

PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA
RIO DE JANEIRO

Guilherme Luz

NOVAS REGRAS DO JOGO:
ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS
PARA SENADOR

Curso de Mestrado em Economia
Estatística

Rio de Janeiro
Fevereiro, 2022

Conteúdo

1	Introdução	2
2	Revisão Bibliográfica	2
3	Dados e Metodologia	3
4	Resultados	4
4.1	Composição temporal das receitas	4
4.2	Onde se gasta mais	7
4.3	Gênero e raça	9
5	Conclusão	13
6	Referências	14

1 Introdução

Campanhas políticas são custosas e os candidatos mais competitivos costumam utilizar grandes montantes de recursos financeiros em publicidade e outros mecanismos de obtenção de votos. Em uma democracia livre, é natural que haja uma preocupação sobre como o acesso a recursos financeiros afeta os resultados das eleições, uma vez que se dinheiro determina quem é eleito, a representação dos grupos menos abastados fica comprometida. Por isso, existem diversas regras que regulam doações para campanhas políticas e os meios de obtenção de recursos por parte dos candidatos.

A legislação sobre o financiamento de campanhas políticas no Brasil tem sido atualizada a cada ciclo eleitoral. Nos últimos anos, houve algumas mudanças importantes: em 2015, ficou proibida a doação direta para campanha política por parte de empresas e, em 2017, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o qual disponibilizou recursos públicos para o financiamento de campanhas. Ademais, com a criação do FEFC, ficou estabelecido que 30% dos recursos públicos destinados a campanhas eleitorais deveriam ser reservados a candidaturas femininas.

Os efeitos dessas mudanças nas disputas eleitorais no Brasil ainda não são muito claros, especialmente para eleições gerais (presidente, senador, deputado federal), as quais ocorreram apenas uma vez sob as novas regras (em 2018).

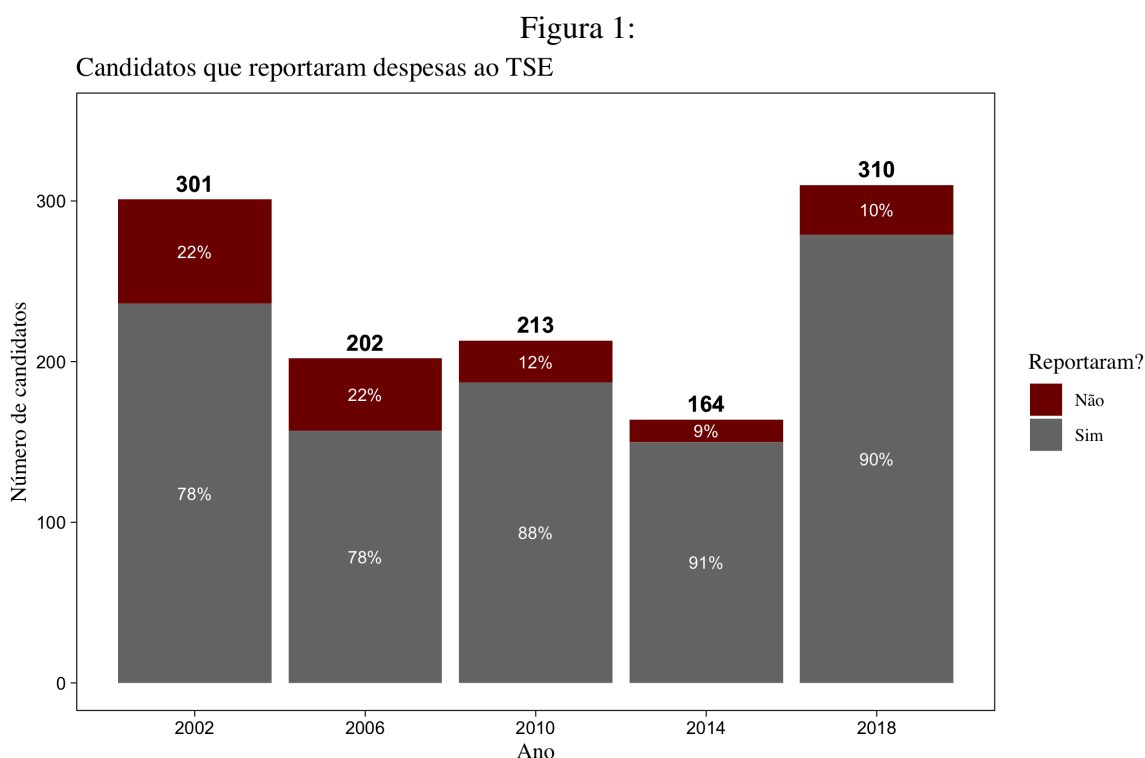
Neste artigo, utilizo dados do TSE adquiridos através do portal Base dos Dados para analisar receitas e despesas dos candidatos a Senador no período de 2002 a 2018 (que inclui cinco eleições). Analisa-se a mudanças nos padrões agregados de receita e despesa ao longo do tempo, ficando claro que as mudanças de regulação tiveram um impacto importante na composição das receitas dos candidatos. Além disso, observamos que o padrão de despesas em campanhas varia bastante entre os estados e que, em alguns estados em particular, os candidatos competitivos empregam grandes montantes de recursos. Por fim, faz-se uma análise descritiva das desigualdade de gênero e raça não só no resultado das eleições, como também na distribuição de recursos.

2 Revisão Bibliográfica

As mudanças na regulação sobre o financiamento de campanhas são ainda bem recentes e, por esse motivo, não há muitos trabalhos na literatura abordando esse tópico específico (apesar de haver uma extensa literatura sobre financiamento de campanhas no geral). Apenas um trabalho se destacou na breve pesquisa feita sobre o tema: Avelino e Biderman (2019), no qual é feita uma análise com foco principalmente na disputa para o cargo de deputado federal. Em contraste, no presente artigo o foco será a disputa para senador.

