

XI ENCONTRO ABCP

Área Temática – Eleições e Representação Política

**ACORDOS DE FINANCIAMENTO ELEITORAL POR DENTRO DOS MINISTÉRIOS.
DISTRIBUIÇÃO DE CONTRATOS AOS DOADORES DA COALIZÃO.¹**

(Versão Preliminar – Não Citar)

Fonseca, Thiago do Nascimento²

2018

¹ Trabalho preparado para a área temática “Eleições e Representação Política” do XI Encontro da ABCP de 31 de julho a 3 de agosto de 2018, Curitiba - PR. A pesquisa conta com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2017/00702-6. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

² Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo.

Acordos de financiamento eleitoral por dentro dos ministérios. Distribuição de contratos aos doadores da coalizão.

Fonseca, Thiago do Nascimento.

Resumo: Compreender como membros da coalizão recompensavam seus financiadores de campanha para obter vantagens competitivas é imprescindível para obter expectativas mais consistentes quanto aos resultados gerados pelo fim do financiamento empresarial de campanha. O artigo investiga se os partidos que dirigiam ministérios faziam uso da política contratual do governo federal para obter doações empresariais em troca de recursos contratuais. A partir de dados inéditos extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal sobre contratos públicos federais entre 2011 e 2014, a pesquisa emprega análise descritiva e modelos probabilísticos, sugerindo que: (i) contra intuitivamente, a contratação de empresas não costuma ter como contrapartida o fornecimento de doações eleitorais; e (ii) entre as empresas doadoras, obter contratos incentiva a preferência em direcionar doações aos contratantes em detrimento da oposição. O diagnóstico alimenta a expectativa de que a proibição do financiamento empresarial diminuirá as vantagens competitivas do governo, mas pouco influenciará as relações contratuais entre o poder público e empresários.

Palavras-chave: financiamento eleitoral; doações de campanha; corrupção; contratos públicos; grupos de interesse

A literatura sobre financiamento eleitoral no Brasil trouxe importantes contribuições aos debates acadêmico e público. No que se refere ao jogo político, especialistas mostraram o impacto das doações sobre o sucesso eleitoral de candidatos, bem como os fatores que atraem recursos para os competidores³. A discussão teórica sobre o assunto também levantou hipóteses para o retorno econômico que doadores empresariais recebem como contrapartida das doações. Se o diagnóstico estiver correto, a proibição de doações empresariais incentivará os governos a alterar a forma como produzem e executam políticas públicas que envolvem a participação do setor privado, além de evitar distorções na disputa entre governo e oposição, geradas pela preferência das empresas em recompensar os atores que as beneficiaram. Compreender como atores políticos e partidos recompensavam seus financiadores antes da proibição do financiamento empresarial de campanha é imprescindível para investigar o impacto da reforma sobre a elaboração e execução de políticas públicas.

³ Para rever o debate consultar Cervi (2010), Figueiredo Filho et al. (2011), Lemos, Marcelino e Pederiva (2010), Mancuso e Speck (2012), Peixoto (2010), Pereira e Rennó (2007), Samuels (2001a, 2001b, 2001c, 2001d, 2002). Mancuso (2015) também elaborou revisão bibliográfica detalhada sobre a agenda do investimento eleitoral no Brasil.

No entanto, ainda existem lacunas a respeito do modo como os atores e partidos políticos distribuíam benefícios entre seus financiadores antes da proibição de doações empresariais, principalmente no que se refere à relação entre situação e oposição. Fornecer contratos em troca de financiamento de campanha era uma prática corrente dos atores que controlavam a política contratual do poder público com o setor privado? As empresas que preferiam contribuir eleitoralmente aos partidos da coalizão em detrimento de seus adversários conseguiam maior retorno contratual?

O presente trabalho pretende analisar o papel exercido por empresas e por partidos políticos envolvidos na política de contratação do governo e no processo de arrecadação empresarial de campanha. Mais especificamente, duas perguntas orientam o trabalho. Primeiro, se distribuir maiores recursos contratuais e contratos mais duradouros às empresas seriam práticas correntes da coalizão e dos partidos que dirigem os ministérios para conquistarem maior financiamento empresarial de campanha em relação aos adversários políticos. Segundo, se entre os doadores empresariais a obtenção de contratos era um importante incentivo para preferir alocar recursos de campanha nos partidos dirigentes dos ministérios contratantes em detrimento da oposição, o que conferiria maior vantagem competitiva aos integrantes do governo. Em trabalho anterior (Fonseca, 2017), testes probabilísticos sugeriram que empresas que doam para candidatos e partidos da coalizão recebem maior retorno contratual se comparadas aos doadores da oposição, quando considerados todos os contratos estabelecidos entre o governo federal e empresas. A nova estratégia metodológica vai além ao verificar a distribuição de benefícios no interior dos ministérios.

Certamente, contratações de serviços e produtos não são o único meio a disposição de governos para retribuir às doações de seus financiadores. Isenções fiscais (Gonçalves, 2011; 2012), obtenção de empréstimos em bancos públicos (Claessens, Feijen e Laeven, 2008; Lazzarini et al., 2011) e políticas regulatórias por meio de medidas legislativas (Santos et al., 2015) também são mecanismos igualmente importantes abordados pela literatura. No entanto, a disponibilidade de dados detalhados sobre contratos públicos, assim como a distribuição partidarizada de ministérios, fornecem um terreno fértil para identificar como a dinâmica entre oposição e situação afeta as recompensas destinadas às empresas doadoras.

O trabalho conta com dados inéditos do Portal da Transparência do Governo Federal. Ao contrário da base de dados anterior (Fonseca, 2017), o banco atual conta com detalhes a respeito dos ministérios e programas de governo de cada contrato estabelecido com as empresas, o que permite uma análise mais detalhada de como partidos distribuem benefícios econômicos aos doadores. O banco de dados também

envolve informações da distribuição de ministérios entre os partidos da base do governo a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, bem como informações sobre doadores e candidatos provenientes do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

Até o momento são poucos os trabalhos que tentaram inserir a dinâmica oposição-situação nas análises a respeito das contrapartidas recebidas por doadores empresariais (Fonseca, 2017). A maior parte das pesquisas partem da premissa segundo a qual congressistas individuais teriam poder institucional para recompensar os financiadores privados. Desconsiderando os vínculos partidários, a condição de ser eleito seria a variável de tratamento por excelência dos especialistas (Arvate, Barbosa e Fuzitani, 2013; Boas, Hidalgo e Richardson, 2014), embora trabalhos conseguissem avançar no debate ao empregar métodos para sanar o viés de seleção amostral (Oliveira e Araújo, 2013). Ser eleito seria teoricamente promissor devido à prerrogativa dos parlamentares individuais de propor emendas orçamentárias. No entanto, a maior proporção de emendas individuais executadas pelo Executivo parte da iniciativa de integrantes da base do governo (Limongi e Figueiredo, 2005; Pereira e Mueller, 2003). Mesmo com a aprovação do orçamento impositivo pela Emenda Constitucional 86 em 2015, também não se deve perder de vista que cerca de 80% dos recursos de investimentos são provenientes de emendas coletivas ou de relatores (Limongi e Figueiredo, 2005).

