

Doações de campanha e desempenho eleitoral: Uma análise comparativa sobre as eleições para prefeitos de capitais brasileiras em 2008 e 2012

Campaign donations and electoral performance: A comparative analysis on the elections for mayors of state Brazilian capitals in 2008 and 2012

Emerson U. Cervi¹

Resumo: O artigo faz uma análise comparativa das finanças em campanhas eleitorais a partir dos resultados das eleições para prefeitos de capitais em 2008 e 2012. Considerado um ponto central das democracias representativas, recursos financeiros para partidos e candidatos geram campanhas eleitorais mais ou menos igualitárias. Estudos mostram que quanto maior a participação do Estado nas receitas dos partidos, maior a distância entre eles e a sociedade civil. O objetivo é verificar a relação entre desempenho eleitoral e fontes de financiamento de campanhas comparando duas eleições. O trabalho divide as fontes em três grupos: estatal, empresas (pessoas jurídicas) e pessoas físicas, o que possibilita a análise do impacto dos tipos de doadores sobre o desempenho dos candidatos. As conclusões são que enquanto em 2008 as doações de pessoas jurídicas tiveram maior peso no desempenho positivo dos candidatos, em 2012 houve uma mudança e as doações de partidos políticos foram mais importantes para o bom desempenho eleitoral.

Palavras-chave: Prefeito. Financiamento. Eleições 2008 e 2012. Estudo Comparativo.

Abstract: This article makes a comparative analysis of the finances in the electoral campaigns from having as bottom line the results of the elections for mayors in the Brazilian capitals in 2008 and 2012. Considered as a central point in the representative democracies, financial resources for parties and candidates generate electoral campaigns more or less egalitarian. Researches demonstrate that the higher the share of the State in the parties revenue, the greater the distance between them and civil society. The intent is to verify the relationship between electoral performance and the source of campaign finance comparing the two elections. The paper divides the sources into three groups: government, companies (legal entities) and individuals, which enables the analysis of the impact of the types of donors on the performance of the candidates. As a conclusion it is possible to say that while in 2008 the donations of the legal entities had greater weight in the positive performance of the candidates, in 2012 there was a change and the donations from political parties were more important for good electoral performance.

Key-words: Mayor. Financing. Elections in 2008 and 2012. Comparative Study.

¹ Professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais, da pós-graduação em Ciência Política e da pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Possui doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro- IUPERJ (2006), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (2002) e graduação em Comunicação Social Jornalismo pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (1996). E-mail: ecervi7@gmail.com.

Introdução e objeto de análise

O artigo aborda o tema financiamento de campanhas majoritárias no Brasil, filiando-se ao campo dos estudos empíricos de ciência política no Brasil. Tem por objetivo fazer uma comparação entre as declarações de receitas e despesas dos candidatos, além de analisar o impacto dos recursos financeiros e tipos de doadores no desempenho eleitoral. Para tanto, o objeto empírico é o conjunto de candidatos a prefeito das 26 capitais brasileiras².

A metodologia utilizada é de análise comparativa entre as últimas duas eleições municipais, de 2008 e 2012. Os objetivos específicos são analisar quais foram as semelhanças e diferenças nas receitas declaradas pelos candidatos nas duas eleições, assim como o impacto dos recursos financeiros nos resultados eleitorais. Para tanto, serão analisados 176 candidatos em 2008 e 173 em 2012, que conformam os grupos de concorrentes que tiveram votos e prestaram contas de suas campanhas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A hipótese de trabalho é que serão encontradas diferenças nos comportamentos financeiros das campanhas nas duas eleições e que essas diferenças não podem ser explicadas pelas características internas da dinâmica da própria disputa apenas, como por exemplo, maior relação entre receita e votos obtidos.

Entre as duas eleições em análise a justiça eleitoral aprimorou os sistemas de controle e as regras para melhorar a fiscalização da prestação de contas de campanhas. Isso em função da necessidade de combate ao chamado “Caixa 2” de campanha. Foram introduzidos mecanismos de verificação de origem de recursos gastos, assim como o cruzamento de informações financeiras dos doadores de campanha. O objeto de análise é a disputa majoritária das prefeituras em duas eleições, o que permite comparar o conjunto de candidatos às capitais e identificar possíveis diferenças como consequência do aprimoramento do sistema de fiscalização das finanças de campanhas.

² A análise das eleições municipais das capitais de Estado não se justifica apenas pela relevância institucional desses municípios, mas também porque esses 26 municípios reúnem aproximadamente 20% do total de votos válidos de todos os mais de 5,5 mil municípios brasileiros.

Com a difusão dos estudos eleitorais no Brasil, uma consequência foi o da especialização das análises. Podemos identificar hoje pelo menos quatro grandes grupos de pesquisas em função do objeto central de interesse do analista. O primeiro e um dos mais antigos é o conjunto de pesquisas que trata do desempenho de partidos e candidatos em disputas eleitorais. Tradicionalmente, a variável dependente dessas pesquisas é a quantidade de votos obtidos nas disputas eleitorais (AVELLAR e TELLES, 2008; SANTOS, 2011; LIMONGI e CORTEZ, 2010). Mais recentemente, ainda sob o ponto de vista das condições de disputa e desempenho dos candidatos, percebe-se um crescimento no interesse dos pesquisadores em relação às questões que envolvem recursos financeiros e o desempenho nas campanhas eleitorais (CERVI, 2010; FISHER e EISENSTADT, 2004; MANN, 2004; SCARROW, 2004; SPECK e MANCUSO, 2011). O que os trabalhos têm em comum é que todos procuram relacionar o impacto dos recursos financeiros para o sucesso eleitoral em disputas majoritárias e proporcionais. O artigo apresentado aqui pretende relacionar as duas dimensões: votos e recursos, para explicar o desempenho dos candidatos à prefeitura das capitais brasileiras. Aqui, a variável dependente é o número de votos obtido pelos candidatos e as variáveis explicativas são o volume de recursos e os percentuais de doações recebidas por tipo de doador. No Brasil, tradicionalmente, quando se discutem as regras eleitorais há um viés predominante de tratamento prospectivo do tema, ou seja, quais seriam os possíveis efeitos de novas regras. São poucos os estudos comparativos que usam dados empíricos para verificar efeitos das regras em resultados já consolidados.

Os estudos eleitorais são um dos campos mais adequados da ciência política para interpretação de elementos mais complexos da democracia representativa. Como já apontaram Taagepera e Shugart (1989), nesse tipo de análise parte-se de quantidades bem definidas e mensuráveis de votos, vagas e de candidatos para se chegar a noções mais complexas do sistema como um todo. O tratamento empírico dado aos resultados eleitorais, com análise matemática de números e criação de índices comparativos, são os principais instrumentos de pesquisa nessa área. Nesse sentido, Peña afirma que *“los datos de votos y de asientos por partido han*

podido agregarse en indicadores simples que pretenden explicar em un único dato las distribuciones o diferencias observadas” (2005, p. 235).

Tais números e índices podem ser relacionados aos recursos financeiros destinados à atividade política e eleitoral. Estudos sobre as finanças partidárias são fundamentais na área das representações políticas e processos democráticos, pois através deles é possível identificar aspectos organizacionais e eleitorais, relacionando-os com uma prática partidária mais geral. Em democracias de larga escala, a necessidade de recursos para a atividade de representação de demandas políticas também é ampliada. Por isso, a questão dos recursos está intimamente ligada ao debate sobre igualdade política e os controles democráticos. Para Fischer e Eisenstadt, a desigualdade de recursos nos processos políticos é mais relevante do que qualquer outro tipo de desigualdade política (FISCHER e EISENSTADT, 2004, p. 619).

Em democracias representativas, os partidos políticos que competem pela capacidade de representação da sociedade precisam de recursos para disputar campanhas eleitorais, manter viável a relação com outras organizações da sociedade civil e para dar assistência às lideranças políticas que representam o partido. O artigo centra-se na primeira necessidade: financiamento de campanhas eleitorais, o que permite – indiretamente – entender o comportamento mais abrangente dessas instituições no que diz respeito aos recursos para manter suas atividades.

