8.569 |
| Ceará | 7.803 | 4.026 | 11.829 |
| Distrito Federal | 10.965 | 4.036 | 15.002 |
| Espírito Santo | 5.308 | 1.306 | 6.615 |
| Goiás | 12.188 | 5.558 | 17.747 |
| Maranhão | 5.758 | 0.377 | 6.135 |
| Mato Grosso | 11.972 | 2.156 | 14.128 |
| Mato Grosso do Sul | 4.453 | 1.603 | 6.056 |
| Minas Gerais | 20.942 | 10.839 | 31.782 |
| Pará | 7.201 | 1.408 | 8.609 |
| Paraíba | 3.438 | 1.227 | 4.666 |
| Paraná | 13.244 | 4.449 | 17.694 |
| Pernambuco | 6.301 | 3.498 | 9.800 |
| Piauí | 4.438 | 1.747 | 6.185 |
| Rio de Janeiro | 15.041 | 2.819 | 17.860 |
| Rio Grande do Norte | 2.778 | 1.455 | 4.234 |
| Rio Grande do Sul | 9.806 | 5.029 | 14.835 |
| Rondônia | 8.955 | 3.125 | 12.081 |
| Roraima | 3.099 | 0.898 | 3.997 |
| Santa Catarina | 8.642 | 2.799 | 11.442 |
| São Paulo | 40.197 | 12.510 | 52.707 |
| Sergipe | 2.170 | 1.393 | 3.563 |
| Tocantins | 2.767 | 0.415 | 3.183 |
| Total | 229.701 | 80.291 | 309.992 |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Tabela 25 – Média do valor doado, para as eleições estaduais e para os oito estados da pesquisa

| | Eleitos | Não eleitos |
|------|---------|-------------|
| 2010 | 79.727 | 17.980 |
| 2014 | 100.078 | 29.074 |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do TSE.

Tabela 26 - Média de contratações, em reais, por grupo de comparação
 26a Amostra de empresas que financiaram as eleições em 2014 (Amostra 1)

| | <i>t = 0</i> | <i>t = 1</i> | Diferença |
|-------------|--------------|--------------|------------------|
| Eleitos | 6.689.942 | 2.614.805 | -4.075.137 |
| Não eleitos | 3.192.925 | 1.105.280 | -2.087.646 |

26b Amostra de empresas que financiaram as eleições em 2010 e/ou 2014 (Amostra 2)

| | <i>t = 0</i> | <i>t = 1</i> | Diferença |
|-------------|--------------|--------------|------------------|
| Eleitos | 3.931.048 | 4.641.144 | 710.095 |
| Não eleitos | 1.449.152 | 1.140.169 | -308.983 |

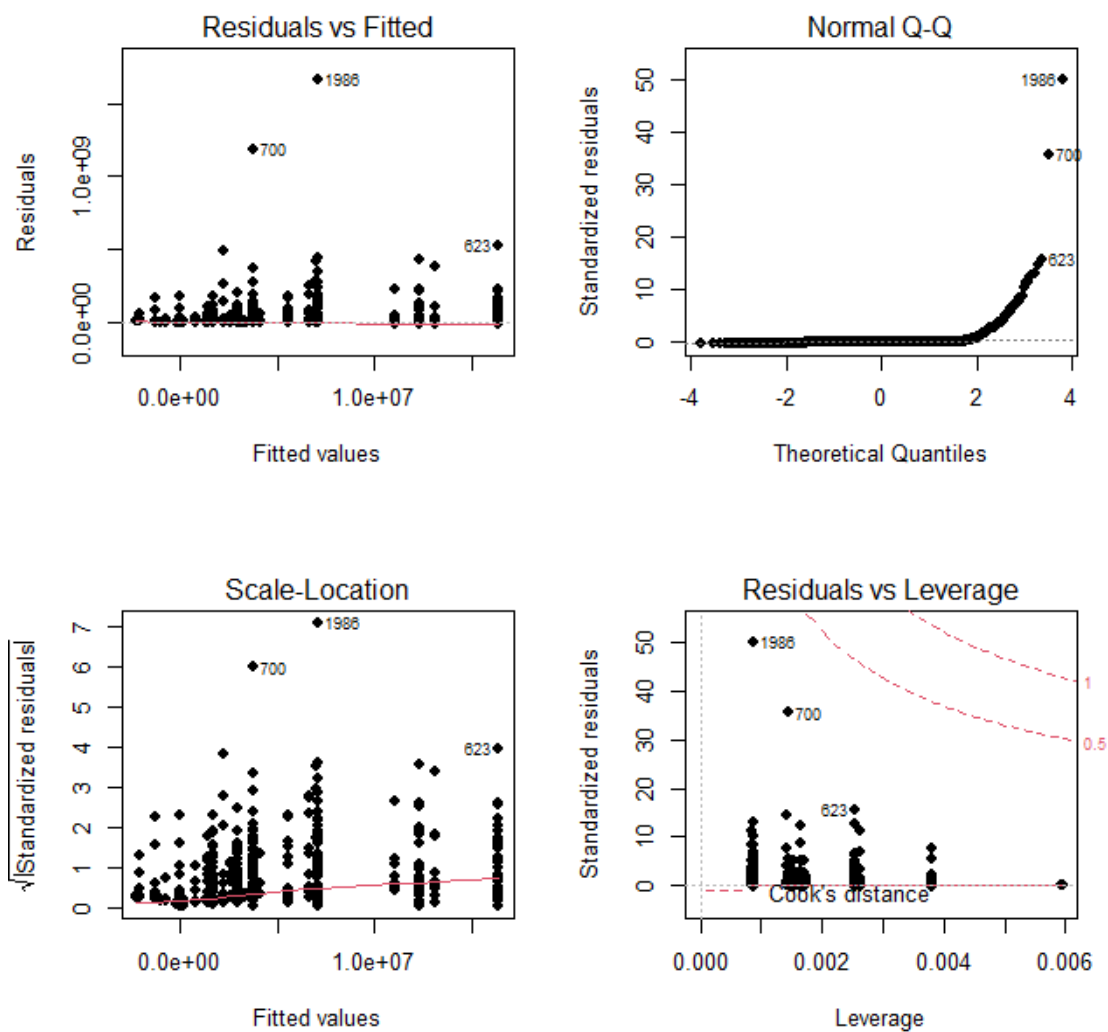
26c Amostra de empresas insistentes (Amostra 3)