A importância dos partidos não se restringe ao processo decisório no interior do Legislativo. Grande parte dos recursos doados por empresas são creditados diretamente em comitês e diretórios partidários, os quais redistribuem as receitas entre os candidatos. Como argumentado em trabalho anterior (Fonseca, 2017), comparar os benefícios obtidos por doadores dos candidatos individuais eleitos e não-eleitos, negligenciando as empresas que financiaram as eleições pela via partidária, contribui para gerar diagnósticos enviesados.

A estratégia metodológica se apoia em análise descritiva dos dados e regressões de mínimos quadrados ordinários e logísticas. Modelos probabilísticos cujas unidades de observação (linhas do banco) representam empresas geralmente sofrem de viés estatístico gerado por variáveis omitidas, devido ao sigilo de informações das companhias ou à inexistência de indicadores. Eficiência e agressividade para conquistar novos negócios (Oliveira e Araújo, 2013), bem como porte e capital de giro das empresas são exemplos de variáveis não mensuráveis ou não disponíveis. Apesar de existirem modelos probabilísticos que almejam sanar o problema de viés, o modo como os dados estão disponíveis inviabiliza a aplicação de métodos experimentais que considerem a dimensão partidária em vez da competição individual entre os candidatos.

No entanto, se for razoável supor que essas variáveis omitidas estão, em média, associadas positivamente a ambas variável independente (doações de campanha) e resultado (contratos públicos), o efeito estimado do tratamento terá viés positivo (Wooldridge, 2002), o que tornaria possível estimar o efeito mínimo das variáveis de interesse. Seguindo esta perspectiva, o presente trabalho parte da premissa de que quanto maior eficiência, agressividade, porte e capital de giro das empresas, em média será maior o volume de recursos doados e os valores contratuais obtidos. Portanto, será possível identificar associações mínimas entre doações empresariais e recursos contratuais.

Os resultados preliminares corroboram com dois argumentos. Primeiro, a contratação de empresas pelo governo federal não costuma ter como contrapartida o fornecimento de doações de campanha à coalizão e aos partidos que dirigem os ministérios. Ao contrário, raramente empresas contratadas contribuem à corrida eleitoral, além de que, quando considerados todos as empresas contratadas, é baixíssima a associação entre o volume de recursos contratuais e a chance de financiar ambos membros do governo e da oposição, sugerindo que a proibição do financiamento empresarial de campanha pouco alterará as relações contratuais entre governo e empresários. Segundo, embora não seja a regra financiar candidaturas em troca contratos públicos, entre as empresas que decidiram participar da corrida eleitoral, a obtenção e o valor dos contratos acompanha a preferência por alocar recursos na coalizão e, principalmente, nos partidos que dirigem os ministérios contratantes em detrimento da oposição, indicando que o poder institucional de distribuir contratos é um importante instrumento à disposição de membros do governo para arrecadar maiores contribuições empresariais e, conseqüentemente, obter vantagens competitivas. O diagnóstico corrobora com a previsão segundo a qual o fim do financiamento empresarial de campanha diminuirá a preferência de empresas em privilegiar atores que dirigem postos ministeriais, diminuindo as vantagens eleitorais dos integrantes do governo⁴.

O trabalho fornece uma contribuição importante ao levantar a hipótese de que a proibição de financiamento eleitoral será de maior proveito à competição democrática do que aos cofres públicos. Embora o contexto de denúncias da Operação Lava-Jato sustente a existência de acordos ilícitos entre empresários e governo – os quais geraram elevados prejuízos à receita pública –, esta é uma prática incomum quando considerado todo o universo de companhias contratadas. Por outro lado, se o presente diagnóstico

⁴ Argumenta-se que a preferência de contribuir a integrantes do governo confere vantagens eleitorais a estes, dado que a literatura especializada sustenta a existência do impacto do dinheiro sobre o voto.

estiver correto, as eleições serão mais competitivas entre situação e oposição, visto que as empresas que decidiam financiar as eleições eram incentivadas a privilegiar membros do governo em detrimento de seus adversários, a fim de receberem maiores contratos.

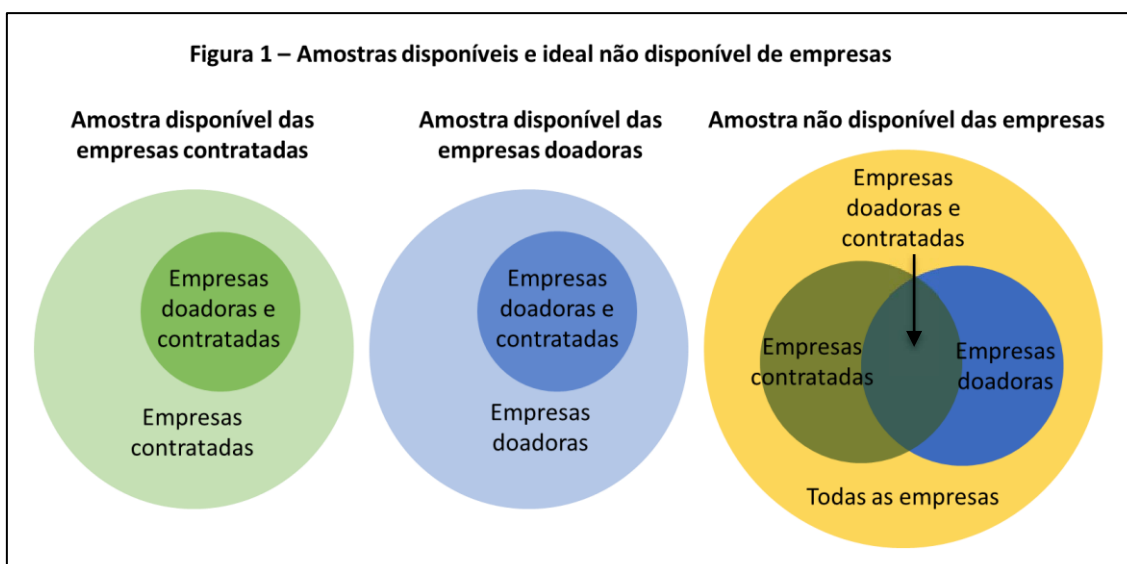
Na próxima seção será apresentada a estratégia metodológica para investigar o papel exercido pelos partidos que dirigem os ministérios na relação entre distribuição de contratos federais e obtenção de financiamento empresarial de campanha. Na terceira seção, a análise descritiva e os modelos probabilísticos favorecem o argumento de que, embora contratos públicos não sejam frequentemente distribuídos para obter recursos de campanha, as empresas que decidiam participar do financiamento das eleições preferiam direcionar doações a membros do governo que dirigiam ministérios quanto mais beneficiadas por contratos públicos. Por fim, serão discutidas as expectativas quanto à proibição do financiamento empresarial de campanha.

Dados, método e hipóteses

Os dados sobre contratos públicos entre governo e empresas foram extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal e envolvem o período compreendido entre 2011 e 2014. As informações foram cruzadas com o Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e com as receitas eleitorais de candidatos e partidos provenientes do Repositório de Dados do TSE. Além de pretender identificar as empresas contratadas que contribuíram com a corrida eleitoral, as fontes permitiram classificar os destinatários das doações como pertencentes à coalizão, à oposição e, mais especificamente, ao partido que dirigiu o ministério contratante⁵.

