

41º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT09 - Dinheiro, Interesses e Democracia: A Influência dos Recursos Financeiros no Sistema Político

Restrição ao Financiamento de Campanha e Diminuição do Nível de Competição Eleitoral

**Thiciane Carneiro Santa Cruz
Luciano Neves de Oliveira
Clóvis Alberto Vieira de Melo
Jimmy Matias Nunes
Marcel Augusto Brito Neves Pereira**

[Versão preliminar, favor não citar sem autorização dos autores]

Caxambu, outubro de 2017

RESUMO

Em 2015 o Supremo Tribunal Federal proibiu o financiamento eleitoral por parte de pessoas jurídicas a partidos e candidatos. O argumento central era inibir o uso do poder econômico nos pleitos eleitorais bem como evitar durante as futuras gestões relações não republicanas entre governantes e empresas financiadoras. Por outro lado, é possível que esse rearranjo institucional possa ter produzido uma externalidade negativa, sendo esta a diminuição do nível de competição eleitoral. Em grande medida pode-se dizer que o novo dispositivo favoreceu aqueles que já se encontravam no poder, que são detentores da máquina administrativa e de todo capital político que a mesma lhe confere, o que por si produz desigualdade na competição eleitoral. Os opositores, até 2015, podiam contar com o financiamento empresarial de campanha, que seria um importante instrumento para se fazer frente a candidatos no poder. Sob este aspecto questiona-se se a proibição ampliou a desigualdade de competição entre situação e oposição. Nesse trabalho objetiva-se, comparando as eleições municipais de 2012 e 2016 em todo país, verificar se a proibição, de fato, favoreceu os candidatos à reeleição.

Palavras-chaves: financiamento de campanha; doações de pessoas jurídicas; competição eleitoral.

Restrição ao Financiamento de Campanha e Diminuição do Nível de Competição Eleitoral

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre financiamento de campanha eleitoral é um tema recorrente quando se discute sistemas eleitorais.¹ No Brasil, decisão de 2015 do Supremo Tribunal Federal (STF) terminou por modificar a norma adotada e proibiu o financiamento de campanhas eleitorais por parte de pessoas jurídicas.

Esse tipo de proibição não é uma novidade no Brasil. A Lei orgânica dos partidos políticos de 1965, em seu artigo 56, já vedava expressamente aos partidos políticos receber direta ou indiretamente recursos de empresas privadas, o que vigorou pelo menos por nove eleições, dentre as quais duas presidenciais diretas. Esse dispositivo figurou até 1995,

¹ Entenda-se financiamento de campanha como os recursos materiais utilizados na eleição para convencer o cidadão a lhe conceder um voto (SPECK, 2006).

quando foi editada a Lei nº 9.096, que dispõe sobre partidos políticos, e em seu artigo 38 foi estipulada as fontes que deveriam constituir o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), dentre as quais, as doações de pessoas físicas e jurídicas. Segundo Speck (2012) essa mudança institucional em grande medida deu-se como reação a escândalos ocorridos no início dos anos 1990, dentre os quais um envolvendo o então Presidente da República e seu tesoureiro de campanha, que culminou com uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).²

A decisão do STF concernente a proibição de doações de pessoas jurídicas, na esteira do voto do relator Ministro Luiz Fux, ocorreu como resposta a provocação, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4.650, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), o qual argumentou serem inconstitucionais os dispositivos constantes nas Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97, sob o fundamento de sua incompatibilidade com a Carta Magna. Os pedidos de inconstitucionalidade compreendiam:

(a) “seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza, **a contrario sensu**, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do Parágrafo único do mesmo dispositivo, e do art. 81, caput e § 1º do referido diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia ex nunc à decisão”; (b) “seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; e a inconstitucionalidade das expressões “**ou pessoa jurídica**”, constante no art. 38, inciso III, da mesma lei, e “**e jurídicas**”, inserida no art. 39, caput e § 5º do citado diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia ex nunc à decisão” [...] (BRASIL, 2015, grifo do autor).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade foi julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “*ou pessoa jurídica*”, constante no art. 38, inciso III, e “*e jurídicas*”, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

² CPI mista requerida pelo Partidos dos Trabalhadores (PT) para apurar denúncias de Pedro Collor de Mello, irmão do presidente Fernando Collor de Mello, referente a Paulo Cesar Farias, tesoureiro de campanha em 1989 de Collor, que segundo Pedro Collor, estaria solicitando propinas a empresários em nome do Presidente da República.

Deste modo, as doações para financiamento de campanha eleitoral (majoritária e proporcional), de acordo com o STF, passariam a ser apenas as provenientes de pessoas físicas, no limite de até 10% (dez por cento) do imposto de renda declarado no ano anterior ao do pleito, permanecendo incólume o financiamento público indireto através do fundo partidário e do direito ao horário eleitoral gratuito dos partidos tanto em anos não eleitorais como também no período eleitoral.

A decisão significou a exclusão da possibilidade de doações de pessoas jurídicas no processo eleitoral, o que causou divergências dentro da própria Corte, tendo manifestado outros ministros posicionamentos contrários a este entendimento.

Alguns dias após a decisão do STF a então Presidente Dilma Rousseff vetou a alteração da Lei 13.165/2015, aprovada no Senado Federal, que reintroduzia a possibilidade de financiamento eleitoral por empresas, o que garantiu a aplicabilidade da proibição já nas eleições de 2016.³

O financiamento empresarial de campanha eleitoral, bem como as suas formas, não é um tema pacífico no Brasil. Speck (2012) sugere que esse tema está umbilicalmente vinculado a discussão sobre corrupção. Segundo Peixoto, “em grande medida, a discussão acerca do financiamento de partidos deve-se à estreita e indissociável relação existente entre as esferas de poder econômico e político, ou seja, entre dinheiro e eleições” (2010).

Há divergências na classe política, na literatura e no meio jurídico. No tocante ao financiamento empresarial, o fato é que o Brasil experimentou durante a sua história as duas realidades: dez eleições com restrições a doação empresarial, incluindo a de 2016, e pelo menos dez eleições com financiamento empresarial (1996 a 2014). Além disso, não é possível afirmar que as mazelas envolvendo relações promíscuas entre governantes e empresários foram exclusividade de apenas um desses períodos.

No entanto alguns defensores da vigência do financiamento empresarial nas campanhas políticas alertam para externalidades negativas, dentre as quais a diminuição da competição eleitoral, uma vez que a ausência de tal tipo de financiamento poderia

³ A presidente Dilma Rousseff sancionou, no dia 29 de setembro de 2015, a Lei da Reforma Política aprovada pelo Congresso Nacional, com o veto de sete itens, entre eles o que permitia a doação de empresas a campanhas eleitorais. O artigo sobre doações de empresas vetado pela presidente tinha a seguinte redação aprovada no Congresso: "Doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações". Ao justificar o veto, a presidente Dilma Rousseff se baseou na decisão Supremo: "A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal - STF".

favorecer os candidatos que já estivessem no poder. Portanto, os candidatos à reeleição seriam favorecidos por esta mudança institucional. Verificar se de fato isso se comprova é o principal objetivo desse trabalho. Para tanto, a pesquisa, ainda em fase exploratória, buscou verificar se de fato houve aumento da prevalência daqueles candidatos que se lançaram a reeleição, a partir da comparação dos resultados das eleições de 2012 e 2016, a primeira com financiamento empresarial e a segunda com restrição.

Além do objetivo proposto acima, buscou-se também nessa pesquisa: 1) descrever os argumentos contrários e favoráveis dos ministros do STF quanto a restrição das doações empresariais; 2) analisar padrões de financiamento de campanha municipal, a partir das prestações de contas de 2012; e 3) relacionar volume de financiamento recebido e voto.