3 Dados e Metodologia

Os dados utilizados são compilados pelo TSE com base no que os candidatos reportam ao órgão e estão disponíveis no portal Base dos Dados em <https://basedosdados.org/dataset/br-tse-eleicoes>. Esses dados mostram cada tipo e valor de despesa ou receita que os candidatos reportaram ao longo de suas campanhas eleitorais. Porém, embora a legislação exija que essas informações sejam reportadas ao TSE, uma parte considerável dos candidatos não o faz, especialmente os que não recebem uma votação expressiva - isto porque a fiscalização do TSE é feita apenas para uma parte dos candidatos, normalmente, focando naqueles que foram eleitos. O gráfico 1 mostra que nas últimas três eleições para o Senado em torno de 10% dos candidatos não reportaram despesa alguma. Dessa forma, apesar de algumas informações não serem capturadas, os dados devem representar relativamente bem a realidade, principalmente, entre os candidatos eleitos.



Vale notar que as eleições para senador alternam entre disputas por duas cadeiras por estado e uma cadeira por estado. Por isso, era esperado que, em 2006 e 2014, quando a disputa era por apenas uma cadeira, o número de candidatos fosse menor.

Dentro do Base dos Dados, as informações de interesse estão em 4 tabelas separadas:

- candidatos - contém as informações individuais sobre todos os candidatos (partido, gênero, idade, raça, etc.)

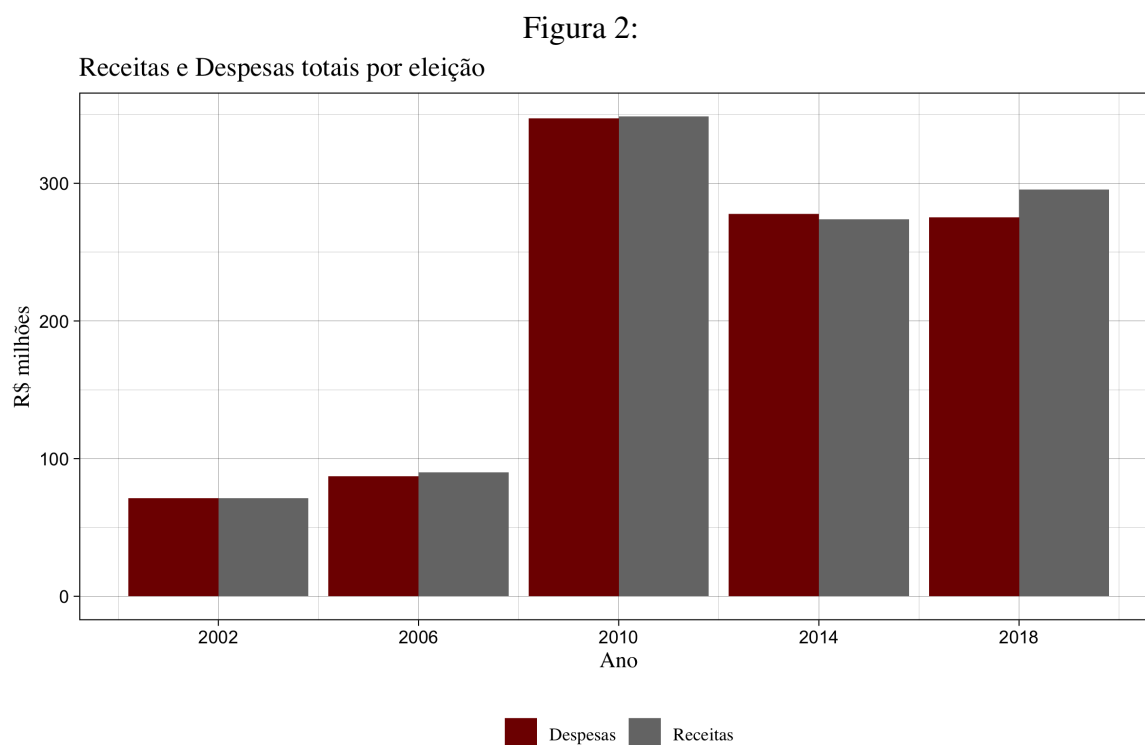
- despesas_candidato - contém as informações sobre as despesas (valor, tipo de despesa, etc.)
- receitas_candidato - contém as informações sobre as receitas (valor, origem, etc.)
- resultados_candidato - contém o resultado das eleições (isto é, se o candidato foi ou não eleito)

Para fazer uma análise detalhada das receitas e despesas, foi necessário unir tais tabelas. Assim, foi possível segmentar as despesas e receitas das mais diversas formas (com base nas características dos candidatos, nos resultados, nos partidos, entre outros).