Aqui, partimos do pressuposto de que a obtenção de dinheiro da sociedade por parte dos partidos e candidatos deve ser entendida como uma característica constituinte do sistema de representação e das relações entre Estado e Sociedade, não uma deturpação do sistema. Em outras palavras, financiamento privado de campanhas é um indexador da capacidade de representação de segmentos da sociedade pelos partidos e candidatos. Na outra ponta existe o financiamento estatal de campanhas. A respeito dele, é possível identificar posicionamentos distintos a partir de, pelo menos, duas abordagens desde o início dos anos 1970. De um lado estão os defensores do financiamento público que usam como principal argumento a infusão de dinheiro do Estado para encorajar mais candidatos a participarem da disputa. Além disso, ele reduziria a dependência dos políticos às

contribuições privadas e interesses de grupos de pressão. Já os contrários à destinação de recursos públicos asseguram tratar-se de uma desnecessária mudança nas regras eleitorais, com introdução de novos preconceitos (entre os que dependem e não dependem do Estado), criando protecionismos artificiais aos representantes públicos (JONES, 1981, p. 343)³.

Praticamente o debate entre os dois grupos já citados não aborda formas de restrições ao financiamento de grandes empresas ou grupos que representam interesses específicos. No Brasil, dá-se nos mesmos moldes, com a defesa de maior igualdade entre candidatos por parte dos que apoiam o uso de recursos públicos para financiar campanhas eleitorais – inclusive de maneira exclusiva. Do outro lado, com o argumento do desperdício do dinheiro público e protecionismo de elites partidárias estão aqueles que são contrários ao Estado financiar campanhas eleitorais. No entanto, as semelhanças entre literatura internacional e debate político brasileiro terminam aqui. Enquanto no Brasil a proposta de financiamento estatal leva a um modelo bastante uniforme em termos verticais (campanhas nacionais, regionais e municipais) e horizontais (cargos majoritários e proporcionais no mesmo distrito eleitoral) de financiamento de campanhas, nos Estados Unidos, por exemplo, as formas de financiamento público são bastante distintas. Em primeiro lugar, apenas os partidos e candidatos às disputas nacionais podem receber recursos estatais, incluindo as disputas primárias⁴. Outra diferença é que, no caso brasileiro, os partidos têm autonomia legal para definir a distribuição de recursos recebidos para financiamento das atividades. Isso torna o controle público da destinação de doações muito limitado.

Considerando a predominância de partidos de massa no sistema eleitoral brasileiro, o tema da manutenção das relações permanentes entre partido e sociedade torna-se mais relevante. E a existência de indicadores empíricos para medir a “saúde” dessa relação também é importante. Os partidos de massa são

³ Em países onde há implantação do financiamento estatal de campanhas, isso ocorre depois de crises de representatividade ou da constatação de forte influência de grupos de pressão. Por vezes, esses grupos são marginais ao sistema democrático. É o caso do debate sobre financiamento estatal de campanhas no México como forma de evitar a influência de grupos criminosos, principalmente narcotraficantes, como financiadores de partidos políticos.

⁴ Na disputa presidencial de 2008, o candidato do partido democrata, Barack Hussein Obama, abriu mão dos recursos públicos, preferindo financiar sua campanha apenas com doações da sociedade civil. Este fato foi intensamente noticiado pela imprensa internacional à época.

formas de organização partidária que dependem de uma proximidade permanente com a sociedade civil, visto ser isso que garante a própria legitimidade -, ao contrário de outros modelos de organização partidária, como partidos de quadros, que não dependem do contato direto com a sociedade civil para serem legítimos. Biezen e Kopecky (2007) defendem que os partidos de massa têm uma dupla função nos sistemas representativos contemporâneos. Por um lado, organizam o sistema político através do recrutamento de candidatos, da organização do debate nos parlamentos e definição de planos de governos. Por outro, desempenham uma função de articulação com a sociedade, como instrumentos de representação dos interesses dos cidadãos junto ao aparato do Estado, são canais de mobilização e agregação desses interesses. A questão é que os partidos políticos têm apresentado quedas permanentes na sua função representativa, junto à sociedade, quando comparados com a função processual ou institucional, que continuam forte (BIEZEN e KOPECKY, 2007, p. 237). Essa queda na função representativa pode ser verificada no aumento dos índices de rejeição aos partidos nas democracias contemporâneas (VIEGAS e FARIA, 2005). Por isso, a manutenção de um indexador como as doações para campanhas eleitorais dos partidos ganha importância em um sistema político com partidos de massa. As transformações nas funções dos partidos políticos refletem um processo de mudança organizacional. Para Katz e Mair (1995), o novo cenário aponta para um constante enfraquecimento das relações entre partidos e sociedades ao mesmo tempo em que se percebe uma intensificação das relações dos partidos políticos com o Estado. Pensando no caso brasileiro, as sucessivas defesas feitas por dirigentes partidários à aprovação do financiamento estatal exclusivo de campanha podem ser consideradas um exemplo do afastamento da sociedade civil com aproximação do Estado. As consequências são, entre outras, o enfraquecimento da identidade dos partidos, das relações tradicionais entre partidos e sociedade, um desalinhamento constante entre demandas da sociedade civil e temas que mobilizam os líderes partidários, níveis crescentes de volatilidade eleitoral, redução no número de filiados e até mesmo daqueles que dizem ter simpatia em relação a algum partido político e deterioração das relações entre partidos políticos e organizações da sociedade civil (BIEZEN e KOPECKY, 2007, p. 236). Com isso, passa-se a pensar um novo modelo

de partidos, no qual eles têm uma relação permanente com Estado e pontual ou temporária com a sociedade – o que inverte a lógica para existência dos partidos de massa – reduzindo a legitimidade dessas organizações como representantes das demandas da sociedade civil. Os recursos e legitimidade passam a ser originários do Estado e, como consequência, as estruturas partidárias dão respostas às demandas do Estado prioritariamente e não à sociedade (CERVI, 2010).

A regulamentação de fundos públicos para organização e financiamento das atividades partidárias é um fenômeno relativamente recente, que em países da Europa substituem as contribuições privadas como fonte de recursos para as atividades partidárias. Apesar de recentes, essas práticas têm sido apontadas como ponto central para o entendimento do novo papel dos partidos políticos nas democracias contemporâneas. Katz e Mair (1995) defendem que sob essas condições não se pode mais falar em partidos de massa, mas sim em Partidos de Cartel. Segundo a nova caracterização, os partidos passam a atuar como agentes do Estado perante a sociedade civil por dependerem de recursos estatais para sua própria sobrevivência. O crescimento da regulação dos partidos pelo Estado, incluindo limitação de suas atividades, financiamento e organização, é o que garante a proximidade dos partidos em relação ao aparato estatal. Para os objetivos deste artigo, o efeito mais importante a ser considerado é o que diz respeito à busca de recursos financeiros diretamente da sociedade para as campanhas eleitorais e não as do Estado⁵.

Em boa medida, a queda da legitimidade dos partidos como representantes da sociedade civil em democracias europeias e latino-americanas está relacionada a uma maior disponibilidade de subsídios – diretos e indiretos – do Estado e à ocupação de cargos na administração estatal por representantes das organizações

⁵A corrupção com recursos estatais entre partidos e empresas, alimentada por decisões favoráveis às últimas, depende de dois elementos anteriores: i) a ocupação de cargos relevantes do Estado por representantes das máquinas partidárias, o que por sua vez é consequência da maior proximidade entre as estruturas partidária e estatal; ii) a possibilidade de contribuições diretas das empresas privadas para o financiamento dos partidos políticos, no caso brasileiro, exclusivamente para as campanhas eleitorais. A discussão aqui não é desconsiderar a necessidade de financiamento das atividades partidárias. Como instituições de representação em sistemas democráticos de larga escala, ou seja, inclusivistas e em grandes extensões territoriais, os partidos dependem de fontes permanentes de financiamento. A ampliação horizontal e vertical das democracias contemporâneas faz com que a busca por recursos seja um tema constante nas discussões sobre estruturas partidárias. A questão é identificar em que direção ela acontece: da sociedade ou do Estado. Biezen e Kopecky (2007).

partidárias. Ainda que pareça contraditório, pesquisas recentes indicam que a opção pelos fundos públicos e regulação estatal como condições para o funcionamento de partidos políticos em democracias de larga escala não estão dando os resultados esperados; pelo contrário, terminam por afastar os partidos dos segmentos organizados da sociedade, que passa a identificá-los como Partido Cartel e não mais como Partidos de massa.