2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL E A PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES DE PESSOAS JURIDICAS PELO STF

Nesta seção serão expostos os argumentos dos ministros do STF constantes Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4.650, que versa sobre a restrição ao financiamento de campanhas eleitorais por pessoa jurídica para partidos políticos e candidatos.

No Brasil o financiamento de campanha é misto, uma vez que ao lado da possibilidade de doações por pessoas físicas, tem-se a alocação de recursos públicos destinados aos partidos, através do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos. Esse fundo é constituído por recursos públicos e particulares, conforme previsto no art. 38 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995:

[...] I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II – recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III – doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV – dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

A liberação de recursos financeiros durante o ano ocorre mensalmente por meio do duodécimo, obtido com a divisão em 12 partes iguais da dotação orçamentária destinada ao fundo partidário, e de recursos oriundos de multas previstas no Código Eleitoral, na Lei

Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades) e na Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), conforme a arrecadação do mês anterior.⁴

Os cálculos mensais para distribuição do total do fundo partidário é feito da seguinte forma, de acordo com o art. 41-A da Lei nº 9.096/1995,

I) 5% (cinco por cento) são destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso a esses recursos; II) 95% (noventa e cinco por cento) são distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Os partidos políticos que estão habilitados a receber o fundo partidário são todos aqueles que não violarem o art. 37-A da Lei nº 9.096/1995, o qual dispõe que “[...] a falta de prestação de contas implicará a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência e sujeitará os responsáveis às penas da lei”. A Resolução número 23.464, de 17 de dezembro de 2015, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), regulamenta que os valores relativos à multas e penalidades pecuniárias previstas no Código Eleitoral e em leis conexas são recolhidos de acordo com o art. 4º da Resolução nº 21.975, de 16 de dezembro de 2004 do TSE. Assim como as renúncias fiscais que permitem aos partidos a veiculação dos denominados programas partidários e dos guias eleitorais no ano das eleições.

Ao vedar o financiamento de empresas, o STF não proibiu o financiamento privado de forma absoluta, mas apenas o limitou às pessoas físicas. O posicionamento adotado pelo STF não foi resultante de uma decisão unânime, na medida em que três ministros não concordaram com a proibição ao financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, dentre eles o ministro Teori Zavascki, que alegou que esta proibição não impediria a prática de caixa 2 ou outro meio de burlar a fiscalização da justiça eleitoral.

O relator do caso, o Ministro Luiz Fux, iniciou seu voto no que tange pessoas jurídicas ressaltando que as mesmas não têm direitos políticos: “Deveras, o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas” (BRASIL, 2015, pg. 26).

Continuando, Fux sugeriu que o alto custo para realização de uma eleição é devido a participação das pessoas jurídicas como patrocinadoras:

⁴ Resolução TSE nº 21.975, de 16 de dezembro de 2004 - Brasília – DF, que disciplina o recolhimento e a cobrança das multas previstas no Código Eleitoral e leis conexas e a distribuição do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário).

[...] Este cenário se agrava quando se constata que as pessoas jurídicas, nomeadamente as empresas privadas, são as principais doadoras para candidatos e partidos políticos. Deveras, as pessoas jurídicas são as grandes protagonistas no financiamento das campanhas eleitorais, respondendo pela absoluta maioria das doações (BRASIL, 2015, pg. 27).

Sob este aspecto, cabe ressaltar que o custo de uma eleição realmente é alto e que grande parte dele é arcado pelo setor público, quer seja pela estrutura pública envolvida, que na eleição de 2016, por exemplo, foi estimada em 600 milhões de reais, quer seja pelo financiamento previsto em lei para os partidos políticos, a exemplo do fundo partidário, que em 2017 teve dotação orçamentária superior a 728 milhões de reais. Ademais, tomando-se como parâmetro as eleições de 2012 e 2014, ambas com financiamento empresarial vigente, as receitas declaradas pelos candidatos somaram R\$ 4.074.160.014,21 e R\$ 3.746.482.388,11 respectivamente. Do montante da eleição de 2012, 17,42% teve como fonte de receita as pessoas jurídicas (Tabela 7), enquanto que na eleição de 2014 esse percentual chegou a pouco mais de um quarto, sendo ele de 26,06% (Tabela 19, anexo). Além disso nem todos os candidatos que participam dos pleitos eleitorais, recebem doações de pessoas jurídicas. Dos 5.506 candidatos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2014, apenas 1.736 (31,53%) declararam ter recebido doações de pessoas jurídicas (Tabela 20, anexo). No entanto, não se descarta a possibilidade desses dados terem inconsistências, uma vez que são informados pelos próprios candidatos, que podem errar por imperícia ou mesmo por má fé. Por outro lado, não há qualquer outra informação que demonstre o contrário, o que torna imprecisa a assertiva do Ministro Fux. Destaque-se que parte da literatura é cética quanto a qualidade desses dados, todavia autores como Samuels (2006) apontam para utilidade dos mesmos.

O Relator ainda afirma que a solução não é apenas proibir o financiamento, mas combinar a vedação com o aprimoramento dos mecanismos de controle. Afirmou, também, que a retirada de financiamento de campanha por pessoas jurídicas facilitaria a transparência nas doações:

Na realidade, tanto a proibição de doações por empresas privadas quanto o aperfeiçoamento das ferramentas de controle podem caminhar juntas. E, a este respeito, proscrever a doação por pessoas jurídicas pode, inclusive, facilitar a tarefa dos órgãos de controle, uma vez que se tornam *autoevidentes* as campanhas mais dispendiosas (BRASIL, 2015, pg 30).

O primeiro contraponto ao posicionamento de Fux foi apresentado por seu colega, ministro Teori Zavascki, que se mostrou favorável à doação por pessoas jurídicas à

campanhas eleitorais. Sugeriu que as práticas não republicanas para conseguir meios com fins de cobrir custos de campanhas iriam aumentar, ao invés de diminuir, indo em sentido oposto ao que pretendia com a proibição (BRASIL, 2015). Zavascki argumentou:

“[...] a abertura que permitiu doações por parte de pessoas jurídicas, em níveis limitados e acompanhados por sistema de controle, como hoje está consagrado nas normas aqui atacadas, resultou de uma opção legislativa explicitamente concebida como resposta às immoderações, fraudes e descaminhos *verificados quando vigorava a proibição que aqui se busca reimplantar*, mazelas que vieram à tona durante as investigações de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI desencadeada no governo do então presidente Fernando Collor de Mello. Na ocasião, firmou-se o consenso de que a proibição pura em simples do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas seria uma alternativa hipócrita para minorar a natural e inevitável insinuação do poder econômico sobre as eleições. A admissão de doações privadas, acompanhada do estabelecimento de meios de controle mais efetivos, foi a aposta que acabou sendo adotada [...]

[...] Presente essa realidade, mostra-se uma alternativa pouco afinada com a nossa experiência histórica imaginar que a corrupção eleitoral e o abuso do poder econômico sejam produto do atual regime normativo e que isso seria razão ou pretexto suficiente para declará-lo inconstitucional, propiciando assim a volta ao regime proibitivo anterior” (BRASIL, 2015, pg. 08).

Outro posicionamento contrário ao de Fux partiu do Ministro Gilmar Mendes, que inicialmente relata como é o atual sistema de financiamento de campanhas no Brasil, ressaltando que apesar de merecer aperfeiçoamento ainda é um sistema que possibilita a competição eleitoral. Para o Ministro o que degrada o sistema eleitoral são os abusos perpetrados por quem está no poder, corroborados por uma legislação ineficiente e pela falta de fiscalização. Gilmar Mendes alerta que a proibição ao financiamento de campanha por pessoas jurídicas já existiu diversas vezes no Brasil e que as condutas praticadas no decorrer destas proibições em nada se diferenciam das atuais descobertas feitas pela operação lava jato. Descreve ainda que a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI):

[...] do Esquema PC Farias produziu um relatório cujo CAPÍTULO X, intitulado DOS FATORES QUE POSSIBILITAM “ESQUEMAS” DO TIPO PC, teve como primeiro item O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS. Ao discorrer sobre relações escusas que se estabeleceram entre grandes empreiteiras e parte do poder político, o relatório da CPI já mencionava obras superfaturadas, entre outros fenômenos, que voltam a ser escancarados, atualmente, pela Operação Lava Jato (BRASIL, 2015, pg. 27).