4 Resultados

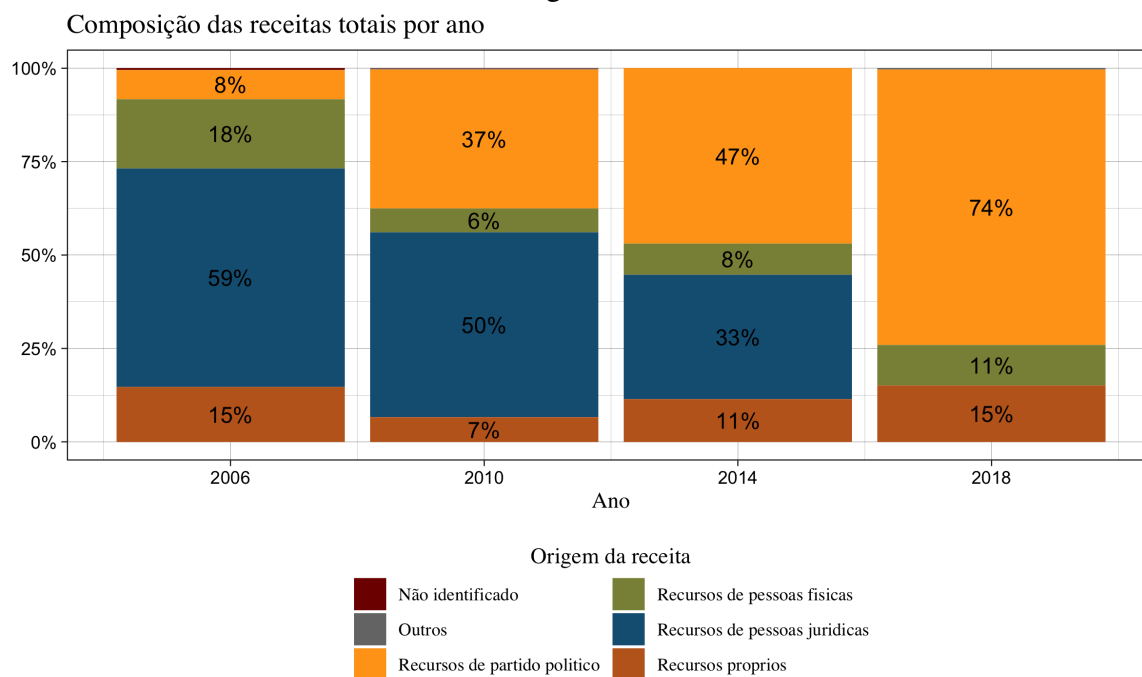
4.1 Composição temporal das receitas

Uma primeira avaliação a ser feita diz respeito a como evoluíram as receitas e despesas ao longo dos anos. A figura 2 mostra que as receitas e despesas agregadas por eleição cresceram consideravelmente entre 2006 e 2010.



Um ponto mais interessante é como mudou a composição dessas receitas ao longo dos anos, uma vez que houveram mudanças importantes na legislação sobre como os candidatos

Figura 3:



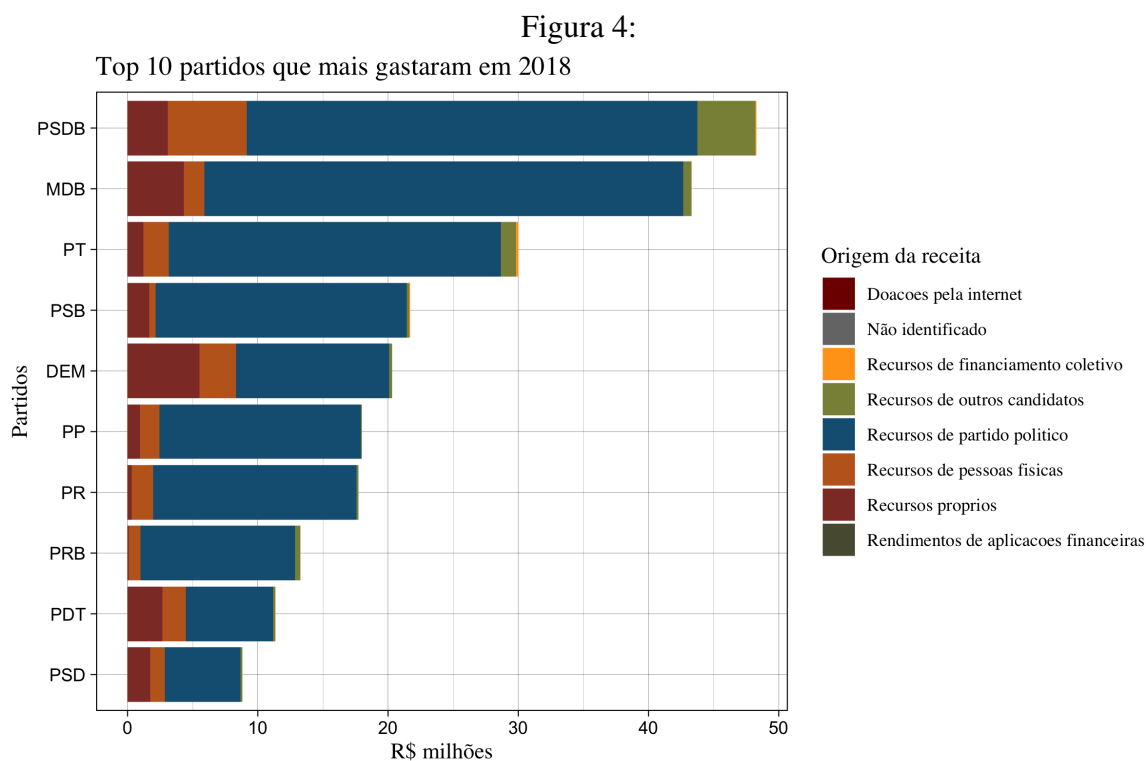
*classificação não disponível para 2002

podem obter receitas. Em 2015, uma decisão do STF sobre uma ADI (ação direta de inconstitucionalidade) proibiu a doação direta de pessoas jurídicas para as campanhas. A Figura 3 mostra que tais doações eram uma porção relevante das receitas totais. Especialmente, quando consideramos que algumas empresas optavam por doar para os partidos no lugar de doar diretamente para os candidatos, de forma que, até 2014, era difícil distinguir algumas receitas entre doação de pessoa jurídica e recurso partidário.

Após esse novo entendimento do STF, os próprios deputados e senadores ficaram preocupados sobre como compensariam a falta de receitas importantes vindas de pessoas jurídicas para as eleições seguintes. Assim, em 2017, houve a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o qual disponibilizou recursos públicos no valor de R\$1,7 bilhões para as eleições gerais de 2018 (não apenas para senadores). Esses recursos mais que compensaram a perda dos recursos de pessoas jurídicas quando consideramos os valores dos anos anteriores - em 2014, foram R\$ 70 milhões de recursos de pessoas jurídicas, enquanto, em 2018, os recursos partidários cresceram R\$110 milhões, em grande parte devido ao FEFC. Note que como os recursos do FEFC são repassados via partidos eles são incluídos na categoria de "Recursos de partido político" na figura 3. Os recursos partidários passam a ser, pois, o principal tipo de fonte de financiamento para campanhas, representando 74% das receitas dos candidatos ao Senado em 2018.