A discussão apresentada aqui filia-se à corrente teórica que defende a limitação dos recursos estatais para o financiamento de campanhas e o combate a possíveis desequilíbrios no financiamento privado dos partidos e candidatos. A questão apresentada por Scarrow (2004) é se a existência de um partido significativamente mais forte que os demais como resultado de sua proximidade do Estado é útil ao sistema representativo. Partindo da perspectiva de Partido cartel, Scarrow (2004) defende que em determinadas conjunturas os partidos tendem a se mover pelo interesse de ampliação do financiamento público, deixando de lado a competição eleitoral como objetivo principal a ser alcançado (SCARROW, 2004, p. 656). Isso faz com que a obtenção de recursos públicos em médio prazo passe a ser “a meta” dos partidos e não mais o sucesso eleitoral em curto prazo. A autora discorda que esse seja o objetivo de todos os partidos e candidatos atualmente. Se fosse assim, concorrentes com recursos próprios não gastariam suas energias e capital político em busca de fundos na sociedade. Ela aponta para duas metas distintas que podem ser adotadas pelos partidos: ou a busca de recursos públicos, independentemente do apelo na sociedade; ou a manutenção das relações permanentes com segmentos sociais, mesmo que isso represente menor ganho financeiro diante do Estado.

Para as eleições municipais de 2012 o TSE organizou o sistema de controle das finanças de campanha principalmente a partir das resoluções 23.376/12, modificada pela resolução 23.382/2012. Nas resoluções são feitas as definições de possíveis doadores, de quem são vedados a fazer doações, como se dará a prestação de contas e quais as punições para falhas nas prestações de contas. Somadas às resoluções do TSE, há também uma portaria conjunta do Ministério da Fazenda e do TSE que prevê a troca de informações entre Receita Federal e Justiça Eleitoral sobre informações das finanças de campanhas prestadas pelos partidos e

candidatos. São cruzadas informações de transferências de recursos a partir do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). O objetivo foi evitar o uso de “doador laranja” para “lavar” recursos oriundos de “Caixa 2” das campanhas. O efeito esperado é uma prestação de contas mais fidedigna e um combate à prática de “Caixa 2”, que é a utilização de recursos provenientes de fontes não declaradas. No próximo tópico analisamos os dados empíricos sobre as candidaturas e recursos declarados pelos candidatos a prefeito das 26 capitais brasileiras nas eleições municipais de 2008 e 2012.

I. Análise descritiva dos dados

A tabela 1 a seguir sumariza as principais informações sobre candidaturas e gastos de campanha dos candidatos às prefeituras das 26 capitais de Estado brasileiras nas duas eleições mais recentes 2008 e 2012. O objetivo é fazer uma comparação sobre os desempenhos das variáveis nas disputas, agrupando os municípios por região do País. Como as variáveis econômicas são importantes para a análise comparativa, serão considerados candidatos aqui apenas os que concorreram às prefeituras, tiveram votos e prestaram contas das campanhas dentro do prazo legal. Há um número reduzido de candidatos por partidos nanicos que tiveram votações muito baixas e que não prestaram contas dentro do prazo estabelecido pelo TSE. Nesses casos, os candidatos foram excluídos das análises. Assim, percebe-se que nos dois anos o número de concorrentes às prefeituras de capitais foi muito parecido, passando de 173 candidatos em 2008 para 176 em 2012. Isso equivale a uma média de candidatos por prefeitura de 6,65 em 2008 e 6,46 em 2012, o que demonstra que do ponto de vista da concorrência partidária as duas eleições foram parecidas. No que diz respeito à concorrência por região do País, o comportamento também foi muito similar. A região Sudeste, com 9,25 candidatos por prefeitura de média em 2008 e 8 candidatos de média em 2012 é a região com maior concorrência. Na eleição mais recente ela foi seguida pela região Centro-Oeste, que apresentou crescimento de 4,67 candidatos por capital em 2008 para 6,66 em 2012. A região Sul apresentou uma pequena queda, passando de 7,67

para 6,33 de média por capital, ficando muito próximo do Nordeste, com 6,78 e 6,76 de média respectivamente para 2008 e 2012.

Apesar da relativa normalidade na apresentação de candidatos pelos partidos nas duas disputas para as prefeituras de capitais, o desempenho eleitoral dos concorrentes apresentou diferenças. Os percentuais de eleições definidas no primeiro turno mostram que em 2012 houve uma concorrência mais acirrada pelo cargo de prefeito de capitais do que em 2008. Neste ano, 15 prefeituras (57,7%) tiveram a eleição definida no primeiro turno. Em 2012, apenas 9 (36,9%) dispensaram o segundo turno. As maiores variações se deram nas regiões Centro-Oeste e Nordeste. Em 2008, 7 das 9 capitais nordestinas tiveram eleição definida no primeiro turno. Agora, em 2012, o número foi de apenas três capitais. No centro-oeste, duas das três em 2008 tinham definido no primeiro turno para em 2012 apenas uma capital dispensar segundo turno. Na região Norte também houve queda no número de eleições definidas no primeiro turno, enquanto no Sul esse número manteve-se estável. A única região onde houve crescimento das decisões em primeiro turno foi no Sudeste, que passou de uma para duas capitais de 2008 para 2012.

Tabela 1: Desempenho dos candidatos nas eleições em capitais por região do país

Variável	Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Número de candidatos a prefeito	2008	14	61	38	37	23	173
	2012	20	57	48	32	19	176
Número de capitais		3	9	7	4	3	26
Média de candidatos a prefeito por capital	2008	4,67	6,78	5,43	9,25	7,67	6,65
	2012	6,66	6,33	5,71	8,00	6,33	6,76
Eleições definidas no primeiro turno	2008	2 (66,6%)	7 (77,7%)	4 (57,1%)	1 (25,0%)	1 (33,3%)	15 (57,7%)
	2012	1 (33,3%)	3 (33,3%)	2 (35,0%)	2 (50,0%)	1 (33,3%)	9 (36,9%)

Em 2008 foram definidas no primeiro turno as eleições em Campo Grande, Goiânia, Aracaju, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Natal, Recife, Teresina, Boa Vista, Palmas, Porto Velho, Rio Branco, Vitória e Curitiba.

Em 2012 foram definidas no primeiro turno as eleições em Boa Vista, Palmas, Aracaju, Maceió, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Goiânia.

Fonte: Autor a partir de dados do TSE e IBGE.

Feita a descrição do desempenho dos partidos, que em grande medida mostrou uma normalidade entre as duas disputas, exceto pelo aumento das disputas indicado pela diminuição de eleições definidas no primeiro turno,

passamos agora à análise dos resultados financeiros agregados das candidaturas. A tabela 2 mostra as principais informações sobre os gastos declarados pelos candidatos nas duas disputas. Para fazer as comparações, utilizou-se o agregado do Índice Geral de Preços ao Consumidor (IGPM), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos 48 meses entre outubro de 2008 e setembro de 2012. No que diz respeito às médias de gastos dos candidatos às prefeituras de capitais, em 2008 ele tinha sido de R\$ 384,9 mil por concorrente e passou para R\$ 762,6 mil em 2012. Considerando a inflação do período, o aumento real nos gastos declarados foi de 62,40%, ou seja, acima da inflação. Quando decomparamos as diferenças por regiões, percebemos comportamentos bastante distintos nos candidatos às prefeituras de cada região. A maior variação real foi na região Sudeste, com crescimento das despesas de 140,98% acima da inflação entre 2008 e 2012. Em segundo lugar vem o Nordeste, com 96,95% acima da inflação e depois o Centro-Oeste, com 30,38% acima da inflação para 2012 em relação à eleição anterior. A região Norte apresentou diferença média de 4,80% acima da inflação e o Sul ficou estável, com 0,61% acima da inflação no período.

Somente com os dados agregados não é possível explicar os motivos das variações. Mas, uma hipótese é que o aumento acima da inflação em várias regiões não seja apenas resultado do aumento de custos das campanhas políticas, mas sim da maior precisão na declaração dos recursos recebidos e gastos. Isso em função do desenvolvimento de mecanismos mais eficientes de fiscalização e cruzamento de informações financeiras, tanto dos candidatos e comitês partidários, quanto dos próprios doadores.