A CPI, segundo Gilmar Mendes, revelou graves ilícitos ligados ao financiamento da campanha eleitoral. Em seu relatório, a CPI também alertava para a hipocrisia que existe em acreditar que a proibição de financiamento por pessoas jurídicas excluiria as empresas de participarem das campanhas:

Além disso, o relatório da CPI afirmava com clareza e considerando a experiência comparada, que a legislação brasileira, ao vedar as doações de pessoas jurídicas aos partidos e campanhas eleitorais, era assaz restritiva e, portanto, irreal. Consignava que o fluxo de recursos de empresas para campanhas era realidade em todo o mundo civilizado e que a legislação brasileira beirava o ridículo, uma vez que estava comprovado, à saciedade, que ela não era capaz de impedir o aporte de recursos de empresas para as campanhas. Isso levava à conclusão de que seria hipocrisia a manutenção da vedação de recursos de empresas nas campanhas eleitorais [...] (BRASIL, 2015, pg. 27-28).

Naquela época também já existia o alerta para o valor dispendido em uma campanha e para a falta de fiscalização com estes gastos:

[...] e que, nesse sentido, o que o país precisava de fazer era, não apenas regulamentar com rigor o aporte de recursos nas campanhas (entrada de recursos), mas sobretudo, impor limites aos gastos (saídas de recursos) das campanhas, os quais deveriam ser fiscalizados com máxima eficiência pela Justiça Eleitoral. [...] “*A verdade é que a Justiça Eleitoral tem-se contentado com um controle formal das prestações de contas* (BRASIL, 2015, pg. 33, grifo do autor).

O Ministro Gilmar continua sua relatoria demonstrando preocupação com as falhas na regulamentação e o receio de que a solução encontrada seja o retorno ao “*status quo* da época do impedimento do ex-presidente Fernando Collor”. O retorno da permissão de doação de pessoas jurídicas as campanhas eleitorais, foi com a edição da Lei 8.713/93 que foi regulamentada pela Resolução nº 14.426, de 7 de agosto de 1994, do TSE. Este conjunto normativo regulamentou as eleições de 1994. O voto continua com o relato do caso do mensalão, em que várias ações que versam sobre o desvio de dinheiro da Petrobrás que foi utilizado em campanhas eleitorais que tramitam no STF:

Tramitam no Supremo Tribunal Federal e na Justiça Federal de Curitiba várias investigações, tendo como pano de fundo o recebimento de valores desviados da Petrobras para financiamento de campanhas de políticos aliados. Os próprios diretores das empreiteiras afirmam, sistematicamente, que, por ordem dos políticos que operavam o esquema, deixavam de pagar as propinas pela via normal – contas ocultas ou dinheiro vivo – e faziam depósitos como doações de campanha (BRASIL, 2015, pg. 41).

Ressalta que empresas como a Petrobras são patrimônio público e que tiveram valores públicos desviados (por quem estava no poder) para financiar campanha em benefício próprio:

[...] Note-se que estamos, agora sim, falando de financiamento público de campanhas. Financiamento público de apenas um dos lados na disputa eleitoral: aquele que indica a direção da empresa. Financiamento mediante desvio de valores públicos para particulares (BRASIL, 2015, pg. 42).

Faz saber que as doações de pessoas físicas não são tradição em nosso País e que não competem de forma alguma com as volumosas doações declaradas pelos candidatos, com isso ele reforça em seu voto que vão aumentar consideravelmente as condutas envolvendo doações clandestinas de pessoas jurídicas, por meio do caixa 2, bem como estimular a prática sistemática de crimes de falsidade, com o uso de CPF de “laranjas”.

O Ministro em seu voto alerta para o fato da legislação eleitoral permitir condutas como participação em entrevistas, programas e debates antes do registro de candidatura; propaganda em bens particulares; colocação de cavaletes, bonecos, cartazes e mesas para distribuição de material de propaganda ao longo das vias públicas; distribuição de folhetos, volantes e outros impressos; realização de comícios e utilização de aparelhagem de som; realização de carreta com carro de som entre outros meios que ele chama de “aproximação com o eleitor” são custosos e vão fazer com que os candidatos busquem alternativas para custeá-las, o que na visão dele apenas o fundo partidário, as doações por pessoas físicas e recursos próprios não vão suportar.

Mendes destaca ainda que:

[...] a problemática do financiamento de campanha não está no modelo adotado pela legislação brasileira, que permite a doação de pessoas físicas e jurídicas, mas, historicamente, na ausência de políticas institucionais que possibilitem efetivo controle dos recursos arrecadados e dos gastos durante a campanha eleitoral⁵. (BRASIL, 2015, pg. 49)

Relata ainda que o maior objetivo desta ADI é perpetuar no governo o que ele chama de “partido do poder” não por ele ter feito uma gestão eficiente e que por isso mereça continuar a execução de seus atos administrativos, mas sim por impossibilitar a concorrência eleitoral, pois inviabiliza qualquer outro partido de oposição de ter condições financeiras para se candidatar em iguais condições com o partido que está na situação. As doações por pessoas jurídicas produzem um maior equilíbrio entre os concorrentes, uma paridade de armas entre os candidatos. Argumenta ainda que por mais paradoxal que possa parecer:

⁵ BRASIL, Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 - DF, voto do Ministro Gilmar Mendes, página 49.

[...] as doações privadas são instrumento de reequilíbrio do processo eleitoral. A situação já goza de maior exposição, seja pela natural visibilidade dos mandatários, seja pelo desvirtuamento da propaganda institucional, convertida em *marketing* da pessoa do governante. À oposição, resta buscar, na iniciativa privada, recursos para promover seu projeto. Proibir, formalmente, o acesso ao capital privado favorece, diretamente, a situação (BRASIL, 2015, pg. 56)

O ministro encerra seu voto alegando que será uma ingenuidade do País achar que proibindo o financiamento privado estará acabando com a corrupção e as formas de desvios para financiamento de campanha, lembra ele que tal proibição já existiu e em nada contribuiu para o desenvolvimento da nação levando a um *impeachment* de presidente da república. Por fim, fixa mais uma vez que o desequilíbrio eleitoral de tal medida causará a supressão da concorrência eleitoral e a eternização do partido que está na situação (BRASIL, 2015).

O terceiro que acompanhou a divergência iniciada pelo Ministro Teori foi o Ministro Celso de Mello. Ele afirmou em seu curto voto que a Constituição da República não proíbe o financiamento de campanha, seja por pessoa física ou jurídica, mas sim os abusos oriundos:

Em uma palavra: as doações eleitorais, **refiram-se** elas a pessoas físicas **ou** a pessoas jurídicas de direito privado, **são legítimas, mostrando-se unicamente incompatíveis** com o modelo **consagrado** em nossa Constituição, **se e quando** efetivadas ***de modo abusivo*** (BRASIL, 2015, pg. 01, grifo do autor).

Boa parte dos argumentos utilizados nos votos dos ministros do STF podem ser verificados na literatura pertinente ao tema, em especial aquela que relaciona financiamento de campanha a corrupção, a exemplo de Fleischer (1996). Pereira (2003) ao sugerir mudanças institucionais para combater desvios de recursos públicos, aponta que o financiamento de campanha, historicamente, sempre foi um convite a corrupção. Na mesma linha Griner e Zovatto (2005, pg 19) sugerem também que financiamento político é sempre associado a escândalos de corrupção. Os autores, analisando fundos políticos na América Latina, sugerem que estes estão relacionados dentre outros fenômenos, a violações da legislação vigente, propina em troca de favores, compra de votos, dentre outros. Além dos problemas envolvendo a corrupção, para alguns o financiamento empresarial favorece aqueles que detêm maior poder econômico (ARAÚJO, 2004). No limite, essa situação poderia colocar em cheque a própria qualidade da representação.