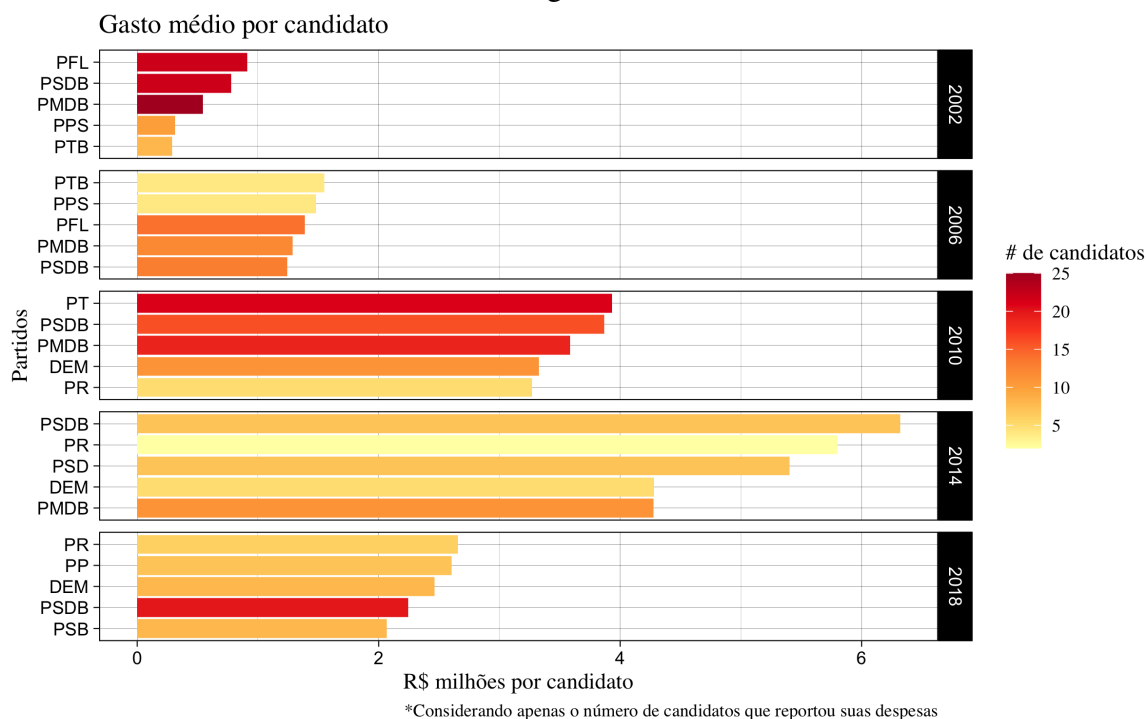
O ano de 2018, por esse motivo, é de particular interesse na análise de como está a

composição das receitas atualmente. Na Figura 4, olhamos para a origem das receitas com uma classificação mais desagregada. Para facilitar a visualização isso é feito apenas para os 10 partidos que mais gastaram em 2018. Com essa figura, é possível notar que de fato o ranking dos partidos que mais gastam é determinado pelas receitas de recursos partidários, ou seja, o FEFC juntamente com outras fontes públicas de recursos passou a ser o principal determinante na capacidade de gasto dos partidos. Além dos recursos partidários, podemos observar uma variabilidade no montante de recursos próprios empregados por cada partido, enquanto os outros componentes não mudam tanto de partido para partido.



A Figura 4 acaba destacando os partidos de maior abrangência nacional e que, por consequência, tem mais candidatos e gastam mais no agregado. Por outro lado, quando olhamos para a despesa por candidato no lugar, os partidos maiores não são os que mais gastam. Como na eleição para senador o número de cadeiras é pequeno (e igual entre os estados) não faz sentido um mesmo partido ter muito mais do que um candidato por estado. Assim, o número total de candidatos de um partido num dado ano traz uma boa informação sobre o tamanho do partido (no sentido de quão grande é a sua abrangência nacional). Nesse sentido, os partidos que mais gastam não são necessariamente os maiores, como podemos ver pela figura 5. Uma possível explicação para isso é que os partidos menores podem tomar a estratégia de concentrar seus recursos em alguns candidatos específicos que tenham mais chance *a priori* de serem eleitos.

Figura 5:



4.2 Onde se gasta mais

Uma vez que a disputa pelo Senado ocorre em nível nacional e as vagas são disputadas dentro de cada UF, também é relevante entender como varia o padrão de gastos em campanhas entre os estados.

Uma primeira abordagem possível é comparar o gasto médio dos candidatos eleitos em cada estado. A Figura 6 mostra os 5 estados onde os candidatos eleitos mais gastaram em cada ano eleitoral. O estado de Minas Gerais (MG) se destaca por estar presente no top 5 em quase todos os anos e por ter o maior pico em 2014.

Outra abordagem que podemos fazer é olhar para os *top spenders* - candidatos que mais gastaram (eleitos ou não eleitos). A Figura 7 mostra os cinco candidatos que mais gastaram em cada ano. Notamos que três estados aparecem consistentemente neste ranking: Minas Gerais (MG), São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ). Isso indica que nesses estados os candidatos enfrentam uma competição em que há alguns indivíduos empregando muitos recursos em suas campanhas. Vale notar que a Figura 7 reforça a primeira abordagem da Figura 6 no que diz respeito ao estado de MG ser um dos mais caros para se fazer campanha.