A variação dos gastos, medida pelo desvio padrão por região do país, mostrou-se muito alta em 2008 e aumentou significativamente em 2012. Em 2008 o desvio padrão dos gastos declarados de todos os candidatos ficou em 698,8 mil, quase o dobro da média no mesmo ano. Em 2012 o desvio padrão subiu para 1,4 milhão, mais do que o dobro da média. Esses números indicam que as variações em cada uma das séries de gastos declarados são muito grandes, portanto, a média não deve ser tomada como padrão, pois existem candidatos muito abaixo e outros bastante acima dessas médias. Isso gera um problema para interpretação dos dados agregados. Para evitar esse problema, nas análises a seguir serão utilizadas

transformações logarítmicas dos valores originais nos testes estatísticos mais elaborados.

Tabela 2: Comparação de gastos declarados por região em 2008 e 2012

Variável	Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Média de gastos declarados/candidato	2008	352.156,80	322.135,32	223.620,61	544.777,66	482.024,15	384.942,90
	2012	560.143,29	774.030,19	285.912,87	1.601.653,29	591.672,69	762.682,47
Diferença Bruta 08 -12		207.986,49	451.894,87	62.292,26	1.056.875,63	109.648,54	377.739,57
Diferença % deflacionada (INPC 22,2% nos 48 meses)		+30,38%	+96,95%	+4,80%	+140,98%	+0,61%	+62,40%
Desvio padrão dos gastos declarados	2008	450.411,40	581.500,35	528.096,81	1.045.708,82	888.294,91	698.802,46
	2012	905.753,13	1.105.909,06	433.289,01	3.478.295,04	935.825,37	1.438.290,64
Gasto médio de R\$/voto por candidato	2008	5,76	4,90	5,78	3,04	8,60	5,61
	2012	7,76	7,77	19,17	7,11	4,27	9,21
Diferença % deflacionada (INPC 22,2% nos 48 meses)		+10,42%	+29,97%	+171,95%	+91,70%	-59,30%	+34,56%
Desvio padrão R\$/voto	2008	6,74	6,07	9,29	5,14	12,28	7,90
	2012	10,10	14,12	45,49	10,99	4,26	16,99

Fonte: Autor

Outra comparação em relação aos gastos é para o custo do voto, ou seja, quantos reais os candidatos gastaram para obter um voto. Em 2008, os candidatos a prefeito das capitais apresentaram uma média de R\$ 5,61 por voto. A maior média ficou com a região Sul (R\$ 8,60/voto), seguida pela média do Norte, R\$ 5,78 e do Centro-Oeste, R\$ 5,76/ voto. As regiões com menores custos foram Nordeste, com R\$ 4,90/voto e Sudeste, com R\$ 3,04. Em 2012 a média geral das capitais ficou em R\$ 9,21/voto, o que significa uma diferença, já descontada a inflação no período, de 34,56%. O aumento do custo do voto foi proporcionalmente menor que o total de gastos das campanhas, embora também tenha sido positivo. Isso é um indicador de que o crescimento geral dos gastos não foi real, mas sim uma consequência da maior precisão nas declarações. Ainda assim, um voto nas capitais de Estado em 2012 custou $\frac{1}{4}$ a mais que em 2008, na média.

No caso dos gastos por votos, o mais interessante na comparação foram as inversões em algumas regiões do País. A principal delas deu-se nos municípios do Sul, onde o custo do voto apresentou uma deflação, custando menos em termos reais em 2012, R\$ 4,27 do que em 2008, quando ficou em R\$ 8,60. A diferença, já

considerada a inflação do período, foi de -59,30%. Em parte, isso pode ser explicado pelo fato de os totais de gastos declarados pelos candidatos da região praticamente terem ficado inalterados entre as duas eleições. Em todas as outras regiões o voto ficou mais caro, em termos reais, em 2012, quando comparado aos valores de 2008. No Norte a diferença foi de 171,95%, seguido do Sudeste, com acréscimo de 91,70% e Nordeste, com 29,97%. Por fim, no Centro-Oeste a majoração do custo do voto nos candidatos foi de 10,42% em 2012, quando comparado a 2008.

A descrição das despesas de campanha feita até aqui mostra um aumento significativo dos gastos dos candidatos a prefeito das capitais brasileiras em 2012, quando comparados à eleição imediatamente anterior. Como as variações são quase sempre bastante superiores à inflação no período, o maior rigor no controle das contas pode explicar um possível maior cuidado no lançamento das despesas. O fato de as campanhas de 2012 terem sido mais disputadas, com mais resultados definidos em segundo turno, pode-se pensar que o acirramento político aumentasse a propensão dos doadores propensos a transferirem recursos para candidatos e partidos de sua preferência. Esse estímulo é menor quando a campanha está praticamente definida desde o início. Assim, disputas com mais competição e melhores mecanismos de fiscalização e controle de gastos de campanha por parte dos órgãos de fiscalização podem explicar o crescimento acima da inflação para os gastos declarados dos candidatos às prefeituras de capitais na última eleição.

Ainda que as informações sobre gastos de campanha sejam importantes para entender a dinâmica do financiamento eleitoral no Brasil, não se pode desconsiderar que na outra ponta – a das receitas – também é possível encontrar padrões de comportamento dos partidos em relação aos seus principais financiadores e tipos de financiamento. A próxima tabela descritiva resume as principais informações comparativas sobre o total de receita declarada pelos candidatos nas duas eleições, além da composição dessas receitas a partir de três principais tipos de doadores: i) doações feitas por pessoas físicas, eleitores comuns; ii) doações feitas por pessoas jurídicas, que são empresas, sindicatos ou organizações em geral; e iii) doações feitas pelo comitê financeiro do próprio

partido político. Aqui são considerados todos os tipos de doações, não apenas as em espécie, mas todas aquelas que foram convertidas em valores monetários no momento da prestação de contas. Existem outras categorias de doadores que tiveram importância residual em 2008 e, para garantir a possibilidade de comparação, foram desconsideradas também em 2012. São elas: doações por internet (só possíveis em 2012), receitas com comercialização de bens, doações de outros candidatos que não do mesmo partido, recursos próprios e renda de aplicações financeiras. Como é possível perceber na descrição, houve um crescimento significativo de outras fontes de recursos na última eleição para prefeituras de capitais de Estado.

Como é de se esperar, dados os comportamentos dos gastos das campanhas, as receitas declaradas pelos candidatos nas capitais em 2012 apresentaram crescimento significativo em relação a 2008. No que diz respeito às receitas totais, a média em 2008 foi de R\$ 949,4 mil para todos os concorrentes e passou para R\$ 2,9 milhões de média em 2012. A diferença média bruta ultrapassou os R\$ 2 milhões entre as duas disputas. Se descontarmos a inflação do período, o volume de doações declaradas em 2012 ficou 58,68% maior que as declarações de receitas de 2008. Aqui, ao contrário das diferenças regionais dos gastos declarados, o crescimento das receitas declaradas foi mais homogêneo entre as regiões. As maiores diferenças ficaram por conta do Nordeste, com 160,48% a mais de média de receitas declaradas e região Sul, com 91,81% de crescimento. As outras três regiões apresentaram diferenças percentuais muito próximas entre elas. Centro-oeste com 38,62%, sudeste com 31,73% e norte com 27,52%. Considerando que as diferenças já estão acima da inflação no período, o crescimento dos montantes declarados pelos candidatos às prefeituras de capitais nos permite reforçar a ideia de que as doações estão sendo declaradas em maior volume, o que indica uma possível redução do chamado “Caixa 2” nas campanhas políticas. Além disso, não podemos descartar como possível explicação o fato das campanhas de 2012 terem sido, em geral, mais concorridas que as de 2008, o que nos permite pensar em um maior envolvimento dos apoiadores de candidaturas e partidos, com consequente crescimento no aporte de doações na última eleição.

Se considerarmos a participação dos tipos de doadores na composição das receitas dos candidatos, perceberemos que as diferenças entre 2008 e 2012 continuam (ver tab. 3). As doações declaradas de pessoas físicas, aquela em que o doador é identificado por número de CPF, tiveram um peso de 35,73% das receitas dos candidatos às prefeituras de capitais em 2008. Esse percentual caiu para 17,32% em 2012, o que representa uma diferença de 17,32 pontos percentuais entre as duas eleições, na média. Dito em outras palavras, o impacto dessa redução é que as pessoas físicas contribuíram, em 2012, proporcionalmente com metade da participação que tiveram nas doações de campanha de 2008. Em todas as regiões foram constatadas quedas na participação das pessoas físicas. As maiores diferenças foram no Nordeste, com -27,82 pontos percentuais, e Sudeste, com -27,26 pontos percentuais. No Norte a queda foi de 24,41 pontos percentuais entre as duas eleições. Nessas três regiões, em 2008 as doações de pessoas físicas tinham representado entre 37% e 47% do total declarado. Agora, em 2012, variaram entre 13% e 19%, portanto uma queda superior a 50% na participação desse tipo de doador nas campanhas de prefeito das capitais dessas regiões. Já o Centro-Oeste e Sul, onde os percentuais de pessoas físicas entre os doadores de 2008 eram menores, a queda foi menos significativa. No Centro-Oeste passou de 31,55% para 20,59%, uma redução de 10,96 pontos percentuais. Já no Sul as médias ficaram praticamente estáveis entre as duas eleições, variando de 20,78% em 2008 para 19,20% em 2012, uma diferença de apenas -1,58 ponto percentual.