Apesar do grande volume de dados, esta pesquisa não dispõe de uma amostra aleatória das empresas. Ao contrário, as informações coletadas deram origem a duas amostras. A primeira diz respeito a todas as empresas contratadas, as quais se dividem entre doadoras e não doadoras eleitorais, enquanto a segunda se refere a todas as empresas doadoras, que se dividem entre contratadas e não contratadas. Para identificar efeitos causais não enviesados sem a necessidade da utilização de métodos experimentais, seria ideal obter uma amostra aleatória de empresas grande o suficiente para envolver empresas que contribuíram para a campanha e que obtiveram contratos públicos federais. A figura 1 ilustra as duas amostras disponíveis e a amostra ideal não disponível.

⁵ No banco de dados final foram classificados como partidos que dirigiram o ministério contratante apenas aqueles que geriram o respectivo ministério por pelo menos seis meses.



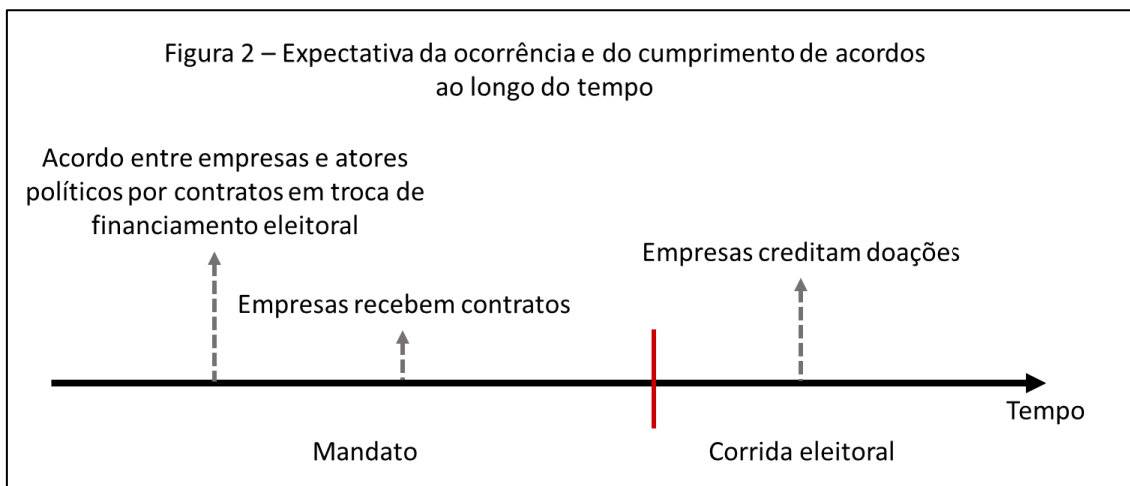
Fonte: elaborado pelo autor.

O modo como os dados estão disponíveis dificulta o emprego de métodos experimentais que simultaneamente evitem o viés de seleção e mantenham a dimensão partidária na análise. Oliveira e Araújo (2013) conseguiram avançar no debate ao aplicar o método de regressão descontínua para obter efeitos estimados não enviesados sobre a obtenção de recursos contratuais. No entanto, o tratamento utilizado pelos autores diz respeito à vitória individual de candidatos, afastando da análise a dimensão partidária, em especial a diferença entre membros da coalizão e oposição. Vale ressaltar que a maior proporção de emendas individuais executadas pelo Executivo partiu da iniciativa de integrantes da base do governo (Limongi e Figueiredo, 2005; Pereira e Mueller, 2003) e que cerca de 80% dos recursos de investimentos são provenientes de emendas coletivas ou de relatores (Limongi e Figueiredo, 2005). Além disso, se a vitória eleitoral de candidatos individuais for empregada como variável explicativa, os recursos empresariais doados aos comitês e diretórios partidários são excluídos, omitindo a maior parte do financiamento de campanha (Fonseca, 2017).

Segundo a literatura especializada, as fontes de viés de seleção seriam provenientes da ausência de variáveis, tais como o porte e a agressividade das empresas (Fonseca, 2017; Oliveira e Araújo, 2013). No entanto, não seria exagero supor que as variáveis de controle estariam positivamente associadas com ambos, o valor doado à coalizão e o valor contratual obtido. Isso significa que, se regressões estatísticas forem utilizadas, a expectativa é que, na ausência destas variáveis de controle, os efeitos estimados sofreriam viés positivo, ou seja, seria possível estimar a associação mínima entre recursos contratuais obtidos e contribuições de campanha endereçadas à coalizão. Embora pressupor a direção do viés mereça cautela, a estratégia analítica utilizada neste trabalho permite investigar como membros da

coalizão e dos partidos que dirigem ministérios distribuem contratos com o intuito de obter recursos empresariais campanha. Para tanto, serão utilizados os modelos de mínimos quadrados ordinários e logísticos, a fim de obter a associação mínima entre as variáveis de interesse e o resultado.

Três hipóteses serão testadas. Enquanto, a primeira parte das empresas contratadas para compreender se políticas públicas com a participação do setor privado são frequentemente utilizadas para fins de financiamento eleitoral, as demais hipóteses partem do universo dos doadores para compreender se os contratos públicos são importantes incentivos para que empresas privilegiem financiar os atores que controlam ministérios em detrimento da oposição, conferindo vantagens competitivas aos primeiros. A primeira hipótese emprega os contratos como variável dependente e as doações de campanha como variável independente, enquanto as demais invertem a direção de causalidade. Os dois procedimentos se justificam em termos teóricos porque, se acordos são firmados entre atores políticos e empresas, a barganha de contratos por financiamento eleitoral é definida simultaneamente. Nessa perspectiva, as contribuições de campanha não seriam definidas após o recebimento de contratos. As doações seriam apenas creditadas durante a corrida eleitoral, o que fundamenta não inseri-las exclusivamente como variável dependente. A figura 2 ilustra o argumento.



Fonte: adaptado pelo autor a partir de Fonseca (2017).

A primeira hipótese parte de todas as empresas contratadas pelo governo federal para identificar se os recursos contratuais obtidos e o tempo de vínculo com o poder público estão associados com a probabilidade de participar do financiamento eleitoral da coalizão e do partido que dirigiu o ministério contratante. Desse modo, será possível identificar se fornecer maiores recursos e contratos mais duradouros às empresas em troca de doações de campanha é uma prática corrente dos atores que controlam a política de contratação.

A segunda hipótese considera o universo de todas as empresas que participaram do financiamento eleitoral para investigar se a preferência de doar à coalizão e aos partidos que dirigem ministérios em detrimento da oposição está associada à chance de obter contratos públicos federais. Desse modo, é possível identificar se as empresas são incentivadas a alocar recursos nos atores que controlam a distribuição de contratos (coalizão ou partido do ministério contratante) em detrimento da oposição para conquistar contratos públicos. Por fim, partindo das empresas que participaram do financiamento eleitoral e que conquistam contratos, a terceira hipótese identifica se a preferência por alocar recursos de campanha nos atores que controlam a distribuição de contratos (coalizão ou partido do ministério contratante) em detrimento da oposição está correlacionada ao valor contratual recebido. Em suma, a segunda e a terceira hipóteses têm como objetivo verificar se controlar a política de contratação pública confere vantagens financeiras e, conseqüentemente, competitivas a membros do governo em detrimento da oposição.