Figura 6:

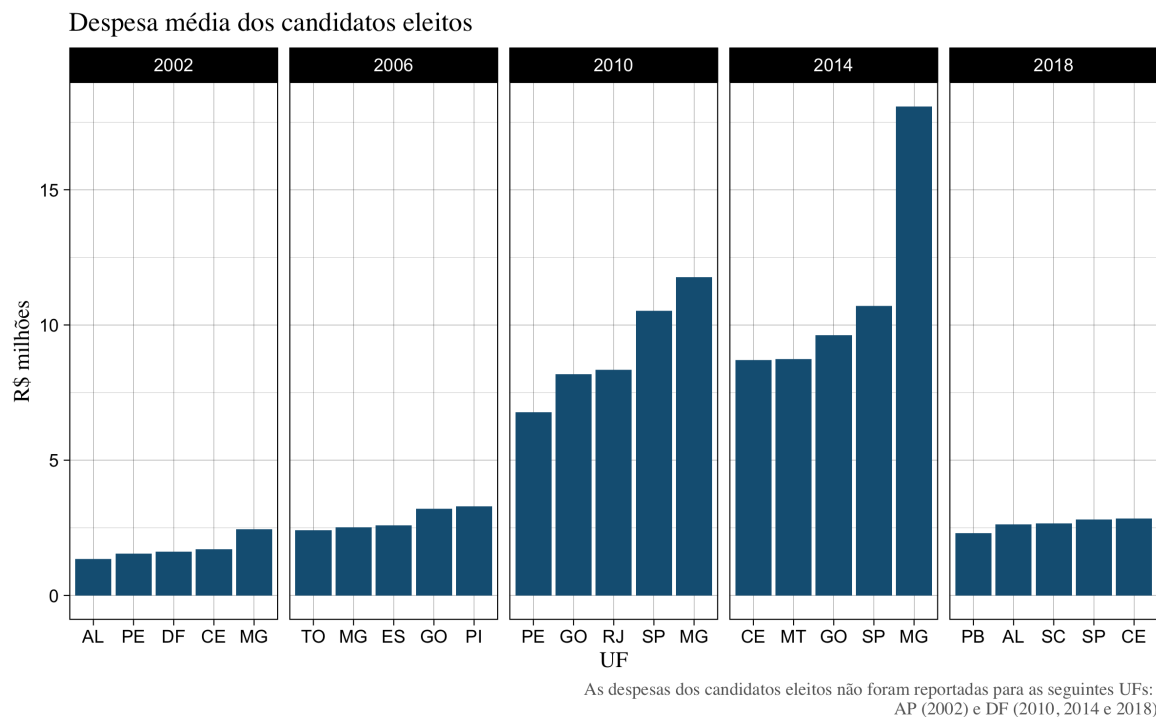
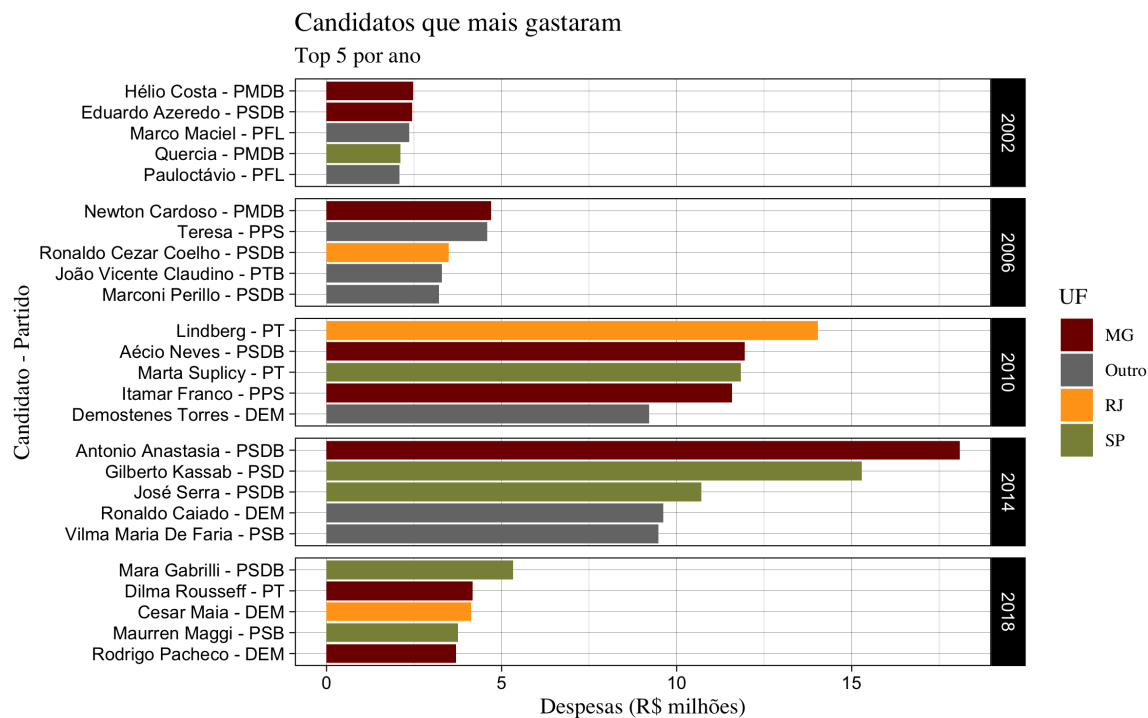


Figura 7:

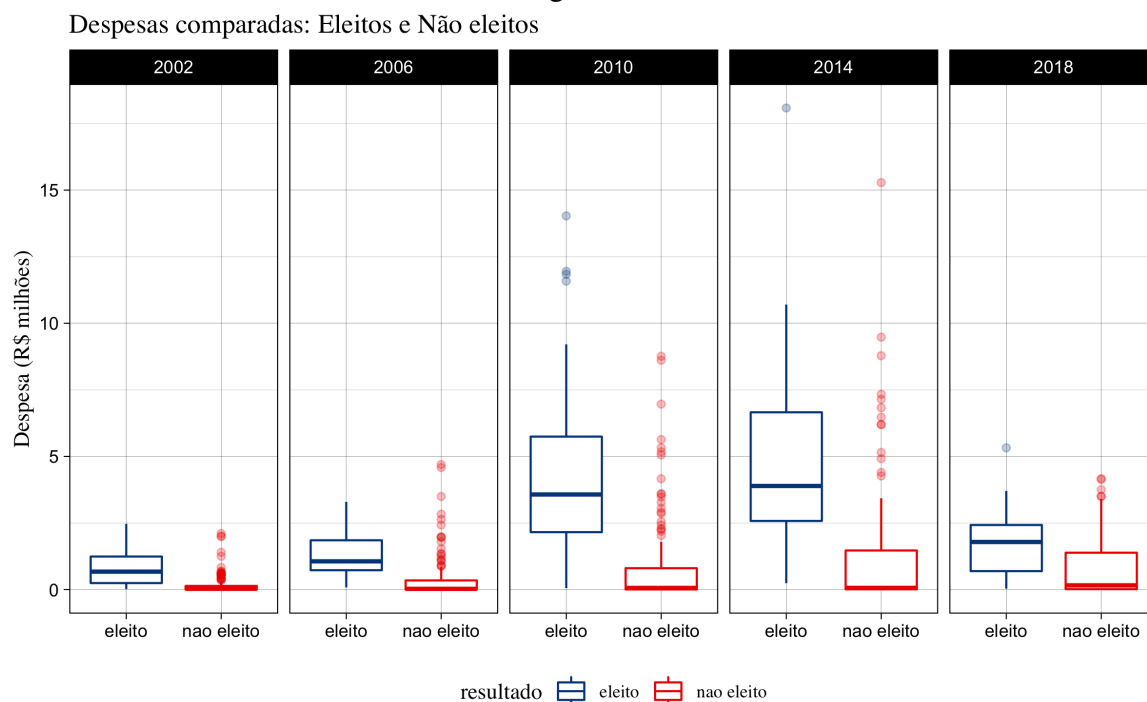


4.3 Gênero e raça

Outro tópico de estudo na análise de financiamento de campanhas políticas é se a distribuição de recursos financeiros contribui para desigualdades já existentes em sistemas representativos, como a sub-representação de mulheres e não-brancos nas casas legislativas. Este tópico é particularmente interessante visto que, em 2017, quando foi criado o FEFC, foi estabelecida uma reserva de 30% desses recursos para ser destinada a candidaturas femininas. Como vimos na seção 4.1, o FEFC é uma fonte muito relevante de receitas para campanhas eleitorais.

Nesta seção, analisamos algumas desigualdades (de gênero e raça), porém, não há ambição em indicar causalidade entre a distribuição de recursos e o resultado das eleições. Embora a motivação da análise seja o fato de que os candidatos eleitos gastam mais (Figura 8) - o que pode indicar que isso seja determinante na composição do Senado - também há outras possíveis explicações. Por exemplo, os candidatos com maior capital político possuem mais capacidade de levantar recursos e, assim, gastam mais em suas campanhas. Portanto, a análise aqui é simplesmente expositiva.

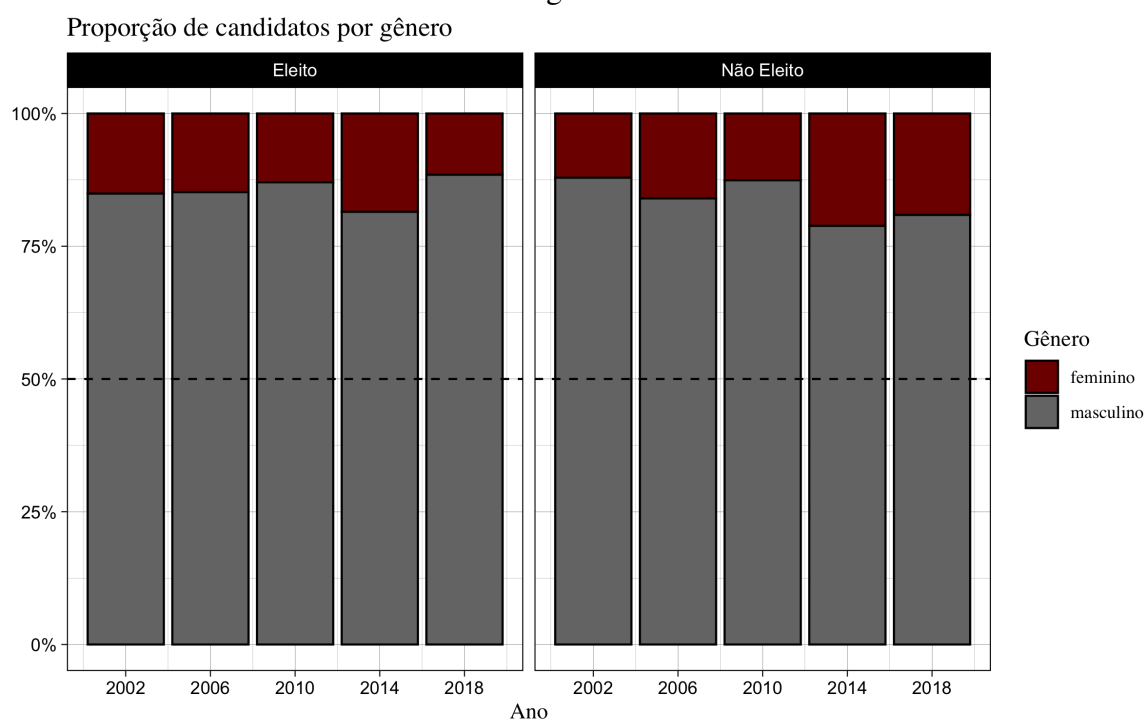
Figura 8:



4.3.1 Característica gerais da eleição

A proporção de mulheres eleitas é conhecidamente baixa. Porém, vale notar que essa proporção não é muito diferente entre os candidatos não eleitos, evidenciando que poucas mulheres se candidatam de forma geral, como mostra a Figura 9

Figura 9:



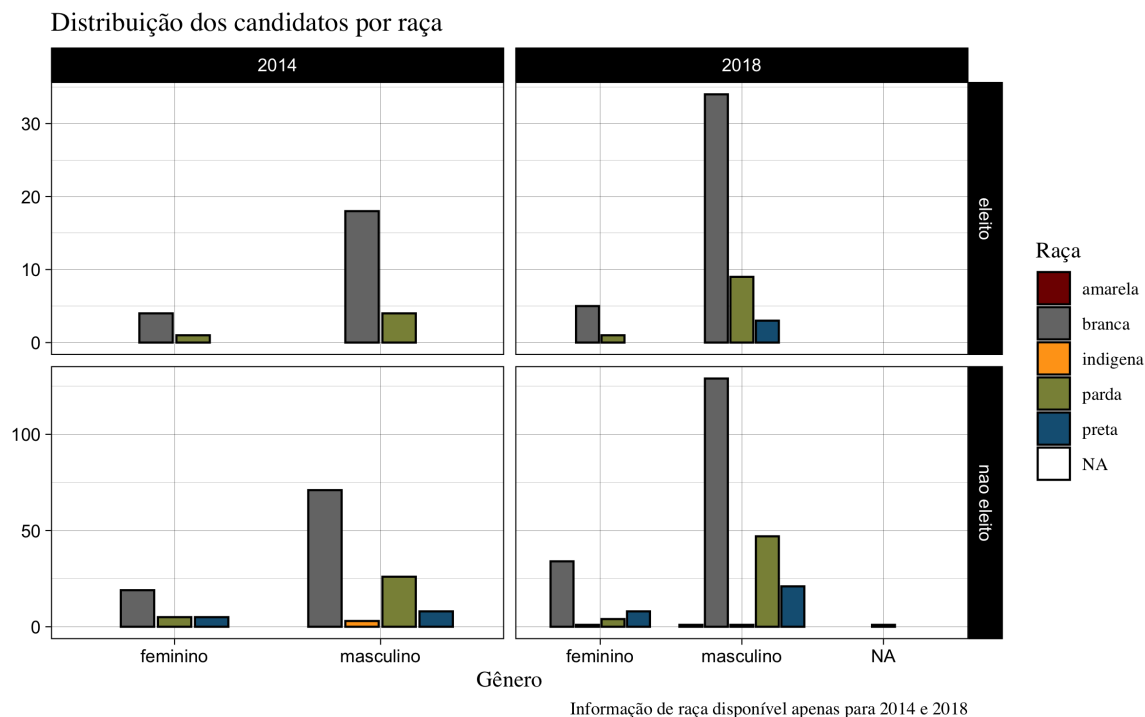
A distribuição por raça também é muito concentrada, havendo uma maioria branca tanto entre os eleitos quanto entre os não eleitos (Figura 10).

4.3.2 Determinantes dos gastos

Após confirmarmos, na seção 4.3.1, que as desigualdade de gênero e raça de fato existem nas disputas ao Senado, avaliamos como a distribuição dos gastos com campanha se dá nesses grupos.

A Figura 11 mostra que a disparidade de gastos entre eleitos e não eleitos havia crescido em 2010 e 2014, mas após as novas regulações voltou a cair. Entre os eleitos, vemos que nas últimas duas eleições a mediana de despesas das mulheres foi maior que a dos homens, ou seja, as mulheres eleitas gastam mais que os homens eleitos para chegarem até os cargos almejados. Além disso, ao contrário da intenção da política de reserva de 30% dos recursos para as mulheres, o gasto feminino reduziu de 2014 para 2018. Isso pode significar que as mudanças sobre como as receitas podem ser obtidas (não mais por pessoas jurídicas)

Figura 10:



tiveram um efeito que se sobrepõe em relação ao efeito da mudança na regra de distribuição dos recursos.

Já em relação há raça (Figura 12), houve uma inversão das medianas de gasto de 2014 para 2018, sendo que em 2018 os grupos mais sub-representados foram os que gastaram mais. Os pardos e pretos eleitos tiveram a mediana de despesas mais elevada que os brancos, apesar de no geral (incluindo eleitos e não eleitos) os brancos terem uma mediana de despesa maior.

Figura 11:

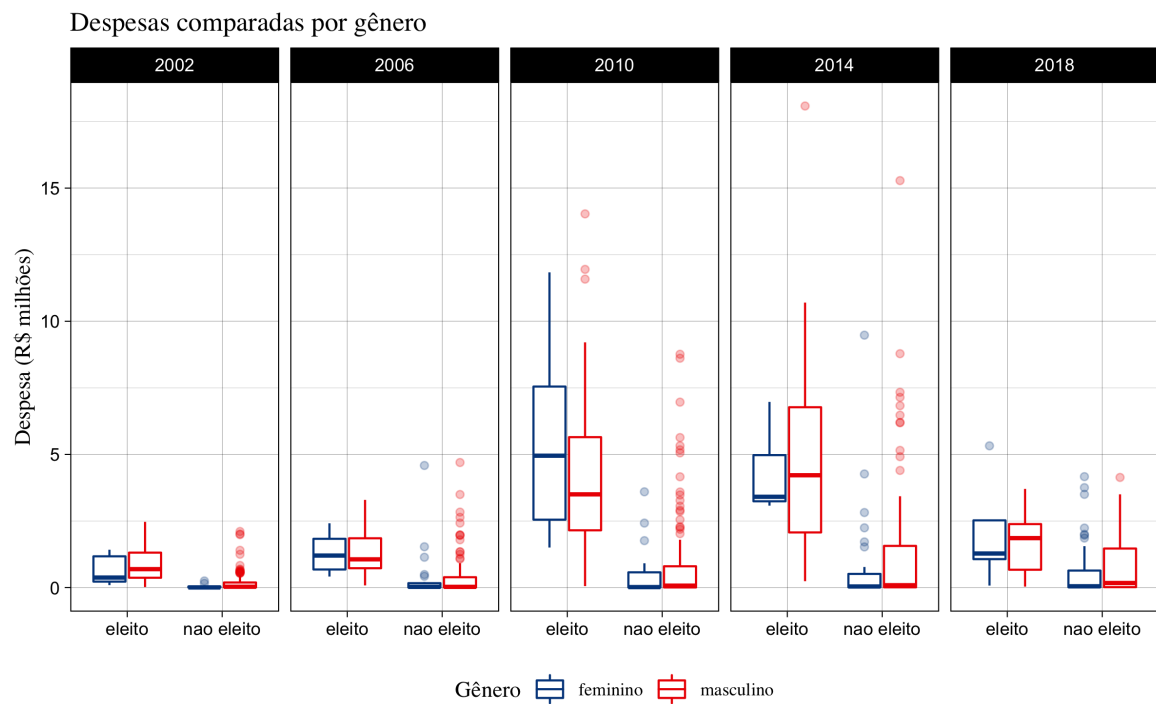
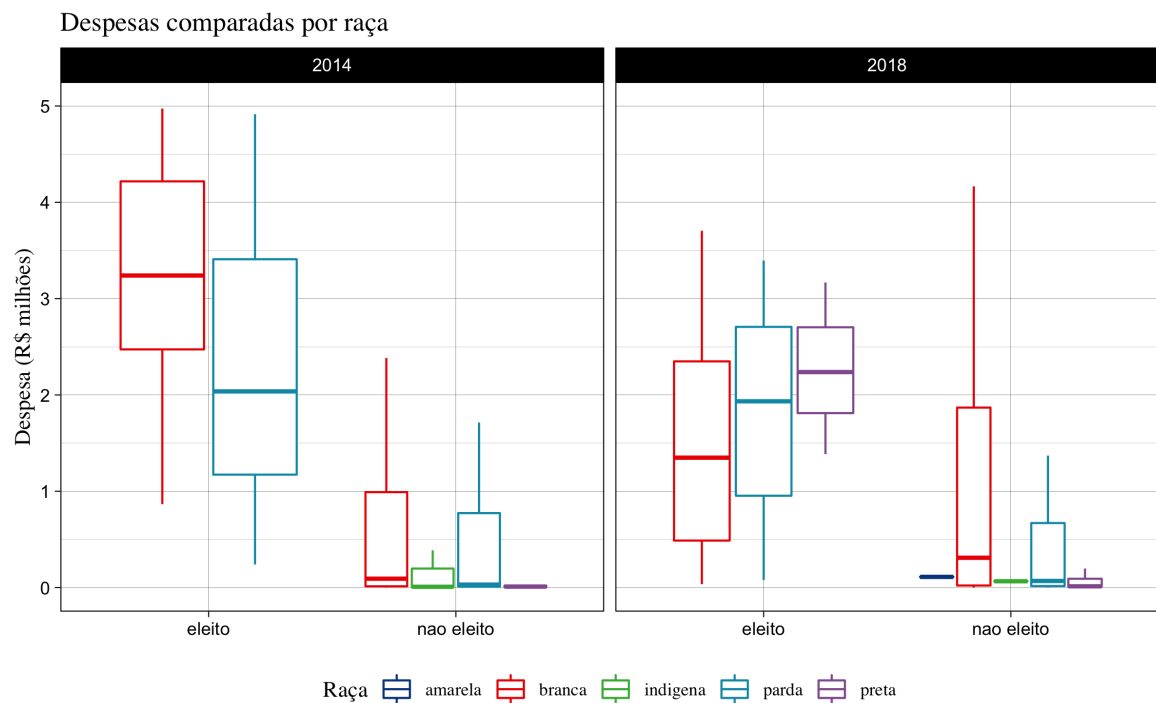


Figura 12:



5 Conclusão

Utilizando dados do TSE sobre despesas e receitas dos candidatos a senador, analisamos as mudanças nos padrões agregados de receita e despesa ao longo do tempo, ficando claro que as mudanças de regulação tiveram um impacto importante na composição das receitas dos candidatos. Não só pelo efeito imediato da ausência das doações de pessoas jurídicas, mas também pela reação dos legisladores que criaram o FEFC. Dessa forma, os chamados recursos partidários passaram a ser a principal fonte de financiamento de campanhas na eleição de 2018.

Além disso, observamos que o padrão de despesas em campanhas varia bastante entre os estados e que, em alguns estados em particular (Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro), os candidatos competitivos empregam grandes montantes de recursos. Esse resultado é observado tanto ao analisar os gastos médios dos candidatos eleitos em cada estado, quanto ao analisar os gastos dos *top spenders* de cada eleição.

Por fim, faz-se uma análise descritiva das desigualdades de gênero e raça não só em relação ao resultado das eleições, como também na distribuição de recursos. Observamos que apesar das mudanças recentes nas regras de distribuição de recursos para candidaturas femininas, em 2018, o padrão de gastos parece ter sido mais afetado pelas modificações nas regras sobre a origem das receitas. Dessa forma, não vemos grandes mudanças nos padrões de desigualdade.

6 Referências

AVELINO, G.; BIDERMAN, C. *Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: Uma análise baseada em evidência*. 2019. Fundação Getulio Vargas - Centro de Política e Economia do Setor Público (Cepesp/FGV). Disponível em: <https://www.cepesp.io/uploads/2019/05/Os-Custos-da-Campanha-Eleitoral-no-Brasil_Cepesp_BRAVA.pdf>.