O maior controle dos CPFs de doadores, com cruzamento de informações entre Justiça Eleitoral e Receita Federal pode explicar a queda na participação das pessoas físicas entre os doadores de campanha. Mas, para isso, temos que aceitar a hipótese de que até 2008 havia mais fraudes com “CPF’s laranja” nas prestações de contas e que isso tem diminuído desde então. De qualquer maneira, se considerarmos que houve um crescimento no montante das receitas declaradas, a diminuição da participação de pessoas físicas deve ter sido compensada pelo aumento nas outras categorias de doadores.

Quando olhamos a participação das doações de pessoas jurídicas – doadores identificados pelo número do CNPJ – percebemos uma diferença de -9,10 pontos percentuais, caindo de 23,92% de participação em 2008 para 14,82% em 2012. Ou

seja, se em 2008 as empresas responderam por cerca de $\frac{1}{4}$ dos recursos declarados pelos candidatos às prefeituras de capitais, em 2008 esse montante foi reduzido para pouco mais de $\frac{1}{6}$ do total. Nesse caso, as diferenças regionais não foram tão similares. Por exemplo, embora tenha diminuído a participação geral de pessoas jurídicas, na região Norte houve um crescimento de 6 pontos percentuais na participação desse tipo de doador, passando de 14,29% em 2008 para 20,29% em 2012. Em todas as demais é possível perceber uma queda, que vai de -21,41 pontos percentuais no Sul, até -2,01 pontos percentuais no Nordeste. No Centro-Oeste, Sudeste e Sul as empresas reduziram pela metade a participação no montante de doações para os candidatos às prefeituras de capitais. Uma explicação para essa diferença é dada pelo crescimento dos recursos doados por empresas aos comitês partidários e não mais diretamente aos candidatos. Com isso, as empresas fazem doações às campanhas sem se identificarem diretamente com os concorrentes. Como aqui estamos trabalhando exclusivamente com as doações aos candidatos, não é possível verificar se essa “migração” de destino dos recursos explica a queda nas doações de empresas aos candidatos.

Tabela 3: Receitas e tipos de doadores de campanha entre 2008 e 2012

Variável	Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Média
Receitas totais declaradas	2008	950.248,71	586.902,56	464.256,03	1.951.002,69	794.641,02	949.410,20
	2012	2.766.444,93	2.581.166,74	1.288.700,79	5.515.917,99	2.829.063,38	2.996.258,77
Diferença Bruta 08 -12		1.816.196,22	1.994.264,18	824.444,76	3.564.915,30	2.034.422,36	2.046.848,57
Diferença % deflacionada (INPC 22,2% nos 48 meses)		38,62%	160,48%	27,52%	31,73%	91,81%	58,68%
% doações de pes. Físicas	2008	31,55	47,77	37,86	40,71	20,78	35,73
	2012	20,59	19,95	13,45	13,45	19,20	17,32
Dif. pp Pessoa Física		-10,96	-27,82	-24,41	-27,26	-1,58	-18,41
% doação de pes. Jurídicas	2008	34,81	15,42	14,29	20,19	34,92	23,92
	2012	16,95	13,41	20,29	9,95	13,51	14,82
Dif. pp Pessoa Jurídica		-17,86	-2,01	+6,00	-10,24	-21,41	-9,10
% de recursos partidários	2008	26,49	26,51	36,51	21,87	31,96	28,66
	2012	19,58	43,12	21,80	26,23	25,67	27,28
Dif. pp Partido Político		-6,91	+16,61	-14,71	+4,36	-6,29	-1,38
% inserido no modelo	2008	92,85	89,7	88,66	82,77	87,66	88,32
	2012	57,12	76,48	55,54	49,63	58,38	59,43
Dif. pp inserido no modelo		-35,73	-13,22	-33,12	-33,14	-29,28	-28,89

Fonte: Autor.

O terceiro grupo de doadores analisado aqui é o chamado “partido político”, composto por doações do partido, comitê financeiro municipal, diretório estadual e nacional do partido do candidato. Nesse caso, as médias nacionais ficaram praticamente estáveis entre as duas eleições, com uma diferença de apenas -1,38 ponto percentual, com participação de 28,66% no total de doações em 2008 para 27,28% em 2012. No entanto, as diferenças regionais nesse grupo de doadores são as mais díspares. Em duas regiões houve crescimento da participação de partidos políticos como doadores: Nordeste, com 16,61, e Sudeste, com 4,26 pontos percentuais a mais em 2012 do que em 2008. A maior queda ficou na região norte, com -14,71 pontos percentuais. No Centro-oeste e Sul as diferenças foram muito próximas, em -6,91 e -6,29 pontos percentuais, respectivamente. Esses resultados mostram que se a hipótese da transferência de doadores diretos aos candidatos para doadores aos comitês partidários estiver correta, ela não se deu de maneira uniforme em todas as regiões do País. Excetuando Nordeste e Sudeste, nas outras três houve redução da participação do partido político no montante de doações aos candidatos.

Uma informação que não pode ser desconsiderada na análise comparativa é quanto que as variáveis inseridas no modelo são explicativas. Aqui, em termos descritivos, se somarmos os percentuais das três categorias analisadas teremos a participação percentual de doações feitas por elas e quanto foi registrado como sendo de outras categorias de doadores. A partir das últimas linhas da tabela 3 percebe-se que em 2008 o percentual médio considerado na análise incluía 88% do total de doações, ou seja, apenas 12% eram de outras categorias e foram desconsideradas aqui. Já em 2012 esse percentual caiu drasticamente para 59,43%, ou seja, mais de 40% das doações na última eleição foram registradas em outras categorias que não pessoa física, pessoa jurídica ou partido político. Portanto, são as novas categorias de doadores que explicam as quedas nas participações dos doadores tradicionais. O caso representativo dessa mudança é a região Sudeste, onde em 2008 os doadores de categorias tradicionais somavam 82,77% do total e em 2012 eles caíram para 49,63% do total, ou seja, menos da metade das doações aos candidatos a prefeito dessa região são de fontes tradicionais. Dentre as novas

categorias de doadores em 2012, que não serão analisadas aqui por não ser possível comparar com 2008, destaca-se a de “recursos próprios”. O volume de recursos nas campanhas declarados como sendo do próprio candidato foi alto em 2012. Depois dele aparecem também como grandes doadores os “candidatos de outros partidos”, que representa a transferência de recursos de sobras de campanha de derrotados – a prefeito ou vereador – para os concorrentes que passaram ao segundo turno.

Até aqui analisamos descritivamente os dados agregados sobre gastos e receitas de campanha dos candidatos a prefeito de capitais do Brasil, comparando as disputas de 2008 e 2012. Isso nos permitiu apontar um crescimento bastante superior à inflação do período nas declarações de gastos e receitas das campanhas, girando em torno de 60% a mais de recursos declarados, já descontando a inflação acumulada dos quatro anos. Isso não significa necessariamente um encarecimento das campanhas, mas uma representação mais realista das finanças de campanha, com redução do chamado “Caixa 2”. Também constamos uma mudança no perfil dos doadores entre as duas eleições. Enquanto em 2008 as pessoas físicas, jurídicas e partido político representavam quase R\$ 9,00 em cada R\$ 10,00 que entravam nas campanhas, em 2012 eles caíram para R\$ 5,00 em cada R\$ 10,00. Isso significa que cerca de metade dos recursos que financiaram as campanhas municipais em 2012 vieram de fontes que não tinham importância em termos de volume de recursos declarados em 2008. Houve uma redução significativa, em especial, dos doadores como pessoa física, diretamente às campanhas. Isso também pode ser resultado de um sistema de controle de doações que cruza informações com a Receita Federal e responsabiliza os candidatos que utilizam indevidamente os CPFs de terceiros para justificar doações.