Resultados

Os resultados apresentados nessa seção corroboram com a hipótese de que a contratação de empresas pelo governo federal e o financiamento empresarial de campanha tendiam a gerar mais distorções na disputa eleitoral entre governo e oposição do que incentivos generalizados a acordos entre contratantes e contratados⁶. Embora a contratação de empresas privadas pelo governo federal oferecesse oportunidades para que políticos e empresários negociassem recursos de campanha em troca de contratos públicos, a análise indica que esta não era uma prática tão frequente como se espera. Por outro lado, entre o universo de doadores empresariais, os contratos públicos eram incentivos importantes para que companhias preferissem investir na coalizão e nos partidos que dirigiam os ministérios contratantes em detrimento da oposição.

A análise descritiva pretende mostrar como as doações de campanha se diferenciavam entre empresas contratadas e não contratadas. A tabela 1 indica que, entre todos os contratados, os doadores de campanha ganharam, em média, 18.2 milhões de reais, enquanto os não doadores receberam em média 1.1 milhões. No entanto, não é possível sustentar que a troca de recursos contratuais por doações de campanha ocorre de modo generalizado, dado que apenas 0.4% das empresas contratadas doaram para campanha eleitoral. Se realmente existe troca de recursos públicos por financiamento eleitoral, isso ocorre pontualmente entre poucas empresas

⁶ Isso não significa que não existiam casos com negociação ilícita entre governo e empresários. No entanto, os testes indicam que essa prática não era frequente considerando o universo de todos os contratados.

que detêm grandes contratos, e não entre a maioria dos empresários que fornecem produtos e serviços ao governo.

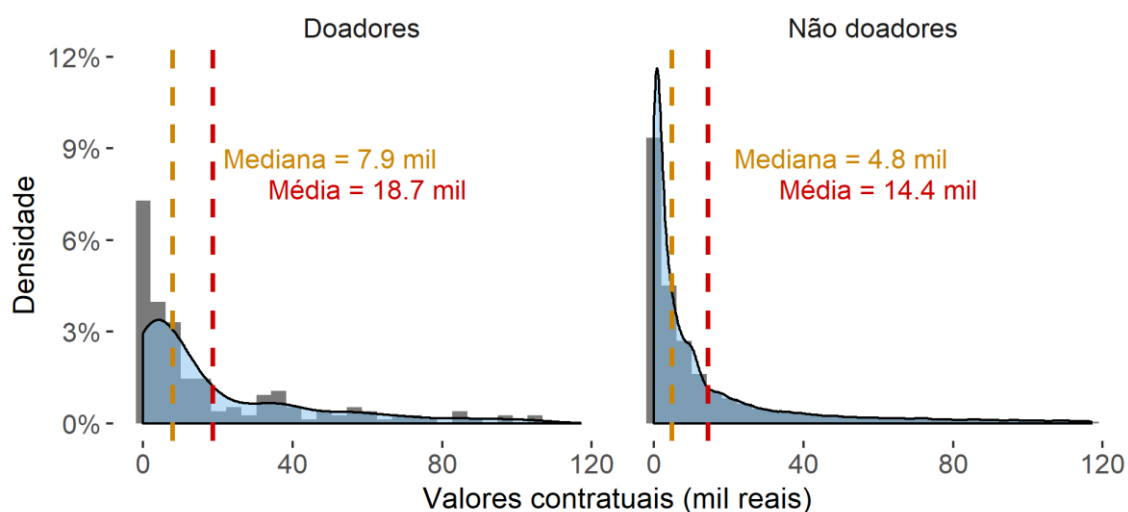
Tabela 1 - Valores contratuais recebidos por empresas doadoras e não doadoras entre 2011 e 2014

Situação	Valor contratado (milhões de reais)			Observações	
	Média	Desvio Padrão	Soma	Total	Percentual
Doadora	18,2	71,7	8997,8	495	0,4
Não doadora	1,1	234,2	126702,2	120394	99,6

Fonte: elaborado pelo autor.

Para ter um quadro mais detalhado a respeito da diferença entre contratados que contribuem e que não contribuem para a campanha eleitoral, o gráfico 1 mostra a distribuição das empresas na escala de valores contratuais. Para facilitar a visualização dos dados foram consideradas apenas as empresas posicionadas até o 0.85 percentil da escala contratual⁷. Os não doadores conquistam recursos contratuais mais concentrados nos valores mais baixos da escala, enquanto os doadores recebem valores mais dispersos, o que inclui contratos mais elevados.

Gráfico 1 - Distribuição do valores contratuais das empresas doadoras e não doadoras entre 2011 e 2014 considerando até o 0.85 percentil



Fonte: elaborado pelo autor.

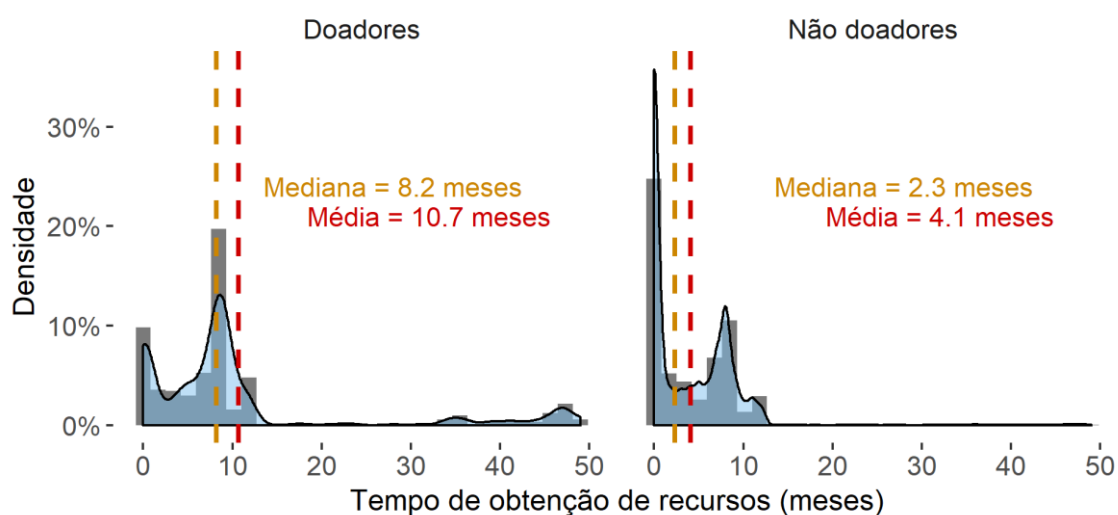
Os doadores e não doadores também se diferenciam quanto ao tempo de contratação com o poder público. O gráfico 2 apresenta o tempo de contratação das empresas doadoras e não doadoras. Enquanto doadores têm uma leve tendência a

⁷ Ao incluir as empresas acima do 0.85 percentil a visualização comparativa dos dados se torna prejudicada, devido à elevada concentração dos dois grupos.

estabelecer vínculos contratuais mais duradouros, os não doadores costumam estabelecer relações mais breves.

Os ministérios que gastaram maior volume de recursos com a contratação de empresas privadas estiveram sob a chefia de atores vinculados às maiores bancadas do Legislativo. A tabela 2 no anexo 1 descreve o volume de recursos e contratos por órgão ministerial e pelos partidos que chefiaram durante pelo menos seis meses. Os dez maiores ministérios em relação ao volume de recursos contratuais foram comandados por atores do PT, PMDB, PR e PDT ou personagens sem vínculo partidário⁸, enquanto os demais também estiveram sob o comando do PP, PSB, PC do B, PRB, PV e PSD.

