

PROPOSTA DE GPE ENCAMINHADA PELA CONSULTORIA LEGISLATIVA

PARTICIPANTES DO GRUPO:

ANA LUIZA BACKES (coordenadora), LUIZ CLÁUDIO PIRES, ROBERTO CARLOS MARTINS PONTES E THIAGO MELLO MATHEUS (TODOS DA CONLE/CD)

BRUNO SPECK E WAGNER PRALON MANCUSO (DA USP)

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL
(ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTA DOS CANDIDATOS ÀS ELEIÇÕES DE 2010 E 2014)

Brasília
2014

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

Título: FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL
(ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTA DOS CANDIDATOS ÀS ELEIÇÕES DE 2010 e 2014)

Autores

Da CONLE/CD:

ANA LUIZA BACKES (coordenadora):

<http://lattes.cnpq.br/8423706646237918>

LUIZ CLÁUDIO PIRES

<http://lattes.cnpq.br/0946648009818252>

ROBERTO CARLOS MARTINS PONTES

<http://lattes.cnpq.br/2604715294894894>

THIAGO MELLO MATHEUS

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4734366Y7>

Da USP:

BRUNO SPECK

<http://lattes.cnpq.br/6734760027498076>

WAGNER PRALON MANCUSO

<http://lattes.cnpq.br/1858978868165352>

Link para Lattes:

Linha de Pesquisa: Política institucional do Legislativo: democracia e fortalecimento do parlamento

Data: novembro de 2014

Resumo: O GPE proposto visa reunir e analisar dados sobre financiamento das campanhas eleitorais brasileiras, de forma a subsidiar a elaboração legislativa sobre o tema

2. APRESENTAÇÃO

A Consultoria Legislativa, em 2011, efetuou estudos sobre o financiamento de campanhas eleitorais, para subsidiar a Comissão Especial de Reforma Política então em funcionamento. À época, foram analisadas as prestações de contas dos candidatos às eleições de 2010, procurando padrões nos gastos (médias dos gastos declarados, evolução dos gastos totais entre 2002 e 2010, relação entre gastos e sucesso eleitoral). Parte deste trabalho foi publicada posteriormente nos Cadernos Aslegis.¹

Em contato recente com Bruno Speck e Wagner Mancuso, professores da USP que trabalham com o tema², surgiu o interesse de estabelecer uma parceria para examinar as prestações de conta das

¹ Backes e Santos, cadernos Aslegis nº 46, de 2012

² O professor Bruno Speck foi o coordenador do Grupo de Trabalho “Financiamento de campanhas eleitorais”, do Encontro da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política) de 2014, em Brasília.

eleições de 2014. Verificamos que o enfoque e metodologia de alguns dos estudos dos professores eram próximos aos que haviam sido adotados pela CONLE, e percebemos que a convergência de esforços poderia não só evitar trabalhos paralelos, como poderia ser mutuamente proveitosa, a partir da troca de experiência acumulada. A constituição de um GPE pareceu o caminho natural para construir esta parceria.

Para que o resultado do trabalho possa ser aproveitado já no início da próxima legislatura, contudo, é necessário começar o trabalho com os dados ainda este ano. Dessa forma, quando estiverem disponíveis as declarações dos candidatos da eleição de 2014 (a partir de dezembro os dados começam a ser disponibilizados) já haveria condições de extrair as informações previstas. Por este motivo, não é possível esperar o prazo normal de criação dos GPEs, a ser definido por edital do CEFOR. Dado o interesse que o trabalho aqui proposto pode representar para a discussão e elaboração legislativa de projetos relacionados ao financiamento de campanhas, a Direção da Consultoria Legislativa assumiu a autoria da proposta, para que o grupo pudesse funcionar imediatamente.

3. PROBLEMA

Este trabalho se insere num esforço recente do País para conhecer como funcionam e o que move as engrenagens da política brasileira.