No próximo tópico, para testar os efeitos dos recursos nos resultados eleitorais, realizaremos testes estatísticos usando como variável dependente a quantidade de votos obtida pelos candidatos. O objetivo é identificar quanto o dinheiro explica do sucesso eleitoral, comparando as duas disputas em questão. Também testaremos as relações estatísticas entre o desempenho dos candidatos (se eleito ou não) com o tipo predominante de doador de campanha (pessoa física,

pessoa jurídica, partido político, outro). O objetivo é verificar a existência ou não de padrões de desempenho eleitoral e dinheiro entre as duas eleições.

II. Testando o efeito do dinheiro no voto

Feitas as análises descritivas, a seguir trataremos das relações entre as variáveis “desempenho eleitoral” e “recursos de campanha”, considerando aqui que os votos obtidos podem ser explicados, em alguma medida, pelo volume de recursos declarados pelos candidatos às prefeituras de capitais em 2008 e 2012. Sendo assim, os percentuais de votos no primeiro turno serão tratados como variável dependente, ou seja, a ser explicada. E, para a explicação serão consideradas as receitas totais declaradas pelos candidatos, além da composição desses recursos, através dos percentuais de doações de pessoas jurídicas, físicas e partido político⁶.

Os coeficientes de determinação para os dois anos mostram relações razoáveis entre as variáveis explicativas e o desempenho eleitoral, com r^2 de 0,304 para 2008 e r^2 de 0,278 para 2012. Isso significa que no primeiro ano as quatro variáveis explicativas (total de recursos, doações de pessoas jurídicas, de pessoas físicas e de partidos políticos) foram capazes de explicar 30,4% da variação dos percentuais de votos dos candidatos, enquanto que no último ano esse percentual ficou em 27,8%. Essa queda na capacidade explicativa já era esperada, visto que nas descrições feitas anteriormente, as variáveis inseridas no modelo tiveram menor participação em 2012 do que em 2008. De qualquer maneira, as estatísticas F e o nível de significância mostram que há alguma relação entre o conjunto de variáveis explicativas e o desempenho dos candidatos a prefeito.

⁶ Os testes de resíduos mostraram uma distribuição não-linear entre eles, o que inviabiliza qualquer análise preditiva dos resultados. No entanto, como estamos trabalhando com a população, todos os candidatos a prefeitos de capitais, faremos a discussão dos resultados descritivos do modelo.

Tabela 4: Coeficientes entre total de votos e tipos de doações nas campanhas 2008

	Variável Dependente	Var. Explicativa	Beta Padronizado	T	Sig.
2008	% de votos válidos	% Pessoas físicas	0,030	0,319	0,750
		% Pessoas jurídicas**	0,409	4,971	0,000
		% Partido político*	0,247	2,594	0,010
		Total de recursos R\$**	0,290	4,207	0,000
Estatísticas do Modelo: R = 0,551 R ² = 0,304 F = 17,328 sig 0,000					
	Variável Dependente	Var. Explicativa	Beta Padronizado	T	Sig.
2012	% de votos válidos	% Pessoas físicas	-0,057	-0,794	0,429
		% Pessoas jurídicas*	0,143	2,153	0,033
		% Partido político*	0,154	2,203	0,029
		Total de recursos R\$**	0,413	6,050	0,000
Estatísticas do Modelo: R = 0,527 R ² = 0,278 F = 16,450 sig 0,000					

Fonte: Autor.

A análise comparativa do impacto de cada variável será feita a partir do valor do Beta Padronizado e do nível de significância, visto que as variáveis explicativas estão em dimensões diferentes: o total de recursos é em reais e as participações dos tipos de doadores, em percentuais. É possível perceber algumas similaridades e outras diferenças no impacto dos recursos sobre os percentuais de votos nas duas eleições. A primeira delas é que, tanto em 2008 quanto em 2012, à variação do percentual de doações de pessoas físicas não interferiu na variação do percentual de votos, pois os Betas Padronizados foram os mais próximos de zero e os níveis de significância ficaram acima de 0,050. Isso significa que ter mais ou menos pessoas físicas como doadores não explicou nada da variação de votos dos candidatos. Outra similaridade é que o total de recursos, percentual de pessoas jurídicas e de partidos políticos têm impacto positivo e significativo sobre a variação do percentual de votos. Em 2008, o maior Beta Padronizado foi do percentual de pessoas jurídicas (0,409), seguido do total de recursos (0,290) e depois do percentual de partidos políticos (0,247), demonstrando que essa foi a ordem de impacto de cada variável para a mudança no do percentual de votos. Já em 2012 os impactos individuais foram distintos, com total de recursos declarados apresentando maior Beta Padronizado (0,413), seguido de percentual de partido político (0,154) e de percentual de pessoas jurídicas (0,143).

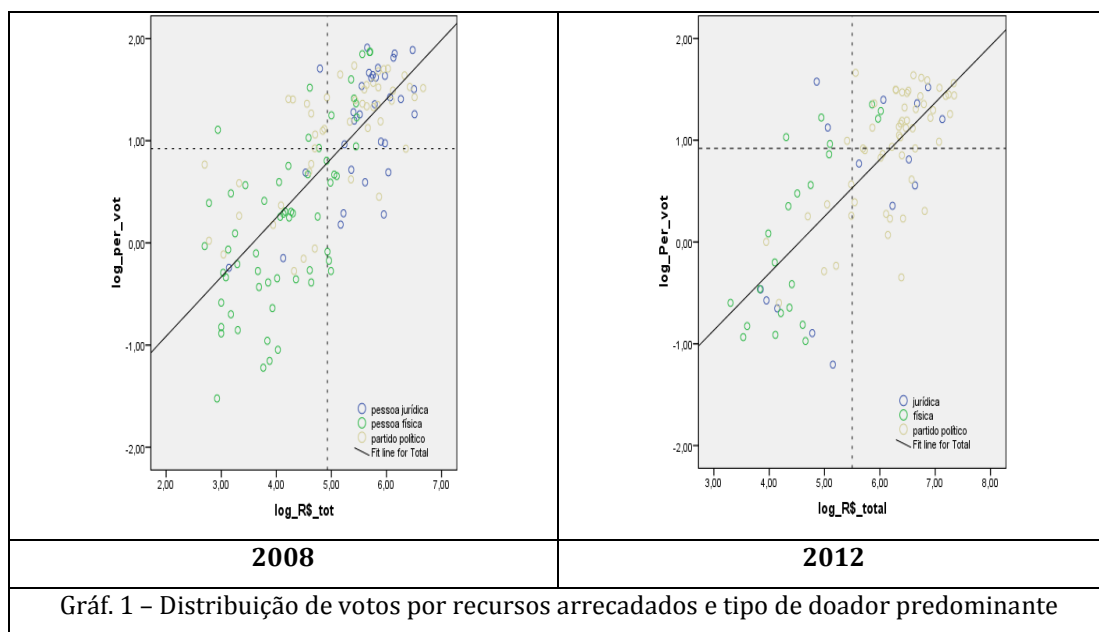
Os resultados mostram que o impacto do total de recursos para o desempenho eleitoral em 2012 foi maior que na eleição anterior. Além disso, houve também uma diferença na importância relativa dos tipos de doadores. Em 2008, as doações de empresas estavam mais relacionadas com melhor

desempenho eleitoral. Agora, em 2012, elas perderam posição para as doações de partidos políticos. Isso significa que quanto maior o volume de recursos de partidos políticos, melhor o desempenho eleitoral do candidato. O gráfico 1 a seguir (gráfico de dispersão) ilustra a relação entre o desempenho dos candidatos (a partir do log. do percentual de votos) e o total de recursos (log. das doações em R\$), separando os casos por grupo de doador predominante (pessoa física, jurídica ou partido político). Foram inseridos no modelo apenas as candidaturas que indicaram ter recebido mais de 50% de suas receitas de um dos três grupos de doadores⁷. Os candidatos que não apresentaram maioria de doações de um único tipo não constam nos gráficos. A reta mostra a linha da equação da regressão linear e as linhas tracejadas dividem as distribuições dos casos nos valores das medianas de cada variável. Assim, metade dos casos encontra-se de cada lado da linha tracejada horizontal para o percentual de votos e vertical para recursos arrecadados. Isso significa que os candidatos que estiverem no quadrante superior esquerdo do gráfico apresentaram votação acima da mediana, porém, arrecadação abaixo da mediana. Já os que estão no quadrante superior direito, tiveram votação e arrecadação acima das duas medianas. O quadrante inferior direito indica os que estiveram abaixo das duas medianas e o inferior esquerdo, os que estão no grupo dos que têm receitas mais altas, porém, votações baixas. A concentração de candidatos com mesmo tipo de doador predominante indica uma tendência na relação entre origem do recurso e desempenho eleitoral.