| | <i>t = 0</i> | <i>t = 1</i> | Diferença |
|-------------|--------------|--------------|------------------|
| Eleitos | 3.384.031 | 616.068 | -2.767.963 |
| Não eleitos | 15.295.115 | 1.833.840 | -13.461.275 |

Fonte: Elaboração da autora

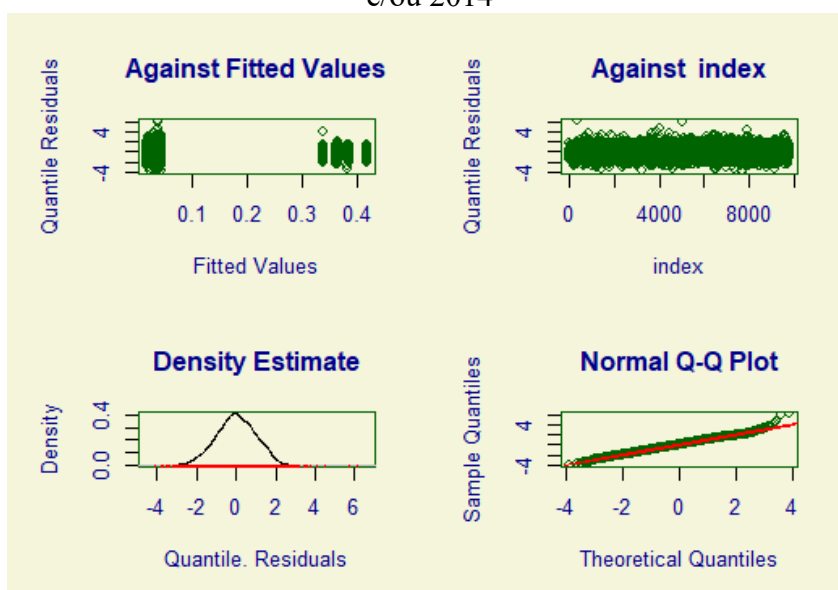
APÊNDICE B – ESTATÍSTICAS DOS MODELOS

Gráfico 17 - Gráfico dos resíduos do modelo de regressão linear estimado com a amostra de doadores de 2014



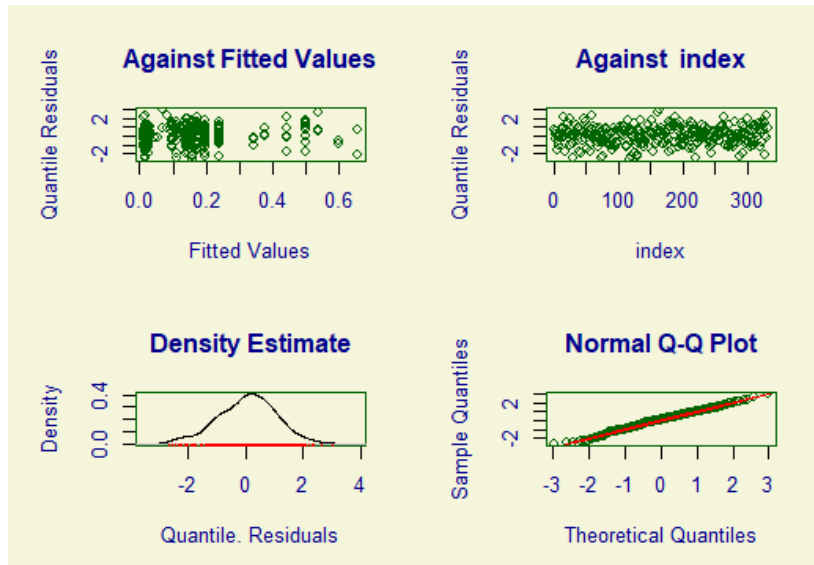
Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 18 - Gráfico dos resíduos do modelo estimado com a amostra de doadores de 2010 e/ou 2014



Fonte: Elaboração da autora.

Gráfico 19 - Gráfico dos resíduos do modelo estimado com a amostra de doadores insistentes



Fonte: Elaboração da autora.

Tabela 27 - Efeito de doar para eleitos sobre valores contratuais no nível dos estados, por setor empresarial e com efeito fixo para a amostra de doadores insistentes

| <i>Variável dependente: proporção de contratos</i> | |
|---|-----------------|
| | Amostra 3 |
| Financiar eleitos | 0.92 (1.28) |
| Financiar eleitos para doadores com CNAE obra | -1.43 (1.61) |
| EF Ano | |
| EF Estado | ✓ |
| N | 328 |

Fonte: Elaboração da autora.