Por outro lado, alguns estudos têm demonstrado que os resultados positivos contra a corrupção não dependem apenas do desenho institucional, o qual constitui condição

necessária, mas não suficiente, devendo existir sistemas de controle que apresentem melhor desempenho (MARENCO, 2010).

A despeito da controvérsia em torno do financiamento de campanha, esse é um dos eixos principais de qualquer regulação em matéria de financiamentos dos partidos. Para Rubia (2005) as [...] opções incluem o financiamento exclusivamente privado, o financiamento baseado integralmente no subsídio com fundos públicos e numerosas variantes de financiamento misto.

A partir de *survey* produzido pelo Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA), que tem como unidade de análise 180 países, é possível verificar a variação de modelos, traçando um quadro acerca de como os países têm tratado o tema do financiamento partidário.⁶

Em geral, a maioria dos países não restringem a doação de empresa, tanto para partidos como para candidatos. Constata-se, a partir dos dados da tabela 01, que menos de 26% dos países possuem restrições ao financiamento corporativo, dentre os quais Bélgica, Canadá e Grécia. Já países como Dinamarca, Colômbia e Alemanha permitem doações empresariais.

TABELA 1 - PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES EMPRESARIAIS PARA PARTIDOS E CANDIDATOS

	PARTIDOS			CADIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	46	25,56	27,06	40	22,22	24,24
Não	124	68,89	72,94	125	69,44	75,76
Total	170	94,44	100,00	165	91,67	100,00
Dados omissos	10	5,56		15	8,33	
Total	180	100,00		180	100,00	

Fonte: IDEA

Além de não restringir as doações empresariais, a maior parte dos países, também não estabelece um limite de gastos de campanhas de partidos e candidatos (Tabela 02), a exemplo da Índia e Finlândia. Entre os que limitam estão a Argentina e a Bulgária.

TABELA 2 - LIMITES PARA O MONTANTE DE GASTOS NA CAMPANHAS

	PARTIDOS			CADIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	54	30,00	30,68	83	46,11	48,26
Não	122	67,78	69,32	89	49,44	51,74
Total	176	97,78	100,00	172	95,56	100,00

⁶ Disponível em: <http://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>. Os dados do IDEA utilizados nesse trabalho foram coletados no dia 09/05/2017.

	PARTIDOS			CADIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Dados omissos	4	2,22		8	4,44	
Total	180	100,00		180	100,00	

Fonte: IDEIA

A restrição passa a ser algo mais evidente entre os países quanto a doações de empresas que possuem algum tipo de relação econômica com os governos. Aproximadamente 48% dos países não permitem doações nessas condições (Tabela 3). O Brasil, antes da decisão do STF, era um dos países que permitia doações de empresas que possuíssem negócios com os governos.

TABELA 3 - PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES A PARTIDOS DE EMPRESAS COM CONTRATOS GOVERNAMENTAIS OU PARTICIPAÇÃO PARCIAL DO GOVERNO

	PARTIDOS			CADIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	87	48,33	51,79	68	37,78	41,98
Não	81	45,00	48,21	94	52,22	58,02
Total	168	93,33	100,00	162	90,00	100,00
Dados omissos	12	6,67		18	10,00	
Total	180	100,00		180	100,00	

Fonte: IDEIA

Se aproximadamente 70% dos países não restringe as doações empresariais, na maior parte deles há algum tipo de aporte a partidos e candidatos por parte dos governos, segundo os dados do IDEIA. Mais de 60% dos países financia de alguma forma tantos os partidos como as campanhas eleitorais (Tabela 04).

TABELA 4 – EXISTÊNCIA DE FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA PARTIDOS POLÍTICOS

	FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA PARTIDOS POLÍTICOS		
	N	%	% Válida
Sim	120	66,67	67,80
Não	57	31,67	32,20
Total	177	98,33	100,00
Dados omissos	3	1,67	
Total	180	100,00	

Fonte: IDEIA

Nas tabelas 5 e 6 constam os dados referentes a como os países pesquisados tratam a prestação de contas de partidos e candidatos, bem como a sua transparência. Quanto aos gastos partidários regulares dos partidos, em momentos não eleitorais, mais de 70% dos países exige a prestação de contas, lembrando que a maior parte dos partidos recebem

recursos públicos. Já em relação aos gastos durante as campanhas eleitorais a maioria dos países também exige a prestação de contas, embora em menor escala.

TABELA 5 – OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDOS E CANDIDATOS

	PRESTAÇÃO DE CONTAS REGULARES DOS PARTIDOS SOBRE SUAS FINANÇAS			PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA					
				PARTIDOS			CANDIDATOS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	129	71,67	75,00	96	53,33	55,49	110	61,11	64,33
Não	43	23,89	25,00	77	42,78	44,51	61	33,89	35,67
Total	172	95,56	100,00	173	96,11	100,00	171	95,00	100,00
Dados omissos	8	4,44		7	3,89		9	5,00	
Total	180	100,00		180	100,00		180	100,00	

Fonte: IDEA

A maior parte dos países exigem ainda que as prestações de contas apresentadas sejam públicas, com vista a garantir a transparência dos gastos. No entanto, paradoxalmente, menos do que 50% dos países exigem que as identidades de doadores sejam públicas, o que no limite pode minimizar a transparência em torno das doações.

TABELA 6 - TRANSPARÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

	A PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PARTIDOS E CANDIDATOS SÃO PÚBLICAS			A IDENTIDADE DE DOADORES A PARTIDOS E CANDIDATOS SÃO PÚBLICAS		
	N	%	% Válida	N	%	% Válida
Sim	112	62,22	74,17	74	41,11	49,66
Não	39	21,67	25,83	26	14,44	17,45
As vezes				49	27,22	32,89
Total	151	83,89	100,00	149	82,78	100,00
Dados omissos	29	16,11		31	17,22	
Total	180	100,00		180	100,00	

Fonte: IDEA

3 METODOLOGIA

Quanto ao tipo de pesquisa, este trabalho caracterizou-se por exploratória-descritiva, estando ainda em fase de desenvolvimento.

A coleta de dados desenvolveu-se inicialmente a partir de uma abordagem qualitativa, tendo como técnica a análise de documentos, que foi utilizada para extrair

informações da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, no âmbito da qual o STF decidiu, por maioria, vedar às pessoas jurídicas a possibilidade de doação para candidatos e partidos, bem como legislação pertinente a financiamento de campanha. A partir desses documentos foi possível traçar um quadro geral sobre as formas de financiamento de campanha permitidas no Brasil, bem como sobre o atual posicionamento do STF sobre a inconstitucionalidade da regra que autorizava o financiamento eleitoral praticado por pessoas jurídicas à partidos e candidatos até o ano de 2015.

Com o objetivo de entender quais os padrões de financiamento de campanhas no mundo, foram coletados junto ao IDEA, os quais foram descritos na seção dois desse *paper*.

Na sequência, com vista a descobrir os padrões de financiamento, sua relação com o voto, bem como se houve aumento de sucesso entre aqueles que se lançaram a reeleição, optou-se por coletar dados das campanhas eleitorais para prefeito de 2008, 2012 e 2016, bem como as prestações de contas dos candidatos nas eleições de 2012, junto ao TSE. Apesar das análises de referirem as eleições de 2012 e 2016, os dados de 2008 foram necessários para se identificar em 2012 que estaria se lançando a reeleição.

A unidade de análise da pesquisa são todos os candidatos a prefeito para eleições ordinárias de primeiro turno.