O primeiro destaque a se fazer no gráfico 1 é que as duas retas apresentam ângulos significativos, reforçando os resultados da regressão linear de que há relação entre volume de recursos da campanha e desempenho eleitoral. Uma diferença é que em 2012 a reta passa mais distante do ponto centroide (ponto de conexão entre as duas medianas), o que indica uma maior dispersão de valores em relação a 2008, quando os candidatos tendem a estar mais próximos da reta de regressão. Outra diferença geral é que em 2012 existem menos casos no modelo do que em 2008, embora o número total de candidatos tenha sido muito próximo nos dois anos. Explica-se a diferença pelo fato de que no último ano, menos

⁷ Para 2008 o número total de candidatos no gráfico de dispersão foi de 138 e para 2012 ele caiu para 93 (ver tabelas 5 e 6).

concorrentes apresentaram predomínio de um dos três tipos de doadores analisados aqui. Isso reforça a afirmação de que outros tipos de doadores, principalmente a utilização de recursos próprios, tiveram mais importância em 2012 do que em 2008.



Fonte: Autor.

Analisando a distribuição dos casos por quadrantes, o quadrante superior direito, que reúne os que tiveram mais votos e mais recursos, apresenta diferenças entre as duas disputas. Em 2008 percebe-se uma distribuição majoritária de pessoa jurídica e partido político, enquanto pessoa física predomina no quadrante inferior esquerdo. Já em 2012 fica clara a prevalência de partido político como principal doador das candidaturas que ficaram no quadrante superior direito, enquanto as campanhas baseadas em doações de pessoas jurídicas distribuíram-se nos quatro quadrantes. As campanhas com maioria de doadores pessoas físicas continuaram a se concentrar no quadrante inferior esquerdo.

Tanto os resultados das regressões quanto os gráficos de dispersão para 2008 e 2012 mostram que o montante de recursos em uma campanha é importante para explicar a variação de votos obtidos. Além disso, candidaturas que dependem mais de doações de pessoas físicas tendem a estar no grupo dos concorrentes com menos recursos e menos votos. As doações de pessoas jurídicas,

que foram muito importantes em 2008, perderam força na relação com percentual de votos em 2012. Já os recursos de partidos políticos ganharam poder explicativo na última eleição, o que significa dizer que concorrentes que receberam maior percentual de recursos de seus partidos, tenderam a apresentar melhor desempenho eleitoral ao final da disputa.

Como as eleições para prefeitos de capitais ocorrem em dois turnos, a análise da distribuição dos doadores por desempenho no primeiro turno não é suficiente, pois, até aqui verificamos as relações entre os totais de votos no primeiro turno e doações durante toda a campanha para os concorrentes. As tabelas 5 e 6 a seguir mostram os cruzamentos entre tipo predominante de doador da campanha (pessoa física, jurídica ou partido político) e desempenho do candidato nos dois turnos (derrotado no 1º turno, derrotado no 2º turno, eleito no 2º turno e eleito no 1º turno). As tabelas incluem as informações dos resíduos padronizados das relações entre os pares de categorias das duas variáveis. Os resíduos padronizados indicam qual a posição relativa da categoria em valores de desvios em relação ao valor esperado. Se os resíduos forem positivos, significa que aquela relação entre par de categorias concentrou mais casos que o esperado. Se forem negativos, houve menos casos que o esperado. Como estamos trabalhando com todas as candidaturas que apresentaram um tipo predominante de doador, desconsideraremos os limites críticos para inferências e analisaremos descritivamente as relações.

Tabela 5: Desempenho do candidato e fonte predominante de doações em 2008

Desempenho do Candidato		Fonte predominante de doações			Total
		Pessoa jurídica	Pessoa física	Partido político	
Derrotado no 1º turno	N (%)	16 (15,4)	54 (51,9)	34 (32,7)	10 (100)
	Res. Pad.	-1,7	1,4	-0,2	
Derrotado no 2º turno	N (%)	6 (60,0)	1 (10,0)	3 (30,0)	10 (100)
	Res. Pad.	2,4	-1,6	-0,2	
Eleito no 2º turno	N (%)	4 (36,4)	1 (9,1)	6 (54,5)	11 (100)
	Res. Pad.	0,9	-1,7	1,2	
Eleito no 1º turno	N (%)	6 (61,5)	3 (15,4)	4 (23,1)	13 (100)
	Res. Pad.	1,7	-1,1	-0,2	
Total	N (%)	32 (23,2)	59 (42,8)	47 (34,1)	138 (100)

Qui-quadrado P. 22,505 (0,001)

Fonte: Autor.

A tabela 5 acima indica os resultados para a disputa de 2008. Olhando para as fontes predominantes, o maior resíduo de pessoas jurídicas foi positivo (2,4) para os candidatos derrotados no 2º turno. Entre as campanhas com predomínio de doações de pessoas físicas, o maior resíduo foi negativo (-1,7) para eleito no 2º turno e as campanhas baseadas em doações de partidos políticos tiveram 1,2 como maior resíduo para eleitos no segundo turno. Já olhando as categorias de desempenho dos candidatos, entre os derrotados no 1º turno, o maior resíduo foi de -1,7 para pessoa jurídica; os derrotados no 2º turno tiveram como maior resíduo, 2,4, também pessoa jurídica. Os eleitos no 2º turno tiveram -1,7 como resíduo de doações de pessoas físicas e os eleitos no 1º turno tiveram 1,7 de resíduo para pessoas jurídicas.

De maneira geral, os números mostram que as campanhas onde houve predomínio de doações de pessoas jurídicas tenderam a passar para o 2º turno e serem eleitas no 1º turno. Ao mesmo tempo, as campanhas com predomínio de doações de pessoas físicas tenderam a ser derrotadas no primeiro turno. Em 2012 (tabela 6) os resultados são parecidos, de maneira geral. Campanhas com predomínio de doações de pessoas jurídicas tenderam a passar para o segundo turno, mas foram derrotadas (2,1). As pessoas físicas concentraram-se em campanhas de candidatos derrotados no primeiro turno. Já os partidos políticos apresentaram resíduos positivos com os eleitos no 1º turno (1,3).

Tabela 6: Desempenho do candidato e fonte predominante de doações em 2012

Desempenho do Candidato		Fonte predominante de doações			Total
		Pessoa jurídica	Pessoa física	Partido político	
Derrotado no 1º turno	N (%)	10 (14,7)	21 (30,9)	37 (54,4)	68 (100,0)
	Res. Pad.	-0,3	1,2	-0,6	
Derrotado no 2º turno	N (%)	4 (44,4)	0 (0,0)	5 (55,6)	9 (100,0)
	Res. Pad.	2,1	-1,5	-0,2	
Eleito no 2º turno	N (%)	1 (10,0)	1 (10,0)	8 (80,0)	10 (100,0)
	Res. Pad.	-0,5	-0,9	0,8	
Eleito no 1º turno	N (%)	0 (0,0)	0 (0,0)	6 (100,0)	6 (100,0)
	Res. Pad.	-1,0	-1,2	1,3	
Total	N (%)	15 (16,1)	22 (23,7)	56 (60,2)	93 (100,0)

Qui-quadrado Pearson 14,238 (0,027)

Fonte: Autor.

O coeficiente de qui-quadrado de Pearson para os dois anos foi significativo. Em 2008 ficou em 22,505 e em 2012 em 14,238. Mais uma vez isso demonstra que a composição das finanças das campanhas em 2012 apresentou novos elementos, que não estavam tão presentes em 2008. É por isso que o coeficiente da eleição mais recente fica abaixo do da eleição anterior. Outra característica percebida na eleição de 2012 é a existência de resíduos positivos para doações de partidos políticos para todos os eleitos, tanto no 1º quanto no 2º turno, e a existência de resíduos negativos para doações de pessoas jurídicas e físicas para esses candidatos. Em 2008 os resíduos de doações de pessoas jurídicas tinham sido positivos para eleitos, tanto no 1º quanto no 2º turno.