O interesse da sociedade sobre o tema é crescente – basta ver os jornais deste ano, onde um grande número de matérias analisa quem financia quem, como e por que. E no Congresso, nos últimos anos, este tem sido um dos núcleos mais importantes, se não o principal, das discussões de reforma política. Estão em debate propostas de reformulação radical do sistema de financiamento, tais como a de financiamento público exclusivo ou a proibição de doação de pessoas jurídicas. Na campanha para as eleições de 2014 a necessidade de reformulação do financiamento político tem sido levantada por inúmeros candidatos.

É, portanto, altamente provável que a legislação sobre financiamento volte ao debate na próxima legislatura. Existe um fator conjuntural adicional a impulsionar a movimentação legislativa em torno do tema: a atuação do Supremo Tribunal Federal, o qual iniciou o julgamento de uma ADI que pode levar à declaração de inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas a candidatos e partidos.³

A produção acadêmica sobre o assunto também é considerável – os pesquisadores universitários tem se debruçado sobre as finanças eleitorais, procurando apreender as conexões que as movem.⁴ Tanto a ANPOCS como a ABCP, duas prestigiosas instituições ligadas à pesquisa nas Ciências Sociais, tem mantido Grupos de trabalho especificamente dedicados ao assunto.

O trabalho que este Grupo se propõe a fazer é o de obter e organizar informações importantes para subsidiar estes debates.

4. OBJETIVOS

³ A OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) apresentou Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo (ADI 4650), questionando as doações de pessoas jurídicas – as empresas não teriam direitos de cidadania, e seriam estranhas à ordem política, composta de cidadãos. A ação começou a ser julgada em dezembro de 2013. Quatro juízes já deram seu voto pela inconstitucionalidade das doações, mas o julgamento foi interrompido por pedido de vistas, sem previsão de data de retomada até o momento.

⁴ Mancuso (2014) traça um quadro do debate acadêmico sobre o assunto.

Pretendemos analisar os gastos e a arrecadação das eleições de 2010 e 2014, a partir das declarações de gastos que os candidatos devem entregar ao TSE. Estão previstos os seguintes cálculos:

ANÁLISE DOS GASTOS

- i) Totais de gastos declarados para as eleições de 2010 e 2014
- ii) Gastos declarados para os diversos cargos em 2010 e 2014
- iii) Tipos de gastos

ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO:

- iv) Composição do financiamento das eleições de 2014 (dado global)
- v) Composição do financiamento das campanhas para os diversos cargos

Boa parte dessas análises já foram realizadas por membros do grupo para as eleições de 2010, como se pode ver na Revisão da Literatura (item 6). Tratar-se-ia agora de reorganizar em comum o trabalho já feito, incluir os dados sobre a origem dos recursos e atualiza para 2014. É nosso objetivo padronizar as informações e a forma de tratamento dos dados, de forma a poder construir uma série. Como encerramento do trabalho, apresentaremos um Relatório com as Tabelas acima indicadas, acompanhadas de análise apontando as principais tendências que emergem dos dados (grau de encarecimento das campanhas, que tipo de campanha foi mais cara, quais os itens que mais consomem recursos, entre outros).

5. JUSTIFICATIVA

A tarefa a ser realizada pelo GPE tem um interesse específico para a Câmara dos Deputados: servir de suporte para a elaboração de propostas sobre o tema, nas discussões sobre reforma política que se anunciam para tão logo comece a nova legislatura. Observe-se que os estudos feitos pela CONLE subsidiaram a elaboração legislativa na legislatura que se encerra. Assim, por exemplo, o relator da Comissão Especial para a Reforma Política de 2011, deputado Henrique Fontana, usou os dados sobre médias de gastos das diferentes candidaturas para definir os valores que seriam necessários em cada caso, para distribuição dos recursos orçamentários em sua proposta de financiamento público exclusivo.⁵ Os dados foram úteis também para o debate que cercou a tentativa de votar uma lei para regulamentar os limites de gastos para as eleições de 2014.⁶

Como foi apontado no item 2, é bem provável que o tema de financiamento de campanhas volte a ser um tema importante na próxima legislatura, e as informações que estamos nos propondo a obter e organizar provavelmente serão muito úteis para a discussão e elaboração de propostas.