Gráfico 2 - Distribuição do tempo de obtenção de recursos contratuais entre empresas doadoras e não doadoras entre 2011 e 2014



Fonte: elaborado pelo autor.

Embora seja raro que empresas contratadas pelo governo federal doem recursos para campanha eleitoral – 0.4% das empresas contratadas doaram, segundo a tabela 1 – não é incomum que, entre todos os doadores empresariais (segunda amostra), considerável fatia obtenha contratos com o poder público. De acordo com a tabela 3, de todas as empresas que doaram para candidatos e partidos no nível federal, 24.2% estabeleceram contratos com o governo federal. Em média, elas doaram 3.2 milhões de reais, valor bem superior à média de 0.7 milhões das empresas doadoras não contratadas. As doações de campanha dos contratados somam 1.56 bilhões de reais, 46% a mais que o montante de 1.07 bilhões dos não contratados. Tal quadro reforça

⁸ A classificação de vínculo ou ausência de vínculo partidário partiu do Banco de dados legislativo do CEBRAP.

que a contratação pelo governo federal é um dos principais incentivos que empresas dispõem para contribuir para a eleição federal.

Tabela 3 – Recursos doados por empresas contratadas e não contratadas pelo governo federal à eleição federal de 2014

Situação	Valor deflacionado (milhões de reais)			Observações	
	Média	Desvio Padrão	Soma	Total	Percentual
Contratados	3,2	22,3	1564,2	495	24,2
Não contratados	0,7	3	1070,5	1554	75,8

Fonte: elaborado pelo autor.

A diferença dos valores médio e total das doações entre os dois grupos se torna ainda mais evidente quando desagregamos os dados pelo destino das doações, como mostra a tabela 4. Empresas contratadas e não contratadas se diferenciam mais em relação às contribuições destinadas aos diretórios partidários e à disputa presidencial, o que corresponde a lógica da distribuição de ministérios baseada na negociação entre chefe do Executivo e partidos da coalizão. Por isso, os testes probabilísticos adiante empregarão como variáveis de controle o destino das doações.

Tabela 4 – Recursos doados (milhões de reais) por empresas contratadas e não contratadas pelo governo federal na eleição federal de 2014 segundo o destino das doações

Destino da doação	Contratados			Não Contratados		
	Total	Média	N	Total	Média	N
Diretório Partidário	1181,6	4,4	268	756,7	1,6	749
Comitês (sem cargo definido)	114,3	0,6	189	114,3	0,2	469
Comitê para cargos no Legislativo	7,6	0,3	22	6,9	0,2	37
Comitê para disputa presidencial	175,9	2,5	69	138,6	0,9	189
Candidatos à presidência	39,2	2,2	18	17,6	1,3	31
Candidatos à vice-presidência	15,3	2,5	6	2,1	1,7	9
Candidatos a senador	7,2	0,1	50	10,8	0,1	108
Candidatos a deputado	23,1	0,1	202	23,6	0	566
Todos os cargos e partidos	1564,2	3,2	495	1070,5	1	1554

Fonte: elaborado pelo autor.

A diferença de recursos destinados a membros da coalizão e da oposição se torna mais evidente quando são comparadas as empresas doadoras contratadas e não contratadas pelo governo federal. Segundo a tabela 5, entre as contratadas, as empresas que contribuíram para a coalizão doam em média 2.66 milhões contra 1.98 milhões das que contribuíram à oposição. Por outro lado, entre as pessoas jurídicas que não obtiveram contratos, os doadores dispuseram em média 0.6 milhões à coalizão contra 0.48 milhões direcionados à oposição.

Tabela 5 – Recursos doados à coalizão e à oposição nas eleições de 2014 por empresas contratadas e não contratadas pelo governo federal entre 2011 e 2014 (milhões de reais)

Destino da doação	Contratados			Não contratados		
	Total	Média	N	Total	Média	N
Partido que dirige o ministério contratante	556,45	2,5	223	-	-	-
Coalizão	980,71	2,66	369	666,37	0,6	1106
Oposição	580,73	1,98	294	402,37	0,48	837
Total	1564,21	3,16	495	1070,5	0,69	1554

Fonte: elaborado pelo autor.

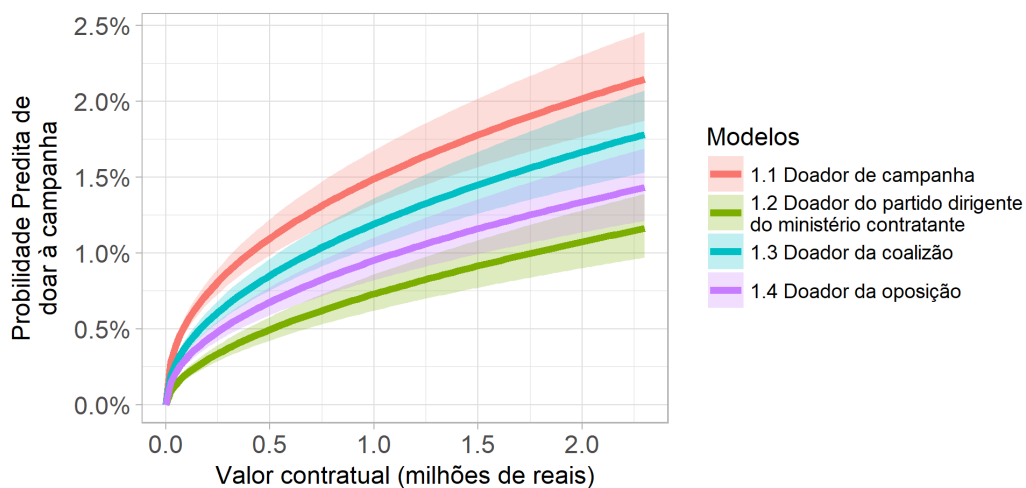
Como discutido na seção metodológica anterior, os modelos apresentados a seguir permitem inferir associações mínimas entre as variáveis de interesse e dependentes. Partindo da amostra de todas as empresas contratadas pelo governo federal entre 2011 e 2014, tanto o valor contratual, quanto o tempo do vínculo contratual, estão associados à probabilidade das empresas contribuírem para a campanha eleitoral. A tabela 6 no anexo 2 apresenta em maior detalhe os modelos *logit* que estimam as chances de contribuir, respectivamente, com a campanha do partido que dirigiu o ministério contratante, da coalizão e da oposição. Para facilitar a visualização dos resultados, os gráficos 3 e 4 apresentam, respectivamente, os efeitos estimados do valor e do tempo de vínculo contratual sobre as probabilidades de contribuição.

Segundo o gráfico 3, quanto maior os recursos contratuais obtidos maior a probabilidade de contribuir com a campanha de todos os grupos. Além do valor contratual estar positivamente associado à probabilidade de contribuir às campanhas de todos os grupos, inclusive da oposição, do menor ao maior valor contratual a probabilidade de contribuir à campanha aumenta no máximo 2.1% em média. O resultado corrobora com a hipótese de que raramente a obtenção de maiores recursos contratuais costuma ter como contrapartida a contribuição da corrida eleitoral de membros do governo e da oposição.