Um pouco diferente na eleição anterior, em 2012 os números mostram um predomínio de candidatos vitoriosos (1º e 2º turnos) financiados por partidos políticos, com resíduos padronizados de +0,8 e +1,3 respectivamente. As empresas financiaram mais os derrotados no segundo turno (+2,1 de resíduos padronizados) e as doações de pessoas físicas tenderam a se concentrar nos derrotados no primeiro turno, com resíduo de +1,2. Isso não significa que empresas tenham doado menos aos candidatos, em especial aos vitoriosos, mas sim que as doações deixaram de ser feitas diretamente aos concorrentes, passando para os diretórios e comitês financeiros dos partidos políticos. A mudança de destinação das doações pode ser entendida como uma redução do vínculo direto entre empresas/setores e candidatos, que deixam de aparecer como doadores nas prestações de contas dos candidatos, mas também como um indicativo de fortalecimento do papel dos partidos políticos na organização das campanhas eleitorais, ou seja, uma despersonalização das finanças políticas.

III. Notas conclusivas

Os estudos comparativos são uma forma de entender a dinâmica dos fenômenos políticos e podem, apesar de todas as limitações, indicar alterações no comportamento de atores políticos ao longo do tempo ou em função de mudanças institucionais que não poderiam ser identificadas em análises de casos isolados. No

que diz respeito à comparação entre as finanças de campanha dos candidatos às prefeituras de capitais brasileiras em 2008 e 2012, foi possível perceber algumas mudanças e outras continuidades nas duas disputas. A hipótese do trabalho é que as mudanças nas regras de fiscalização e nos mecanismos de controle das prestações de contas à justiça eleitoral a partir de 2011 geraram efeitos na declaração de gastos dos candidatos em 2012. As diferenças nos volumes de recursos arrecadados e gastos entre as duas eleições nos permitem dizer que a hipótese se confirma, pois em média, foram declarados cerca de 60% a mais de recursos acima da inflação do período em 2012 quando comparado às receitas de 2008.

O que ajuda a reforçar que o aumento nas receitas declaradas seja explicado pela maior acuidade na prestação de contas e não pelo aumento das arrecadações e despesas é o fato de que os indicadores políticos propriamente ditos das duas eleições não apresentaram mudanças. Foram em torno de 170 candidatos nas 26 capitais de Estado nas duas disputas, o que significa uma média de mais de seis concorrentes por cidade. Outra informação importante é que a proporção de recursos financeiros para obter cada voto não aumentou no mesmo volume das receitas gerais. O custo do voto em reais em 2012 ficou 34% acima da média de 2008, ou seja, pouca coisa acima da inflação no período, que foi de 22%, e muito abaixo do crescimento real das receitas declaradas na última eleição. Ou seja, o crescimento no volume de recursos declarados não se refletiu no aumento do custo por voto. Isso reforça a ideia de que não houve mudança significativa na relação de recursos por voto e sim um ajuste nas declarações, aproximando os valores das receitas reais, quando comparado a 2008.

Uma característica que permaneceu nas duas eleições foi a forte relação entre o volume total de recursos das campanhas e a proporção de votos dos candidatos. Quanto mais dinheiro declarado, maior a proporção de votos obtida pelo candidato. Por outro lado, mudanças importantes nas proporções de doadores e no impacto do tipo de doação no desempenho eleitoral puderam ser percebidas entre as duas eleições. Em 2008 os candidatos que receberam maiores proporções de doações de empresas e organizações (pessoas jurídicas) tenderam a conseguir melhores resultados. Já em 2012 as pessoas jurídicas perderam espaço para os

partidos políticos como principais doadores dos candidatos com melhor desempenho.

O crescimento da importância dos partidos políticos no financiamento das campanhas e a relação desse tipo de doação com o bom desempenho eleitoral também nos permite entender as mudanças nas prestações de contas entre 2008 e 2012 dos candidatos. Com o acirramento do sistema de controle financeiro das campanhas por parte da justiça eleitoral, muitos doadores – em especial empresas – transferiram suas doações que antes eram feitas diretamente aos candidatos para os diretórios partidários. E, os diretórios é que fizeram as transferências para as campanhas. Isso explica a maior participação de doações partidárias em 2012, quando comparado à eleição anterior.

Outro ponto a se destacar na comparação é que as três categorias de doadores utilizadas aqui (pessoas físicas, jurídicas e partido político) que incluíam 80% das doações para as campanhas analisadas aqui em 2008 passaram a incluir apenas metade do total de recursos declarados em 2012. Isso significa que outras categorias de doadores passaram a ter maior importância na última eleição, com destaque para o crescimento substancial das receitas declaradas como “recursos próprios”. Como a legislação não estabelece nenhum limite para as doações dos candidatos às suas próprias campanhas, potencialmente essa fonte pode crescer mais do que as demais. Considerando que as diferenças nas duas disputas foram significativas, a falta de limites para esse tipo de doação pode causar uma desigualdade no financiamento de campanhas, com melhores desempenhos dos candidatos com maior patrimônio financeiro pessoal.

De qualquer maneira, nas duas disputas os candidatos que dependeram principalmente de doações de pessoas físicas não apresentaram bom desempenho eleitoral, o que significa que se em 2008 as empresas financiaram diretamente as campanhas com melhor desempenho, em 2012, isso foi feito pelos partidos políticos – ainda que signifique uma influência financeira indireta das pessoas jurídicas. Os resultados apresentados aqui nos permitem pensar que o sistema de prestação de contas das finanças de campanhas eleitorais no Brasil está em processo de aprimoramento ao mesmo tempo em que demanda ajustes para evitar efeitos negativos de desigualdades extremas nas condições de disputa. Estudos

comparativos e análises de séries temporais mostram-se cada vez mais importantes para avançar nas conclusões sobre o sistema eleitoral brasileiro, principalmente quando se trata de objetos empíricos tão dinâmicos quanto o sistema de financiamento de campanhas.

IV. REFERÊNCIAS

AVELAR, L. & TELLES, M. I M.. T. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. *Revista Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 96 – 122, 2008.

BIEZEN, I. V. & KOPECKY, P. “The state and the parties: public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies”. Los Angeles. *Party Politics Review*, v. 13, n. 2, p. 235-254, 2007.

CERVI, E. U. Financiamento de Campanha e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas jurídicas, físicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, p. 135-167, julho-dezembro 2010.

FISCHER, J. & EISENSTADT, T. A. Introduction: comparative party finance. What is to be done?. Los Angeles. *Party Politics Review*, v. 10, n. 6, p. 619-626, 2004.

JONES, R. State public campaign Finance: Implications for Partisan Politics. *American Journal of Political Science*, New York. v. 25, n. 2, p. 342-361, 1981.

KATZ, R. S. & MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. Los Angeles. *Party Politics*, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

LIMONGI, F. & CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos Estudos - CEBRAP* (88), p. 21- 37, 2010.

MANN, T. El sistema de financiamiento de campañas em Estados Unidos bajo estudio: problemas y perspectivas de cambio. *Revista Ciencia Política*. Chile. v. 20. n. 1, p. 61- 84, 1999.

SANTOS, R. D. *Grandes empresários e sucesso eleitoral nas eleições de 2002, 2006 e 2010*. In: XXXV Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu-MG, 2011. Paper. Caxambu, Anais do XXXV Encontro Anual da ANPOCS, 2011.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Revista Dados*. v. 43, n.(?) p. 521-557, 1995.

SCARROW, S. E. Explaining political finance reforms: competition and context. *Party Politics Review*, Los Angeles. v. 10, n. 6, p. 653-675, 2004.

SPECK, B. W. & MANCUSO, W. P. *O financiamento político nas eleições brasileiras de 2010: um panorama geral*. In: XXXV Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu-MG, 2011. Paper. Caxambu, Anais do XXXV Encontro Anual da ANPOCS, 2011.

TAAGEPERA, R. e SHUGART, M.S. S. *Seats & Votes: The effects & determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.

VIEGAS, J. e FARIA, S. 2005. *A Evolução da abstenção eleitoral em Portugal: o caso português em perspectiva comparativa*. In: Seminário Internacional Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas, Portugal no contexto europeu, ICS. 27 a 28 de janeiro de 2005.