Esses dados podem subsidiar também a elaboração de projetos para mudanças mais localizadas na estrutura dos gastos de campanha, como as iniciativas que visam reduzir os custos proibindo ou limitando determinadas formas de campanha (em 1993, 2006, 2009 e 2013 foram debatidas e votadas leis nesse sentido).⁷

Outro ponto a destacar é que a parceria almejada pode ser extremamente proveitosa para os dois

⁵ Ver Anteprojeto do Relator: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reforma-politica/arquivos/relatorio-final-consolidado-07-03-2012>

⁶ O art. 17-A da lei 9.504/97 determina que “Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.” Dados sobre os gastos realizados são sempre úteis para o debate legislativo sobre a fixação de limites.

⁷ Uma evolução da respectiva legislação pode ser vista em Backes e Vogel.

lados, a Câmara dos Deputados e a USP. O trabalho com esta base de dados apresenta alguns desafios específicos, e as experiências prévias dos membros do grupo com o enfrentamento das formulações e definições necessárias podem possibilitar uma melhor organização das informações. Além disso, o debate sobre que informações buscar, e por que, deve propiciar o confronto entre questões mais acadêmicas, vinculadas às formas de estruturação dos sistemas de financiamento e suas razões de fundo, com questões fundadas nas práticas observadas ou voltadas a fins legislativos. Assim, tanto a análise acadêmica como a elaboração legislativa podem sair enriquecidas das trocas do grupo.

6. REVISÃO DA LITERATURA

Os principais estudos que servirão de base para o trabalho são os de membros do grupo, nos quais foram analisadas as prestações de conta das eleições de 2010. É a partir deles que foram definidas as informações que pretendemos obter e organizar, conforme apresentado no item 4 (Objetivos).

As análises propostas fornecerão dados sobre a forma como se dão o investimento e os gastos eleitorais no Brasil, permitindo que se tracem algumas correlações entre gasto e sucesso eleitoral. Dessa forma, se situam no campo temático de estudos sobre determinantes e resultados do financiamento eleitoral. Segundo Mancuso,

“a origem deste campo remonta aos trabalhos de Samuels do início da década de 2000 (2001a; 2001b; 2001c; 2001d; 2002). O desenvolvimento dessa parte da literatura tornou-se possível, em primeiro lugar, pela aprovação de legislação (Lei No. 8.713/1993) que admitiu as doações eleitorais de pessoas jurídicas e determinou que os candidatos e os comitês financeiros dos partidos prestassem contas das doações recebidas à Justiça Eleitoral; e, em segundo lugar, pela decisão da Justiça Eleitoral de divulgar as prestações de contas.”⁸

Mancuso mapeia da seguinte forma as questões envolvidas:

“A literatura sobre os resultados e os determinantes de receitas e despesas eleitorais no Brasil – com ênfase no financiamento eleitoral empresarial – organiza-se, sobretudo, em torno de três grandes questões:

1. As contribuições e os gastos de campanha afetam os resultados eleitorais?

⁸ Mancuso aponta outros temas relacionados: *“Como um todo, a literatura sobre financiamento político no Brasil é vasta e rica, cobrindo também vários outros temas de grande interesse, tais como:*

Elementos em torno dos quais variam os sistemas de financiamento e gasto político existentes no mundo (Bourdoukan 2009 – especialmente o capítulo 2; Reis, Ferreira e Fialho 2011).

Vantagens e desvantagens dos diferentes sistemas de financiamento político-eleitoral: exclusivamente privado, exclusivamente público e misto (Rubio 2005; Pironi 2008)

Contornos da legislação que rege o financiamento político no Brasil (Araújo 2004; Campos 2009; Reis 2010 – especialmente o capítulo 3), inclusive em perspectiva histórica (Speck 2012), bem como da legislação sobre o tema em outros países (Araújo 2004; Speck 2010; Ohman 2011; Reis, Ferreira & Fialho 2011).