Os dados coletados foram tratados quantitativamente e permitiu produzir estatísticas descritivas e testes de hipóteses com o intuito de atingir os objetivos da pesquisa, os quais estão descritos na próxima seção.

Para averiguar se a proibição do financiamento por pessoas jurídicas beneficia aqueles candidatos que já se encontram no poder, foram examinadas as candidaturas dos prefeitos reelegíveis em 2012 e em 2016, isto é, daqueles que concorriam para seu segundo mandato, bem como as candidaturas lançadas pela oposição.

4 DADOS E ANÁLISES

Quando se discute financiamento de campanha, em geral se sugere que o maior volume é vem por meio de doações de pessoas jurídicas. Argumenta-se que empresas custeiam as campanhas eleitorais no Brasil, ocorrendo, portanto, uma influência exacerbada do poder econômico no processo eleitoral, o que do ponto de vista democrático não seria desejável.

Nessa seção analisa-se alguns padrões de financiamento de campanha eleitoral, tomando-se como objeto, a eleição municipal de 2012, última desse tipo com doações empresariais vigente. Em seguida os dados sobre doações de empresas serão confrontados com os resultados eleitorais, buscando com isso checar se há relação entre essas doações e o sucesso eleitoral. Por último, os dados de sucesso eleitoral de 2012 serão comparados com os dados de 2016, com vista a verificar se candidatos que buscaram reeleição obtiveram mais sucesso, portanto vantagens, com o fim das doações de pessoas jurídicas.

4.1 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NAS ELEIÇÕES DE 2012

A partir dos dados referentes às prestações de constas dos candidatos a prefeitos (14.844) e a vereadores (359.793) na eleição municipal de 2012, última em que a doação empresarial foi permitida, verifica-se um total de 2.783.514 recebimentos de recursos apresentados, distribuídos em nove tipos diferentes, conforme pode ser visto na tabela 7, sendo os referentes as doações a maior parte. Os valores correspondentes a essas receitas somam R\$ 4.074.160.014,21, dos quais 56,49% foram recebidos por candidatos a prefeitos e 43,51% por candidatos a vereadores.⁷

Dos valores recebidos pelos candidatos a prefeitos, 22,79% tiveram como doadores pessoas jurídicas (PJ). Já para os vereadores esses percentuais chegaram próximo dos 11%, conforme pode ser visto na tabela abaixo. Diante disso a conjectura de que as empresas bancam as campanhas eleitorais no Brasil, devem ser relativizadas, pelo menos quando se tratar de eleições municipais. A rigor a maior parte dos volumes de recursos que financiam as campanhas de prefeitos e vereadores no Brasil referem-se aos advindos dos partidos políticos, de pessoas físicas e recursos próprios.

TABELA 7 – TIPOS E NÚMERO DE RECEITAS POR CARGO (2012)

TIPO DE RECEITA	PREFEITO				VEREADOR			
	NÚMERO DE RECEITAS	%	VALOR DAS RECEITAS (R\$)	%	NÚMERO DE RECEITAS	%	VALOR DAS RECEITAS (R\$)	%
Comercialização de bens e/ou serviços e/ou da promoção de eventos	17	0,00	156.745,49	0,01	25	0,00	28.633,94	0,00
Recursos de doações pela Internet	622	0,15	84.624,28	0,00	121	0,01	81.492,99	0,00
Recursos de origens não identificadas	102	0,02	223.899,49	0,01	322	0,01	144.924,27	0,01

⁷ Mesmo sendo a unidade de análise dessa pesquisa as candidaturas majoritárias municipais, optou-se também nessa seção por expor informações sobre candidaturas à eleição proporcional, como forma de enriquecer as análises.

TIPO DE RECEITA	PREFEITO				VEREADOR			
	NÚMERO DE RECEITAS	%	VALOR DAS RECEITAS (R\$)	%	NÚMERO DE RECEITAS	%	VALOR DAS RECEITAS (R\$)	%
Recursos de outros candidatos	58.297	13,85	313.039.910,75	13,60	1.020.500	43,19	361.368.203,11	20,38
Recursos de partido político	14.973	3,56	547.998.210,31	23,81	90.470	3,83	147.929.400,10	8,34
Recursos de pessoas físicas	245.071	58,22	482.110.703,29	20,95	523.641	22,16	528.869.905,77	29,83
Recursos de pessoas jurídicas	38.896	9,24	524.486.841,03	22,79	81.648	3,46	185.371.389,67	10,46
Recursos próprios	62.600	14,87	433.161.704,15	18,82	644.987	27,30	549.059.055,97	30,97
Rendimentos de aplicações financeiras	332	0,08	31.221,70	0,00	890	0,04	13.147,90	0,00
Totais	420.910	100,00	2.301.293.860,49	100,00	2.362.604	100,00	1.772.866.153,72	100,00

Fonte: TSE

Destaque-se ainda que os tipos de recursos de pessoas jurídicas não foram, naquela eleição, uma prática comum a todos os candidatos, isto porquê, conforme ver-se na tabela 8, aproximadamente 45% dos candidatos a prefeito e 88% dos candidatos às câmaras de vereadores não declararam ter recebido recursos desse tipo de fonte, sendo impreciso, portanto, tratar as doações empresariais como uma prática generalizada entre os candidatos nos pleitos eleitorais municipais no Brasil.

TABELA 8 - CANDIDATOS QUE DECLARARAM TER RECEBIDO RECURSOS DE PESSOAS JURÍDICAS (2012)

CARGO	CANDIDATOS QUE PRESTARAM CONTAS	CANDIDATOS QUE RECEBERAM DOAÇÕES DE PESSOAS JURÍDICAS	%
Prefeito	14.884	8.190	55,03
Vereador	359.793	43.223	12,01
Total	374.677	51.413	13,72

Fonte: TSE

Ademais, mesmo entre os que receberam recursos empresariais, em média, o número de doações não foi exagerado. Na tabela 9 é possível verificar que os prefeitos em média receberam 4,75 doações na referida eleição, enquanto que os vereadores 1,89. Em valores, cada doação em média entre os prefeitos foi de pouco mais 64 mil reais, e entres os vereadores aproximadamente R\$ 4.300,00. O que pode remeter a uma fragilidade dos argumentos que as doações empresariais estariam custeando as campanhas eleitorais.

TABELA 9 - NÚMERO E VALORES DE RECEITAS DE PESSOAS JURÍDICAS (RPJ) POR CARGOS

CARGO	CANDIDATOS QUE RECEBERAM RPJ	QUANTIDADE DE RPJ	TOTAL DE RPJ EM VALORES	QUANTIDADE MÉDIA DE RPJ POR CARGO	VALORES MÉDIOS DE RPJ
Prefeito	8.190	38.896	R\$ 524.486.841,03	4,75	R\$ 64.039,91
Vereador	43.223	81.648	R\$ 185.371.389,67	1,89	R\$ 4.288,72
Total	51.413	120.544	R\$ 709.858.230,70	2,34	R\$ 13.806,98

Fonte: TSE

Distribuindo os tipos de doações por faixas, conforme detalhado na tabela adiante, percebe-se que a maioria absoluta das doações são inferiores à R\$ 10.000,00. Nos casos de doações de pessoas jurídicas 56,47% são inferiores à R\$ 1.000,00, enquanto que nos demais tipos de doações esse número passa dos 80%.

Se o número de doações e valores respectivos não são tão expressivos assim, as relações pouco republicanas estabelecidas durante os governos, talvez não tenha como seu principal condicionante articulações no pleito eleitoral, mas sim durante os próprios mandatos, o que pode sugerir que nesse tipo de eleição a proibição de doação empresarial tenha pouca efetividade.