O gráfico 4 apresenta um resultado bem semelhante. Empresas com vínculos mais duradouros com o governo federal apresentam uma tendência a contribuir com a campanha de todos os grupos, mas a probabilidade predita aumenta no máximo 2.1% entre o menor e o maior tempo de vínculo contratual. Portanto, empresas mais dependentes do poder público ao longo do tempo não são tão motivadas a participar da corrida eleitoral. Além disso, a associação entre vínculos mais duradouros e a probabilidade de contribuir à oposição não é significativamente diferente em relação à coalizão ou ao partido que dirige o ministério contratante, visto que os intervalos de

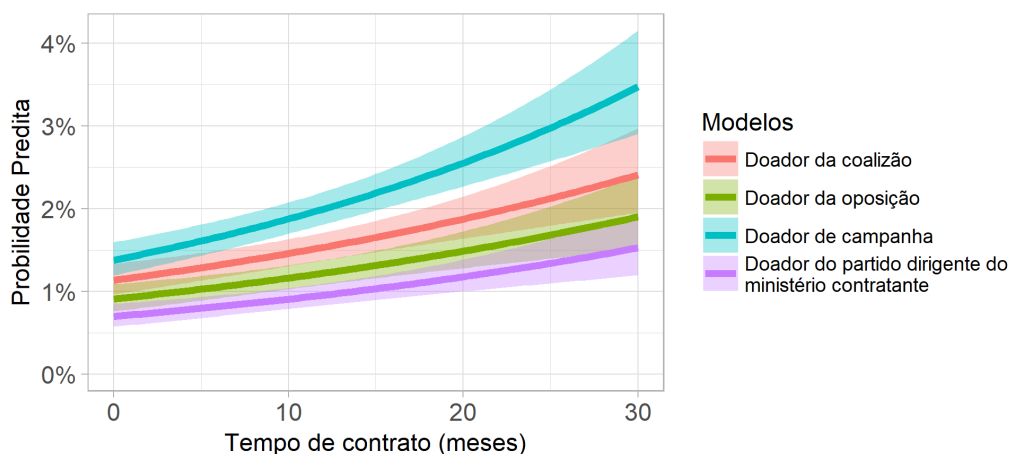
confiança se cruzam⁹. Tal resultado corrobora com a hipótese segundo a qual o rendimento contratual e vínculo contratual com o poder público pouco estimulam as empresas contratadas a financiar seus contratantes, visto que a associação – apesar de existir – é irrisória.

Gráfico 3 - Efeito do valor contratual sobre a probabilidade de contribuir à campanha eleitoral de 2014 (Modelos Logit)



Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 4 - Efeito do tempo de vínculo contratual sobre a probabilidade de contribuir à campanha eleitoral de 2014 (Modelos Logit)



Fonte: elaborado pelo autor.

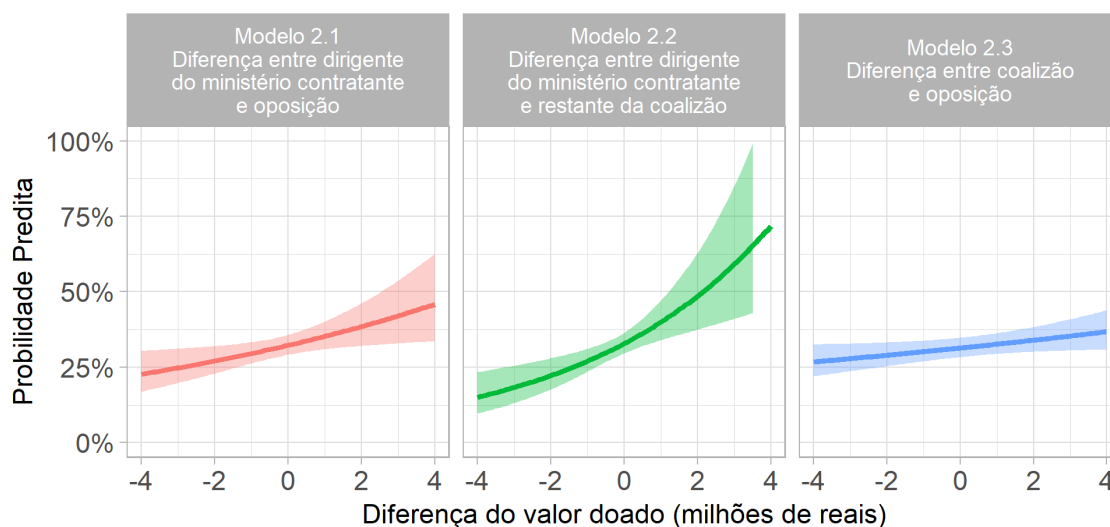
Ao contrário dos modelos anteriores, que parte da amostra de empresas contratadas, os próximos modelos partem de todos os doadores empresariais. Embora a os testes até aqui empregados indiquem que fornecer maiores recursos contratuais em troca de financiamento eleitoral é uma prática pouco frequente quando considerados todos os contratados, os modelos da tabela 7, no anexo 3, partem de todos os doadores

⁹ Os intervalos de confiança foram construídos com 0.05 de significância.

empresariais para verificar se a obtenção de contratos é um incentivo importante para que empresas manifestem a preferência por financiar a coalizão e partidos que dirigem os ministérios contratantes em detrimento da oposição. Como exposto na seção metodológica, contribuições de campanha passam a ocupar a posição de variável independente, porque, apesar de creditadas somente durante a corrida eleitoral, a hipótese considera que, se existem acordos entre governos e empresários, o valor doado e a obtenção de contratos são definidos simultaneamente.

Quando o gráfico 5¹⁰ ilustra os resultados e indica que, entre as empresas que contribuíram com a campanha eleitoral, a probabilidade de conquistar contrato público federal está substancialmente associada à diferença de recursos doados entre o partido que dirigiu o ministério contratante e a oposição (modelo 2.1), bem como à diferença de recursos doados entre o partido que dirigiu o ministério contratante e o restante da coalizão (modelo 2.2). Em outras palavras, a obtenção de contrato público é um importante incentivo para que que empresas prefiram financiar as eleições de membros do governo que dirigem os ministérios contratantes em detrimento da oposição.

Gráfico 5 - Efeito da preferência em alocar doações sobre a probabilidade de obter contratos do governo federal entre 2011 e 2014 (Modelos Logit)



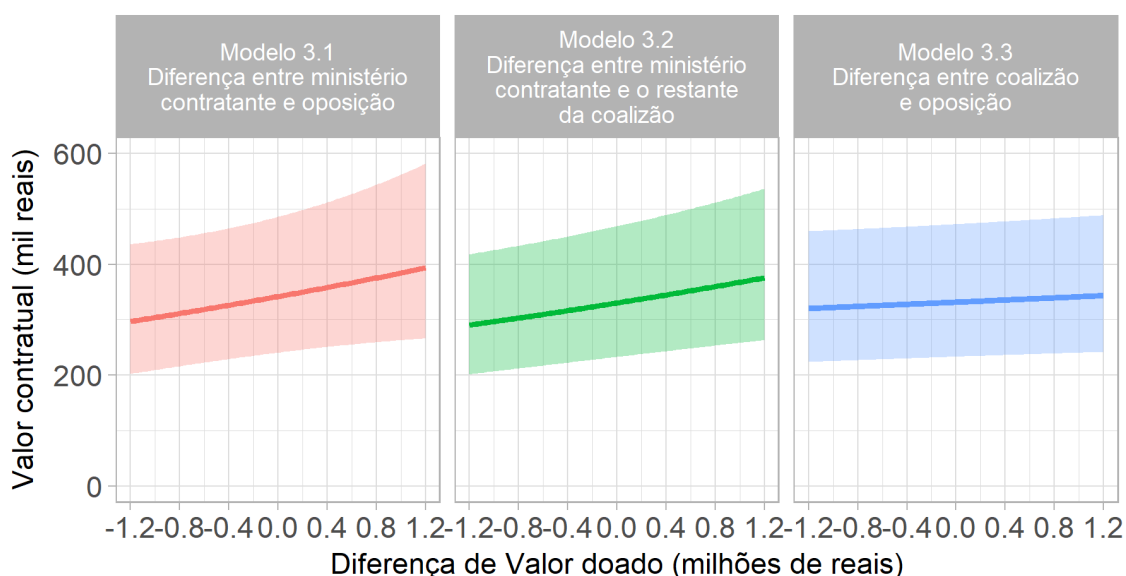
Fonte: elaborado pelo autor.