Financiamento público em perspectiva comparada (Bourdoukan 2009 – especialmente os capítulos 3 e 4) e no Brasil, por meio do fundo partidário (Campos 2009; Braga & Bourdoukan 2009), do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) em rádio e TV (Campos 2009; Bolognesi & Cervi 2011; Dantas 2011; Speck 2012), e do tratamento tributário diferenciado aos partidos políticos (Campos 2009).

Financiamento empresarial em período não-eleitoral: por exemplo, doações para cobrir dívidas de campanha e doações, em anos não-eleitorais, para comissões e diretórios partidários de nível nacional, estadual e municipal (Campos 2009; Campos 2011).”

Neste ponto, o investimento eleitoral é tomado como variável explicativa principal e os resultados eleitorais são tomados como variável dependente.

2. As doações de campanha resultam em benefícios para os financiadores?

Aqui o investimento eleitoral continua como variável explicativa principal, mas a variável dependente passa a ser os resultados alcançados pelos financiadores.

3. Que fatores explicam as contribuições e os gastos de campanha?

Os trabalhos que tratam desta questão procuram as variáveis explicativas para o investimento eleitoral, que se torna então a variável dependente.”

As análises que nos propomos fazer neste GPE se situam no âmbito da primeira questão, em que se debatem as relações entre doações, gastos e resultados eleitorais. A relação entre sucesso eleitoral e volume de gastos é considerada bastante consistente nos estudos existentes:

“Um dos resultados mais sólidos na literatura é a associação positiva entre financiamento e gasto eleitoral e a quantidade ou proporção de votos recebidos pelos candidatos.”⁹

O estudo feito na CONLE em 2010 traz evidências que corroboram a existência dessa relação. São avaliados, por exemplo, os gastos médios de eleitos e não eleitos para a Câmara dos Deputados, demonstrando que os que se elegeram gastaram em média doze vezes mais que os demais candidatos. A análise dos gastos dos 513 eleitos para a Câmara revela também que 370 dentre eles foram os candidatos que fizeram as campanhas mais caras em seus respectivos estados.¹⁰

No Relatório do GPE, procuraremos avaliar estas correlações para as eleições de 2014. Pretendemos avaliar também como os indicadores se comportam em evolução histórica, comparando com as eleições de 2010

Vale lembrar, contudo, que a relação entre volume de votos e dinheiro parece ser apenas a ponta do iceberg, sendo necessário investigar as relações de causalidade entre os fatores:

“A simples regra “quanto mais dinheiro, mais votos” sugere que o dinheiro produz os votos, uma vez que permite uma campanha mais sofisticada, resultando em mais influência sobre o comportamento eleitoral. Talvez menos evidente seja a possibilidade de candidatos com mais chances atraírem mais recursos. No caso, teríamos uma espécie de efeito inverso, em que o sucesso eleitoral esperado produz mais financiamento. Finalmente, poderíamos explicar a relação entre financiamento e sucesso eleitoral por uma variável exógena, que impacta tanto sobre votos como sobre doações. Um dos possíveis fatores é o capital político dos candidatos, uma vez que políticos com mais estrada na competição provavelmente tem mais chances nos dois campos: a disputa por votos e a por dinheiro. Atualmente, os estudos disponíveis esclarecem que há uma forte relação entre voto e dinheiro. No entanto, a questão da causalidade ainda está por ser esclarecida”¹¹

Ainda que os objetivos do GPE sejam basicamente os de traçar uma espécie de radiografia dos dados envolvidos, os resultados do trabalho podem contribuir para a construção de indicadores e de uma série histórica, elementos que possibilitam estudos mais profundos sobre as relações de causalidade.