TABELA 10 - NÚMERO DE DOAÇÕES POR FAIXA DE VALORES

FAIXA EM VALORES DE RECEITAS	RPJ			DEMAIS TIPOS DE RECEITAS		
	N	%	% ACUMULADA	N	%	% ACUMULADA
R\$ 0,0 - R\$ 1.000,00	68.059	56,47	56,47	2.158.613	81,06	81,06
R\$ 1.001,00 - R\$ 10.000,00	40.437	33,55	90,03	473.620	17,79	98,85
R\$ 10.001,00 - R\$ 50.000,00	10.172	8,44	98,47	25.972	0,98	99,83
R\$ 50.001,00 - R\$ 100.000,00	1.226	1,02	99,48	2.577	0,1	99,92
R\$ 100.001,00 - R\$ 500.000,00	598	0,5	99,98	1.849	0,07	99,99
ACIMA DE R\$ 500.000,00	24	0,02	100	194	0,01	100
Total	120.516	100		2.662.825	100	

Fonte: TSE

Pode-se questionar que os patamares de doações na média são baixos por que boa parte dos candidatos, na ótica dos doadores, não são viáveis eleitoralmente. No entanto, dividindo os votos obtidos pelos candidatos pela quantidade de eleitores que compareceram às urnas é possível verificar o quanto um candidato tem de peso eleitoral ou não no município.⁸ Percebe-se que uma quantidade razoável de candidatos com mais de 25%, 50% ou 75% dos votos, portanto viáveis, receberam valores inferiores a dez mil reais.

⁸ Esse mesmo cálculo poderia ser feito dividindo-se os votos obtidos pelos votos válidos. No entanto, há eleições complementares, em alguns casos envolvendo irregularidade nas eleições, e por vezes os votos nulos comprometem a consistência dos votos válidos. No banco do TSE, em algumas situações como estas, são explicitamente identificadas, onde há uma variável informando tratar-se de eleições complementares, e em outros casos não.

TABELA 11 - FAIXA DE DOAÇÃO POR % PROPORÇÃO DE VOTOS DO CANDIDATO EM RELAÇÃO A QUANTIDADE DE ELEITORES QUE COMPARECERAM AS ELEIÇÕES

FAIXA DE DOAÇÃO RECEBIDA POR PJ	% DE VOTOS DO CANDIDATO POR QUANTIDADE DE COMPARECIMENTO				Total
	1º Quartil	2º Quartil	3º Quartil	4º Quartil	
R\$ 0,0 - R\$ 1.000,00	310	492	218	4	1024
R\$ 1.001,00 - R\$ 10.000,00	684	1537	648	12	2881
R\$ 10.001,00 - R\$ 50.000,00	462	1308	523	13	2306
R\$ 50.001,00 - R\$ 100.000,00	122	379	138	4	643
R\$ 100.001,00 - R\$ 500.000,00	168	430	150	4	752
Acima de R\$ 500.000,00	41	105	36	0	182
Total	1.787	4.251	1.713	37	7788

Fonte: TSE

Quanto as doações por partidos políticos, destacando apenas os candidatos a prefeito, verifica-se que a maior parte das doações se concentram em dez legendas. Esses partidos receberam a maior parte das doações, perfazendo mais que 85%, embora que em termos médios não haja grandes discrepâncias, já que na média cada candidato por partido recebeu pouco mais do que 13 mil reais.

TABELA 12 - NÚMERO RECEITAS DE PESSOAS JURÍDICAS E VALORES RECEBIDOS POR CANDIDATOS A PREFEITO POR PARTIDO POLÍTICO (2012)

Partido	N	MÉDIA	MEDIANA	SOMA	%
PT	5.551	R\$ 15.490,30	R\$ 4.000,00	R\$ 85.986.671,22	16,39
PMDB	5.690	R\$ 14.199,68	R\$ 4.600,92	R\$ 80.796.151,45	15,40
PSDB	5.219	R\$ 14.267,67	R\$ 4.000,00	R\$ 74.462.971,94	14,20
PSB	3.322	R\$ 15.821,90	R\$ 4.500,00	R\$ 52.560.350,93	10,02
PSD	2.993	R\$ 12.712,53	R\$ 4.000,00	R\$ 38.048.597,78	7,25
PDT	2.445	R\$ 11.480,73	R\$ 4.000,00	R\$ 28.070.372,90	5,35
PP	2.239	R\$ 11.020,27	R\$ 3.500,00	R\$ 24.674.390,84	4,70
DEM	1.855	R\$ 12.290,18	R\$ 4.000,00	R\$ 22.798.281,59	4,35
PTB	1.908	R\$ 11.458,49	R\$ 4.000,00	R\$ 21.862.792,85	4,17
PR	1.775	R\$ 11.004,06	R\$ 3.800,00	R\$ 19.532.209,07	3,72
PC do B	735	R\$ 24.821,16	R\$ 5.000,00	R\$ 18.243.553,95	3,48
PPS	1.137	R\$ 14.726,41	R\$ 4.000,00	R\$ 16.743.925,91	3,19
PV	950	R\$ 9.985,10	R\$ 4.000,00	R\$ 9.485.841,50	1,81
PRB	601	R\$ 14.410,27	R\$ 5.000,00	R\$ 8.660.575,19	1,65
PSC	634	R\$ 12.397,88	R\$ 3.200,00	R\$ 7.860.257,15	1,50
PRP	251	R\$ 9.856,86	R\$ 2.700,00	R\$ 2.474.072,44	0,47
PTC	212	R\$ 11.530,12	R\$ 4.950,00	R\$ 2.444.385,57	0,47
PMN	271	R\$ 6.672,31	R\$ 3.000,00	R\$ 1.808.195,22	0,34
PSL	133	R\$ 10.219,89	R\$ 4.000,00	R\$ 1.359.245,34	0,26
PTN	142	R\$ 9.527,54	R\$ 2.950,00	R\$ 1.352.911,17	0,26
PSOL	186	R\$ 7.050,00	R\$ 1.025,00	R\$ 1.311.300,71	0,25
PT do B	188	R\$ 6.779,60	R\$ 3.000,00	R\$ 1.274.564,82	0,24
PRTB	173	R\$ 6.879,33	R\$ 3.000,00	R\$ 1.190.124,33	0,23
PHS	100	R\$ 6.626,75	R\$ 3.000,00	R\$ 662.675,23	0,13
PSDC	121	R\$ 4.734,73	R\$ 2.229,58	R\$ 572.902,40	0,11
PPL	38	R\$ 5.822,24	R\$ 1.900,00	R\$ 221.245,01	0,04
PSTU	20	R\$ 956,45	R\$ 450,00	R\$ 19.129,02	0,00
PCB	7	R\$ 1.306,50	R\$ 200,00	R\$ 9.145,50	0,00

Partido	N	MÉDIA	MEDIANA	SOMA	%
Total	38.896	R\$ 13.484,34	R\$ 4.000,00	R\$ 524.486.841,03	100,00

Fonte: TSE

4.2 DOAÇÕES EMPRESARIAIS E VOTO

Sob a égide do debate sobre financiamento de campanhas, especialmente de pessoas jurídicas, e a partir dos padrões descritos até esse ponto, pode se questionar se de fato as doações têm alguma relação com o sucesso eleitoral dos candidatos, conforme sugere a literatura, a exemplo de Jacobson (1990). Na tabela 13, verifica-se que 45,91% daqueles candidatos não financiados por pessoa jurídica conseguiram lograr êxito no pleito, contra 61,57% eleitos entre aqueles que receberam doações empresariais. Os dados sugerem, portanto, que o grupo de não financiados obteve uma taxa de sucesso menor e considerável quando se compara com o outro grupo, sugerindo que de fato os valores recebidos tenham feito a diferença.