Os modelos 3.1 a 3.3, por sua vez, consideram apenas as empresas doadoras e contratadas, a fim de verificar se o valor dos contratos acompanha os recursos doados. Detalhes sobre os modelos podem ser consultados na tabela 8, no anexo 4. O gráfico 6 resume os resultados apontando que, quanto maior a diferença de recursos doados entre o partido que dirige o ministério contratante e a oposição, maior o valor

¹⁰ O modelo 3.2 não foi representado graficamente porque o efeito do tratamento (Valor doado ao partido dirigente do ministério contratante) não atingiu significância estatística, conforme mostra a tabela 8.

contratual obtido (modelo 3.1). A preferência em contribuir aos partidos que dirigem o ministério contratante em detrimento do restante da coalizão também é evidente (modelo 3.2), ao contrário da preferência em doar para a coalizão em detrimento da oposição, que possui menor associação com o valor dos contratos (modelo 3.3). O resultado sugere que há uma tendência para que empresas com contratos mais dispendiosos prefiram recompensar seus contratantes, conferindo vantagem eleitoral para o governo.

Gráfico 6 - Associação entre a preferência de direcionar doações de campanha e o valor contratual obtido entre 2011 e 2014



Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados sustentam que dirigir ministérios e, conseqüentemente, ter a possibilidade de influenciar o processo de contratação de empresas privadas confere vantagens competitivas aos integrantes do governo quando as regras eleitorais permitem o financiamento empresarial das campanhas. Isso não significa que, entre todos os contratados, seja comum contribuir para a corrida eleitoral em troca de contratos públicos. Por um lado, poucas empresas contratadas decidem contribuir à campanha, mas, por outro, entre as que decidem participar do jogo, a obtenção de contratos se mostrou um incentivo importante para que empresas privilegiassem seus contratantes em detrimento dos demais competidores.

Discussão

O presente trabalho alimenta a expectativa de que proibição de financiamento eleitoral gerará maior impacto sobre a competição democrática do que na gestão de contratos públicos. Primeiro, a contratação de empresas pelo governo federal não

costuma ter como contrapartida o fornecimento de doações eleitorais à coalizão ou, especificadamente, aos partidos que dirigem os ministérios. Ao contrário, raramente empresas contratadas contribuem com a corrida eleitoral, além de que o valor e o tempo de vínculo contratual têm baixíssima associação com a probabilidade de doar para campanha eleitoral de ambos governo e oposição.

Em segundo lugar, embora não seja a regra financiar candidaturas em troca contratos públicos, entre as empresas que decidiram participar da corrida eleitoral, obter contratos se mostrou um importante incentivo para preferir direcionar doações ao partido que dirige o ministério contratante em detrimento da oposição. O diagnóstico corrobora com a expectativa segundo a qual o fim do financiamento empresarial de campanha diminuirá as vantagens de arrecadação dos partidos que integram o governo. Considerando a ampla literatura que sustenta o impacto do dinheiro sobre o voto¹¹, menor vantagem de arrecadação dos membros do governo implicará em maior competitividade entre coalizão e oposição – embora potencialmente o financiamento público confira maior vantagem às grandes bancadas em comparação aos partidos com menor representação.

Embora o contexto de denúncias ligadas à Operação Lava-Jato sugira a existência de acordos ilícitos entre empresários e governo – os quais geraram elevados prejuízos à receita pública –, esta é uma prática incomum quando considerado todo o universo de empresas contratadas. Inclusive, é plausível supor que políticos e partidos estabelecessem acordos com poucas e grandes empresas, a fim de minimizar o risco de escândalos. Esse quadro sugere que, após a proibição do financiamento empresarial de campanha, pouco será alterado nas relações contratuais entre governo e empresários, contraindo a interpretação de que os cofres públicos estarão muito mais protegidos em relação a acordos ilícitos entre empresários e atores políticos. Por outro lado, se o presente diagnóstico estiver correto, as eleições serão mais competitivas entre governo e oposição, visto que as empresas contratadas que decidiram financiar as eleições eram incentivadas a privilegiar partidos que dirigiam os ministérios contratantes. Dirigir os ministérios e, conseqüentemente, ter oportunidade de influenciar contratação de um número reduzido de empresas privadas era um dos principais instrumentos que conferia vantagens competitivas aos partidos que integravam o governo.

¹¹ Para rever o debate consultar Cervi (2010), Figueiredo Filho et al. (2011), Lemos, Marcelino e Pederiva (2010), Mancuso (2015), Mancuso e Speck (2012), Peixoto (2010), Pereira e Rennó (2007), Samuels (2001a, 2001b, 2001c, 2001d, 2002).

Bibliografia

- BOAS, T.; HIDALGO, F. & RICHARDSON, N., 2014. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. Working Paper, 379. *Boston University*.
- CERVI, E., 2010. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 4, p. 135–167.
- CLAESSENS, S.C.; FEIJEN, E. & LAEVEN, L., 2008. Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Contributions. *Journal of Financial Economics*, 88(2008), pp.554-580. DOI: 10.1016/j.jfineco.2006.11.003.
- FIGUEIREDO FILHO, D.B.; SANTOS, M.L.; SILVA Jr., J.A.; ROCHA, E. 2011. Campaign Spending and Poverty Levels in Brazil: An Exploratory Approach. 35º *Encontro da Anpocs*. Caxambu, MG.
- 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 & Política*, v. 25, n. 61, p. 31-49.
- 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 35º *Encontro da Anpocs*. Caxambu.
- LAZZARINI, S.G.; Musacchio, A.; Bandeira-de-Mello, R. & Marcon, R., 2011. What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009. Working Paper, 12. *Harvard Business School*.
- LEMOS, L.B.; MARCELINO, D.; PEDERIVA, J.H., 2010. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*, 16(2), p. 366–393.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C., 2005. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p.737-776.
- MANCUSO, W. P., 2015. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, 23(54), p.155-183.
- _____; SPECK, B.W. 2012. Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil: um estudo das eleições para deputado federal em 2010. *VIII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade*. Curitiba, PR.

OLIVEIRA, A.J.S.N & ARAÚJO, 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 *37º Encontro Anual da Anpocs*. Águas de Lindóia.

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

PEREIRA, C. e MUELLER, B., 2003, Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, vol. 46, no4, pp. 735-771.

_____; RENNÓ, L. 2007. O que é que o reeleito tem? O retorno: esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, 27(4), p. 664–683.

SAMUELS, D. 2001a. Money, Elections, and Democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 43(2), p. 27–48.