A composição dos recursos é outro elemento importante a ser analisado. Mancuso organizou os

⁹ Mancuso, 2014, p. 10. Diferentes estudos acadêmicos sobre o tema são examinados pelo autor, que comenta os resultados obtidos pelas pesquisas.

¹⁰ Ver Backes e Santos.

¹¹ Speck 2012, p. 78.

tipos de recursos por origem, para as eleições de 2010¹²:

Tabela 1 – Recursos investidos na campanha eleitoral de 2010

FONTE	R\$	%
Pessoas jurídicas	2.212.077.033,99	74,4
Pessoas físicas	430.421.298,95	14,5
Recursos próprios	303.369.903,97	10,2
Comercialização de bens e realização de eventos	19.787.308,77	0,7
Fundo partidário (diretórios nacionais e estaduais)	6.554.091,01	0,2
Rendimentos de aplicações financeiras	7.044,83	0,0
Total	2.972.216.681,52	100,0

Essa classificação servirá de base para organizarmos os dados de 2014.

Para a análise do tipo de gastos e identificação dos itens de campanha mais dispendiosos, partiremos de tipificação proposta por Speck, no artigo “Cabos eleitorais e publicitários – o perfil de gastos nas campanhas eleitorais em 2010 e 2012.”

7. METODOLOGIA

O presente GPE objetiva fazer uma análise das prestações de conta entregues pelos candidatos à Justiça Eleitoral. A obrigação de prestar contas é um princípio constitucional, e foi disciplinada pela Lei 9504/97, que instituiu um capítulo chamado “Da prestação de contas (artigos 28 a 32)”.

As declarações dos candidatos, informando a origem dos recursos e como eles são gastos na eleição, constituem uma fonte de informação muito valiosa para acompanhar e entender o financiamento das campanhas no Brasil (ainda que se pondere que provavelmente nem todos recursos são contabilizados, é admitido pela literatura que uma parte cada vez maior vem sendo declarada, e o estudo desse grande volume de informações tem permitido o conhecimento de padrões típicos de funcionamento do sistema)¹³. Essas informações estão disponíveis para consulta no site do TSE: tse.gov.br

A quantidade de informações disponibilizadas é muito grande e sua organização em um banco de dados com fácil acesso é de fundamental importância para a realização de análises mais elaboradas sobre o assunto. Assim, após a extração da informação de interesse do repositório de dados do TSE, pretende-se criar um *data warehouse* que será um depósito de dados que armazenará as informações, possibilitando a criação e organização de relatórios. Para a criação dos relatórios serão utilizadas ferramentas de *business intelligence*.

Originalmente, *business intelligence* (BI) é um termo de gerenciamento de negócios que se referia a aplicações e tecnologias empregadas para coletar, fornecer acesso e analisar dados e informações sobre as operações das empresas. Porém, atualmente as aplicações e tecnologias de BI não se

¹² Mancuso, 2014, p.

¹³ Samuels (2003).

limitam apenas ao ambiente de negócios. As ferramentas de BI têm recursos que auxiliam bastante a elaboração de relatórios para análise de dados em uma pesquisa. Alguns dos recursos que uma ferramenta de *business intelligence* possibilita são:

- a. análise de tendências e alterações no comportamento dos dados;
- b. realização de recortes nas informações para que se possa estudar melhor um determinado processo;
- c. manutenção de um histórico de relatórios;
- d. identificação de inconsistências no banco de dados.

As análises que se pretende realizar nesse estudo são correspondentes a recortes nos dados sobre arrecadação e gastos dos candidatos nas eleições de 2010 e 2014. O foco principal estaria nas seguintes variáveis:

- i) Totais de gastos declarados para as eleições de 2010 e 2014 (dados brutos, dados deflacionados e dados descontada a dupla contagem)
- ii) Gastos declarados para os diversos cargos em 2010 e 2014 (por unidade da federação e gastos médios de eleitos e não-eleitos)
- iii) Tipos de gastos
- iv) Composição do financiamento das eleições de 2014 (discriminando por pessoa jurídica, pessoa física, recursos próprios, comercialização de bens e eventos, fundo partidário, rendimentos de aplicações)
- v) Composição do financiamento das campanhas para os diversos cargos

Inicialmente serão realizados estudos exploratórios dos dados através da produção de tabelas e gráficos. Após esse primeiro passo, análises qualitativas avaliarão as tendências e padrões constatados.