TABELA 13 - SITUAÇÃO ENTRE CANDIDATOS A PREFEITO FINANCIADOS E NÃO FINANCIADOS - 2012

CANDIDATO FINANCIADO POR PESSOA JURÍDICA	SITUAÇÃO DO CANDIDATO				TOTAL
	NÃO ELEITO		ELEITO		
	N	%	N	%	
NÃO	5.121	54,09	4.346	45,91	9.467
SIM	2.148	38,43	3.442	61,57	5.590
TOTAL	7.269	48,28	7.788	51,72	15.057

Fonte: TSE

Com vista a verificar se a diferenças dessas médias são significativas, optou-se por utilizar o teste T para amostras independentes, conforme pode ser visto na tabela abaixo. Os candidatos, como na tabela, anterior, estão divididos em dois grupos: financiados e não financiados, sendo a variável % de votos do candidato por quantidade de comparecimento a ser testada. Nesse caso a média foi de 30,29% para o grupo de candidatos não financiados, e 37,10% para o grupo financiado, e esse diferença de médias apresentou significância estatística. Ou seja, candidatos que recebem recursos de pessoa jurídica tendem a ser mais votados.

TABELA 14 - TESTE DE DIFERENÇA DE MÉDIAS DE VOTAÇÃO ENTRE CANDIDATOS FINANCIADOS E NÃO FINANCIADO - 2012

ESTATÍSTICAS DE GRUPO						TESTE DE LEVENE PARA IGUALDADE DE VARIÂNCIAS		TESTE-T PARA IGUALDADE DE MÉDIAS							
CANDIDATO FINANCIADO POR PESSOA JURÍDICA		N	Média	Desvio Padrão	Erro Padrão da Média	% DOS VOTOS DOS CANDIDATOS	F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferença média	Erro padrão da diferença	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
% DE VOTOS DO CANDIDATO POR QUANTIDADE DE COMPARECIMENTO	NÃO FINANCIADO				Inferior									Superior	
		7269	30,299	20,853	0,245										
	FINANCIADO	7788	37,101	17,388	0,197	Variâncias iguais assumidas	750,685	0,000	-21,793	15055	,000	-,0574	,003	-,0643	-,0505
						Variâncias iguais não assumidas			-16,177	14809,808	,000			-21,659	14186,08

Fonte: TSE

Buscou-se ainda verificar se há correlação significativa entre presença de financiamento e maior proporção de votos. Procedeu-se um teste de Pearson, a partir de indicadores que reflitam o peso do financiamento e o peso eleitoral dos candidatos. Dividiu-se as doações recebidas por cada candidato de pessoa jurídica e as demais doações pela quantidade de eleitores aptos a votar no município, com a intenção de produzir um indicador *per capita* de recebimento de doações, e verificar a sua relação com a votação.

O teste apresentou coeficiente baixos, em especial os referentes a doações empresariais, com 0,151, porem significativos. Os coeficientes para demais doações tiveram maior magnitude, no entanto, ainda baixas (Tabela 15).

TABELA 15 - TESTE DE CORRELAÇÃO DE PEARSON - VALOR RECEBIDO E % DE VOTOS DO CANDIDATO EM RELAÇÃO A QUANTIDADE DE ELEITORES QUE COMPARECERAM AS ELEIÇÕES

INDICADORES DE FINANCIAMENTO	% DE VOTOS DO CANDIDATO POR QUANTIDADE DE COMPARECIMENTO	
	2012	2016
	Coeficientes	
DOAÇÕES DE PJ/NÚMERO DE ELEITORES APTOS	0,151**	
	7.788	
OUTRAS DOAÇÕES/NÚMERO DE ELEITORES APTOS	0,339**	0,205**
	15.057	15.652

Fonte: TSE. **. A correlação é significativa no nível 0,01

4.3 FIM DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS E DIMINUIÇÃO DA COMPETIÇÃO ELEITORAL

A partir do argumento, sugerido pelo Ministro Gilmar Mendes, de que o fim das doações empresariais favorecia aqueles que já estivessem no poder, buscou-se verificar nessa pesquisa se entre aqueles que pleiteavam a reeleição, portanto, reelegíveis, tiveram

maior vantagem do que os não reelegíveis, quando comparado as duas últimas eleições municipais, 2012 e 2016, a primeira ainda com a permissão das doações empresariais e a segunda não.

Analisando a proporção de candidatos reeleitos nas eleições de 2012 e 2016, excluindo-se o segundo turno e eleições complementares, verifica-se uma alteração a menor de 1,20 pontos, o que significa uma queda de pouco mais 9%. Contrariamente ao que o Ministro Gilmar Mendes sugeriu, quando afirmou em seu voto que com o fim do financiamento empresarial aqueles que já ocupavam o cargo se perpetuariam no mesmo, na prática, mesmo que numa escala pequena, ocorreu o inverso.

Destaque-se que o número médio de candidatos em 2012 foi de 2,7 e o de 2016 de 2,89, um pouco maior. Também houve mudança quanto a proporção média de votação. Em 2012 em média os candidatos obtiveram 33,81% dos votos, e em 2016, esse número ficou na casa dos 31,61. Na prática os reeleitos não se elegeram em maior número, a concorrência aumentou e a votação média reduziu.

TABELA 16 – CANDIDATOS ELEGÍVEIS E NÃO ELEGÍVEIS ELEITOS

CANDIDATO REELEGÍVEL	ELEITOS			
	2012		2016	
	N	%	N	%
NÃO	4290	76,74	4357	77,94
SIM	1300	23,26	1233	22,06
Total	5590	100,00	5590	100,00

Fonte: TSE

Em termos de votação, de maneira geral os dados sugerem que na média os candidatos reelegíveis e elegíveis perderam força eleitoral quando comparado as duas eleições. No entanto, entre aqueles que pleiteavam a reeleição a diferença média foi menor, sendo ela de -5,41%, contra -7,01%, entre candidatos opositores. Quando o parâmetro é a mediana, essa distância se amplia fortemente, chegando próximo do dobro (Tabela 17). O que significa dizer que todos perderam peso eleitoral de uma eleição para outra, mas aqueles que estavam no poder perderam menos. Aparentemente o financiamento fez falta para todos, destacando quem já estar no poder, em geral, possui maior capacidade de captação de recurso, conforme aponta Jacobson (1978).

TABELA 17 - DIFERENÇA DA MÉDIA E MEDIANA DA % DE VOTOS DO CANDIDATO EM RELAÇÃO A QUANTIDADE DE ELEITORES QUE COMPARECERAM AS ELEIÇÕES ENTRE ELEGÍVEIS E NÃO ELEGÍVEIS

CANDIDATO REELEGÍVEL	ELEIÇÕES								DIFERENÇA	
	2012				2016				Média	Mediana
	N	Média	Mediana	Desvio Padrão	N	Média	Mediana	Desvio Padrão		
NÃO	12.704	31,83	37,44	19,55	13.509	29,60	34,03	20,27	-7,01	-9,11
SIM	2.353	44,55	46,45	14,72	2.601	42,10	44,25	15,34	-5,51	-4,74
Total	15.057	33,82	39,63	19,44	16.110	31,62	36,67	20,09	-6,51	-7,47

Fonte: TSE

Estes dados, quando desagregados por quartis conforme tabela abaixo, percebe-se uma mudança de padrão. Se antes todos perderam votos de uma eleição para outra, e os reelegíveis em menor proporção, agora verifica-se que nem todos saíram perdendo, como por exemplo, os que situados no primeiro e quarto quartil não. No primeiro essa diferença foi importante. Na média os candidatos reelegíveis tiveram um aumento de 30%, enquanto que os opositores diminuíram 1,80%.