_____. 2001b. Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil. *Comparative Politics*, 34(1), p. 23–42.

_____. 2001c. When does every Penny Count? Intra-party Competition and Campaign Finance in Brazil. *Party Politics*, 7(1), p. 89–102.

_____. 2001d. Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil. *The Journal of Politics*, 63(2), p. 569–584.

_____. 2002. Pork Barreling is not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Source of the Personal Vote in Brazil. *The Journal of Politics*, 64(3), p. 845–863.

SANTOS, M., SILVA, M., FIGUEIREDO FILHO, D. E ROCHA, E., 2015. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, vol.21, no.1.

WOOLDREDGE, J. M., 2002. *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. Mason: South-Western.

Anexo 1

Tabela 2 – Recursos e número de contratados por órgão ministerial e partidos que chefiam os ministérios durante seis meses no mínimo entre 2011 e 2014

Órgão ministerial	Valor deflacionado		Número	Partidos
	Total (milhões)	Média (mil)		
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	42488	5534,5	7677	PT; PMDB
MINISTERIO DA EDUCACAO	14347	106,6	134584	S.PART; PT
MINISTERIO DA FAZENDA	12780	455,9	28036	S.PART; PT; PMDB;
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	11847	1626,8	7282	PMDB
MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	11261	141,6	79512	S.PART; PMDB
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	9271	1416,7	6544	S.PART; PR
MINISTERIO DA SAUDE	9138	162,1	56366	S.PART; PT; PMDB
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	6038	302,4	19968	S.PART; PT
MINISTERIO DA DEFESA	3887	54,2	71765	PT; PMDB
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	3777	1041,5	3627	S.PART; PDT
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	2546	916,2	2779	PMDB; PSB
SECRETARIA ESPECIAL DE PORTOS	1334	13206,5	101	S.PART; PSB; PR
MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO AGRARIO	1119	302,5	3700	PT
MINISTERIO DA JUSTICA	1017	68,2	14915	S.PART; PT
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	924	183,4	5036	PT
MINISTERIO DAS CIDADES	554	286,5	1935	S.PART; PP
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	436	322,5	1352	S.PART; PT
SECRETARIA DE COMUNICACAO SOCIAL	433	137,3	3155	S.PART
ADVOGADO GERAL DA UNIAO	393	136,5	2882	S.PART
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO	383	21,1	18116	S.PART; PT
MINISTERIO DA CULTURA	346	70,8	4893	S.PART; PT; PC.DO.B
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	329	61,6	5334	S.PART
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, INDUSTRIA E COMERCIO EXTERIOR	227	135,9	1668	S.PART; PT
SECRETARIA DE AVIACAO CIVIL DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA	212	3026,6	70	S.PART; PMDB
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME	145	921	157	PT

MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	127	124,8	1021	S.PART
MINISTERIO DO TURISMO	106	202,8	522	S.PART; PMDB; PV
SECRETARIA ESPECIAL DE POLITICAS PARA AS MULHERES	66	677	97	PT
CONTROLADORIA GERAL DA UNIAO	60	138,1	437	S.PART
MINISTERIO DO ESPORTE	48	171	280	PC.DO.B
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	33	84	387	PT; PRB
SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS	8	232,3	36	S.PART; PT
SECRETARIA DA MICRO E PEQUENA EMPRESA	7	494,8	15	S.PART; PSD
SECRETARIA GERAL DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA	4	404,3	9	S.PART; PT
SECRETARIA DE POLITICAS DE PROMOCAO DA IGUALDADE RACIAL	3	101,7	30	S.PART; PT
GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	2	26,6	78	PMDB
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATEGICOS	1	129,3	10	S.PART; PMDB
SECRETARIA DE RELACOES INSTITUCIONAIS	1	602,5	2	PT

Fonte: elaborado pelo autor.

Anexo 2

Tabela 6 - Efeito do valor contratual recebido sobre a chance de contribuir para campanha eleitoral de 2014 (Modelos Logit)

	Doar para campanha (Modelo 1.1)	Doar para o partido que dirige o ministério (Modelo 1.2)	Doar para coalizão (Modelo 1.3)	Doar para oposição (Modelo 1.4)
Constante	-10.402*** (0.207)	-12.748*** (0.334)	-11.218*** (0.245)	-11.548*** (0.275)
Valor contratual (reais)	0.439*** (0.017)	0.559*** (0.026)	0.484*** (0.020)	0.492*** (0.022)
Tempo (meses)	0.031*** (0.004)	0.026*** (0.006)	0.025*** (0.005)	0.025*** (0.006)
Observations	120,889	120,889	120,889	120,889
Log Likelihood	-2,717.771	-1,274.844	-2,077.836	-1,708.676
Akaike Inf. Crit.	5,441.542	2,555.688	4,161.671	3,423.353

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Os estimadores estão dispostos em sua forma logarítmica. Os valores monetários estão medidos em reais e foram deflacionados pelo índice IGP-DI da FGV

Fonte: elaborado pelo autor.

Anexo 3

Tabela 7 - Efeito das doações sobre a chance de obter contrato público federal entre 2011 e 2014 (Modelos Logit)

	Modelo 3.5	Modelo 3.6	Modelo 3.7
Diferença de doação entre dirigente do ministério contratante e oposição	0.00000** (0.00000)		
Diferença de doação entre dirigente do ministério contratante e restante da coalizão		0.00000*** (0.00000)	
Diferença de doação entre coalizão e oposição			0.00000** (0.00000)
Doador de partidos	0.139 (0.129)	0.150 (0.129)	0.130 (0.129)
Doador de partidos e candidatos	0.254* (0.150)	0.296* (0.152)	0.164 (0.150)
Constante	-1.264*** (0.107)	-1.262*** (0.107)	-1.265*** (0.107)
Observations	2,049	2,049	2,049
Log Likelihood	-1,128.313	-1,116.923	-1,128.519
Akaike Inf. Crit.	2,264.626	2,241.845	2,265.037

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Os estimadores estão dispostos em sua forma logarítmica. Os valores monetários estão medidos em reais e foram deflacionados pelo índice IGP-DI da FGV

Fonte: elaborado pelo autor.

Anexo 4

Tabela 8 – Associação entre os recursos empresariais doados e o valor contratual obtido entre 2011 e 2014

	Modelo 3.5	Modelo 3.6	Modelo 3.7
Constante	13.600*** (1.467)	13.599*** (1.458)	13.585*** (1.468)
Diferença de doação entre dirigente do ministério contratante e oposição	0.00000* (0.00000)		
Diferença de doação entre dirigente do ministério contratante e restante da coalizão		0.00000*** (0.00000)	
Diferença de doação entre coalizão e oposição			0.00000 (0.00000)
Percentual doado a comitês e diretórios	-0.006 (0.015)	-0.006 (0.015)	-0.006 (0.015)
Percentual doado à disputa presidencial	0.007 (0.016)	0.006 (0.016)	0.006 (0.016)
Percentual doado a deputados	-0.023 (0.015)	-0.023 (0.015)	-0.023 (0.015)
Observations	495	495	495
R ²	0.043	0.054	0.042
Adjusted R ²	0.035	0.046	0.034
Residual Std. Error (df = 490)	3.959	3.937	3.962
F Statistic (df = 4; 490)	5.543***	7.000***	5.352***

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Os valores monetários estão medidos em reais e foram deflacionados pelo índice IGP-DI da FGV

Fonte: elaborado pelo autor.