8. CRONOGRAMA

O universo a ser estudado, o das declarações feitas pelos candidatos à Justiça Eleitoral, começa a se delinear em dezembro e janeiro, quando boa parte das declarações já estão entregues, e adquire contorno definido em torno de março e abril. Isto acontece porque, embora a legislação defina a data para entrega das declarações (até 30 dias depois etc etc), os candidatos podem (e o fazem com frequência) apresentar retificações.

Até janeiro, portanto, seria importante que já houvesse sido reorganizado o tratamento dos dados das eleições de 2010, e padronizadas e definidas as tabelas que seriam constituídas em série (2010 e 2014), de forma a poder começar a extrair os novos dados logo que eles estejam disponíveis. Dentro destas diretrizes, prevemos o seguinte Cronograma:

NOVEMBRO e DEZEMBRO – Revisão da Bibliografia, reorganização dos dados de 2010 e definição da forma como serão estruturadas as informações

JANEIRO/FEVEREIRO/MARÇO – extração e organização dos dados de 2014

MARÇO A JULHO – análise dos dados obtidos e elaboração do Relatório final.

9. ORÇAMENTO –

O custo previsto é o de passagens entre SP e Brasília para dois encontros do grupo. Como o grupo está constituído por funcionários da Câmara de um lado e professores da USP de outro, seria importante que os dois núcleos pudessem se reunir duas vezes, a saber:

- 1) em dezembro, para unificar os procedimentos de acesso aos dados, e definir em conjunto quais informações buscar e como apresentá-las, de forma a assegurar a uniformidade e o controle dos resultados
- 2) em março, para avaliar os dados obtidos.

10. BIBLIOGRAFIA

Backes, Ana Luiza. **Fique por dentro** do financiamento de campanhas.

<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/financiamento-de-campanha/texto-base-da-consultoria-legislativa>

Backes, Ana Luiza e Santos, Luiz Cláudio Pires. “Gastos em campanhas eleitorais”, publicado nos Cadernos Aslegis nº 46 de 2012:

http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/14166/gastos_campanha_backes_santos.pdf?sequence=

Backes, Ana Luiza e Vogel, Luiz. Financiamento de Campanhas: problemas do modelo atual e opções legislativas http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2014_3.pdf

Mancuso, Wagner. Investimento eleitoral no Brasil: Balanço da Literatura (2001 a 2012) e agenda de pesquisa. (no prelo)

Samuels, David. (2003) “Financiamento de campanhas e eleições no Brasil – o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma.” In: Reforma Política e cidadania. SP, Ed. Fundação Perseu Abramo.

Speck, B. W., 2007. O financiamento de campanhas eleitorais. In L. Avritzer & F. Anastasia, orgs. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Brasília: PNUD, pp. 153-158.

_____. 2012. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In R. de C. Biason, org. *Temas de corrupção política*. São Paulo: Balão Editorial, pp. 49-97.

_____. 2014. Cabos eleitorais e publicitários – o perfil de gastos nas campanhas eleitorais em 2010 e 2012.

https://www.academia.edu/7242475/Bruno_Wilhelm_Speck_Cabos_eleitorais_e_publicitarios_o_perfil_de_gasto_nas_campanhas_eleitorais_em_2010_e_2012

Speck, B. W. & Mancuso, W. P., 2011. O financiamento político nas eleições brasileiras de 2010: um panorama geral. In 35º. *Encontro da ANPOCS*, Caxambu.