TABELA 18 - DIFERENÇA DA MÉDIA E MEDIANA DA % DE VOTOS DO CANDIDATO EM RELAÇÃO A QUANTIDADE DE ELEITORES QUE COMPARECERAM AS ELEIÇÕES ENTRE ELEGÍVEIS E NÃO ELEGÍVEIS POR QUARTIS

QUARTIS	CANDIDATO REELEGÍVEL	ELEIÇÕES								DIFERENÇA	
		2012				2016				Média	Mediana
		N	Média	Mediana	Desvio Padrão	N	Média	Mediana	Desvio Padrão		
1º Quartil	NÃO	4.346	7,76	4,56	7,76	5.459	7,62	4,46	7,61	-1,80	-2,19
	SIM	208	9,80	8,10	9,87	329	12,74	15,27	8,70	30,00	88,52
2º Quartil	NÃO	6.191	40,25	41,48	6,74	5.821	39,88	40,94	6,82	-0,92	-1,30
	SIM	1.318	41,85	43,18	6,04	1.502	40,47	41,82	6,63	-3,30	-3,15
3º Quartil	NÃO	2.117	55,43	54,07	4,92	2.179	56,04	54,44	5,36	1,10	0,68
	SIM	801	56,89	55,40	5,75	738	56,87	54,93	5,94	-0,04	-0,85
4º Quartil	NÃO	50	81,88	81,00	4,28	50	79,59	78,99	3,74	-2,80	-2,48
	SIM	26	79,59	78,53	3,77	32	80,04	78,55	3,93	0,57	0,03

Fonte: TSE

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito da decisão do STF em proibir doações de empresas para partidos políticos e candidatos no Brasil a discussão sobre esse tema está longe de se esgotar, isto

tomando como parâmetro a divergência observada nos votos dos ministros do STF, bem como pela centralidade despendida ao tema por parte da literatura especializada.

Os dados apresentados nessa pesquisa, pelo menos em nível municipal, vão de encontro ao argumento de que as doações empresariais respondiam pela maioria absoluta das receitas dos candidatos. Em geral não passavam de menos de um terço de todas as doações apresentadas. E pelo menos 45% dos candidatos não declaram sequer ter recebido recursos de empresas para executar suas campanhas eleitorais. Ressalte-se ainda o volume dos valores doados, pois 56% deles atingiram no máximo R\$ 1.000,00.

Por outro lado, aqueles que declaram ter recebido recursos de pessoas privadas, apresentaram melhor desempenho eleitoral. A diferença proporcional de eleitos entre candidatos a prefeitos financiados e não financiados é 30% maior entre os primeiros. De fato, os dados sugerem relação entre recebimento de doações empresariais e desempenho eleitoral, inclusive medido pela magnitude de votos obtidos pelos candidatos no município.

Comparando-se os resultados das eleições de 2012 e 2016 com fins de verificar a prevalência ou não de vantagem para candidatos à reeleição, isto partindo do pressuposto de que prefeitos saem na frente por ocupar um cargo público e assim captando as benesses eleitorais do mesmo em contraponto aos candidatos de oposição, que dependeriam mais de doações empresariais. O que se constata a princípio é que não houve diferença a maior de eleitos no grupo de candidatos à reeleição. Os dados sugerem o inverso, tendo ocorrido uma ligeira diferença proporcional pró candidatos de oposição, que em 2012 elegeram 76,74% dos candidatos e em 2016 esse número subiu para 77,94%.

Quando se analisa a proporção de votos obtida pelos dois tipos de candidatos, elegíveis e reelegíveis, percebe-se que na média ambos perderam força em 2016 se comparado com a eleição de 2012. Ou seja, atingiram patamares menores. No entanto, a retração não foi igual, tendo sido menor entre os candidatos à reeleição. Sob este aspecto os candidatos que já ocupavam o cargo que disputavam sofreram menos com a ausência do financiamento empresarial.

Por último, destaque-se ainda que o número médio de candidatos por município teve um ligeiro aumento de 2012 para 2016, isso acrescido da diminuição da proporção de votos obtidos por todos os candidatos, o que não permite dizer preliminarmente, que o fim

das doações empresariais tenha de fato diminuído a competição eleitoral. Se fazendo necessário, portanto, o aprofundamento dessa pesquisa, ora em curso.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. id/496893, 2004.

BRASIL, Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 – DF, Gilmar Mendes, 2015.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral - Estudos eleitorais, volume 11 – número 3 setembro-dezembro 2016. Reforma Eleitoral: Perspectivas Atuais, página 38, Brasília 2017.

FLEISCHER, David. Political corruption in Brazil. *Crime, Law and Social Change*, v. 25, n. 4, p. 297-321, 1996.

GRINER, Steven; ZOVATTO, Daniel. *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*. São José: OEA, 2005.

JACOBSON, Gary C. The effects of campaign spending in congressional elections. *American Political Science Review*, v. 72, n. 2, p. 469-491, 1978.

JACOBSON, Gary C. The effects of campaign spending in House elections: New evidence for old arguments. *American Journal of Political Science*, p. 334-362, 1990.

LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião pública*, v. 16, n. 2, p. 366-393, 2010.

MARENCO, André. Quando leis não produzem os resultados esperados: Financiamento eleitoral em perspectiva comparada. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 4, 2010.

PEIXOTO, Vitor de M. Eleições e financiamento de campanhas no Brasil. Rio de Janeiro. Tese de doutoramento defendida no Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2010.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Revista de Economia Política, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.

PEREIRA, JOSÉ. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. RAM. Revista de Administração Mackenzie, v. 4, n. 1, 2003.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. Novos estudos-CEBRAP, n. 73, p. 6-16, 2005.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha no Brasil e proposta de reforma. Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 133-153, 2006.

SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. Latin American Politics and Society, v. 43, n. 2, p. 27-48, 2001.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG: PNUD, p. 153-158, 2006

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil. Temas de corrupção política no Brasil. São Paulo: Balão Editorial, p. 49-97, 2012.

ANEXO

**DADOS DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CANDIDATOS NAS ELEIÇÕES
DE 2014**

**TABELA 19 – RECEITAS DE PESSOAS JURÍDICAS (RPJ) E DEMAIS RECEITAS RECEBIDAS
POR CARGO NAS ELEIÇÕES DE 2014**

CARGO	CANDIDATOS	RPJ			DEMAIS TIPOS DE RECEITAS		
	N	N	%	R\$	N	%	R\$
Deputado Estadual	12.957	19.361	48,20	283.448.451,53	217.787	57,36	1.230.057.030,37
Deputado Federal	5.506	14.720	36,64	350.714.942,14	110.362	29,07	1.173.543.606,04
Governador	165	3.791	9,44	261.328.098,57	29.648	7,81	1.033.083.259,46
Deputado Distrital	882	1.227	3,05	9.873.935,14	11.472	3,02	35.825.639,61
Senador	173	1.073	2,67	70.952.036,60	10.412	2,74	273.972.852,63
Total		40.172	100,00	976.317.463,98	379.681	100,00	3.746.482.388,11

Fonte: TSE

TABELA 20 - RECEITAS DE PESSOAS JURÍDICAS (RPJ) RECEBIDAS POR CARGO - 2014

CARGO	CANDIDATOS QUE PRESTARAM CONTAS	CANDIDATOS QUE RECEBERAM RPJ	NÚMERO DE RPJ RECEBIDAS	VALORES DE RPJ (R\$)	% DE CANDIDATOS QUE RECEBERAM RPJ	NÚMERO MÉDIO DE RPJ POR CANDIDATOS	VALOR MÉDIO DE RPJ POR CANDIDATOS
	A	B	C	D	B/A	C/B	D/B
Deputado Estadual	12.957	3520	19.361	283.448.451,53	27,17	5,50	80.525,13
Deputado Federal	5.506	1736	14.720	350.714.942,14	31,53	8,48	202.024,74
Governador	165	100	3.791	261.328.098,57	60,61	37,91	2.613.280,99
Deputado Distrital	882	258	1.227	9.873.935,14	29,25	4,76	38.271,07
Senador	173	84	1.073	70.952.036,60	48,55	12,77	844.667,10
Total	19.683	5698	40.172	976.317.463,98	28,95	7,05	171.343,89

Fonte: TSE