

8

v.5 n.8
janeiro/junho 2017

Revista Parlamento e Sociedade

Dossiê Eleições Municipais

Apresentação

Lara Mesquita Ramos

Organização, estratégia e desempenho partidário nas eleições municipais paulistanas de 2016

Fernando Guarnieri

Coligações em eleições municipais: a lógica de 2016 com base na efervescência da política nacional

Humberto Dantas

A (sub)representação feminina nas eleições de 2016

Beatriz Rodrigues Sanchez

Financiamento de campanha em tempos incertos: o dinheiro nas eleições paulistanas em 2016

Tiago Daher Padovezi Borges

Mapeando a competição: padrões de votação em São Paulo entre 2008 e 2016

Graziele Silotto

Financiamento de campanha em tempos incertos: o dinheiro nas eleições paulistanas em 2016

Tiago Daher Padovezi Borges¹⁰

Resumo

As eleições de 2016 foram marcadas por grande incerteza, quanto aos efeitos das turbulências políticas e alterações na legislação que regem o financiamento de campanhas. O presente artigo busca explorar esse momento de transformação, tratando da distribuição de recursos nas receitas de candidatos a prefeito e vereador nas eleições paulistanas. O objetivo da análise empírica foi lidar, tanto com a importância de recursos privados e partidários, quanto com as desigualdades na distribuição de recursos. Os resultados apontam que o crescimento da importância das doações partidárias foi desigual e conviveu com as doações de pessoas físicas e os recursos dos próprios candidatos. Também se constatou a persistência de um traço do financiamento de campanhas no Brasil, mesmo depois da modificação legal: a distribuição de recursos, em 2016, foi extremamente desigual, com grande concentração de recursos em poucos candidatos.

Introdução

Qualquer investigação sobre o financiamento das eleições de 2016 envolve pensar a respeito da relevância que o tema tem tido no debate público recente. Os últimos escândalos colocaram em evidência o já delicado problema da relação entre dinheiro e política. Mesmo sendo um ano repleto de especificidades, é importante destacar que se trata de um dos mais problemáticos temas das democracias contemporâneas, um fenômeno que evoca os riscos de subversão da competição eleitoral. O presente texto busca lidar com tal tema, a partir do financiamento das campanhas nas últimas eleições municipais paulistanas, explorando

10 Doutor em Ciência Política, pela Universidade de São Paulo e professor adjunto do Departamento de Sociologia e Ciência Política, da Universidade Federal de Santa Catarina

a distribuição de recursos dos partidos políticos aos candidatos, em um delicado momento de transformação institucional e de turbulência política.

As eleições municipais de 2016 inauguraram um novo período no sistema de financiamento de campanhas no Brasil. Com a decisão do Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2015¹¹, o país voltou a proibir doações de empresas aos partidos e candidatos. Trata-se de uma decisão aplaudida por muitos setores da sociedade, principalmente após as recentes revelações de relações criminosas contidas nas doações empresariais. É importante recordar que o financiamento eleitoral de empresas às campanhas era vedado nas eleições do período militar e retornaram apenas em 1993¹², após os escândalos de corrupção envolvendo as contas de campanha do então presidente Fernando Collor de Mello.

É relevante mencionar um dos mais importantes eventos em nossa experiência democrática, relacionado a essa decisão: a “Operação Lava Jato”, deflagrada pela Polícia Federal em 2014. Tendo como foco inicial a investigação de irregularidades na Petrobrás, tal iniciativa tem revelado muitos dos “mecanismos” contidos no financiamento eleitoral brasileiro, mostrando como políticos e empresários têm trocado recursos de campanha por benefícios em contratos públicos. Não é de se estranhar que a decisão de proibição das doações de empresas tenha sido encarada, por muitos, como um resultado da Operação. Assim afirmava o portal *O Globo* em uma manchete: “Fim do financiamento de campanha, uma conquista da Lava-Jato”¹³. Em setembro de 2016, o procurador regional da República, Carlos Fernando dos Santos Lima, assim afirma sobre a Operação deflagrada pela Polícia Federal: “A Operação Lava Jato hoje é uma investigação sobre o financiamento da política eleitoral no Brasil”¹⁴.

Os efeitos de tal transformação foram noticiados logo após as eleições. Em uma avaliação preliminar feita, o Tribunal Superior Eleitoral declarou uma redução de 71% no custo das campanhas¹⁵, ou seja, como era esperado, a proi-

11 A proibição inicia por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.650), promovida pela Ordem dos Advogados do Brasil, em 2013 (Fonte: <http://s.conjur.com.br/dl/acordao-doacao-eleitoral-empresas.pdf>)

12 As doações de empresas foram proibidas através da Lei Orgânica dos Partidos de 1965 (nº 4.740, 15 de julho de 1965) e reestabelecidas apenas em 1993, com a Lei nº 8.713 (30 de setembro de 1993).

13 Fonte: Portal *O Globo* (<https://oglobo.globo.com/brasil/fim-do-financiamento-de-campanha-uma-conquista-da-lava-jato-17527202#ixzz4gn88VIMr>)

14 Fonte: Portal *Estadão* (<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lava-jato-hoje-e-uma-investigacao-sobre-o-financiamento-da-politica-eleitoral-no-brasil/>)

15 Fonte: Portal *R7* (<http://noticias.r7.com/cidades/folha-vitoria/custo-das-campanhas-cai-71-no-1-turno-diz-justica-eleitoral-12102016-1>)

bição alterou significativamente o volume de recursos nas campanhas municipais de 2016. Claudio Lamachia, então presidente da OAB, assim afirmou sobre tal transformação:

O primeiro turno da eleição deste ano mostra que foi acertada a mudança na regra eleitoral que passou a proibir doações de empresas a partidos e candidatos. A redução substancial do preço das campanhas é uma grande vitória para a sociedade brasileira. Sem a pirotecnia do marketing, os candidatos precisaram realçar suas ideias e propostas durante o período de propaganda eleitoral.¹⁶

Dentro de tal conjuntura, o presente texto investigará as contas das eleições paulistanas de 2016, apresentando os padrões de arrecadação aos cargos disputados. Tendo, como principal material de investigação, as receitas contabilizadas dos candidatos, o texto tratará, principalmente, das fontes oficiais de arrecadação e das assimetrias na distribuição de recursos. Apesar dos propósitos exploratórios, tratarei do complexo problema das desigualdades contidas no padrão de financiamento de campanhas, nas eleições legislativas paulistanas, mesmo depois das modificações instituídas pelo STF.

Na primeira parte, destacarei algumas teses sobre o financiamento de campanhas, apresentando um pouco dos caminhos de “conquista de recursos”, identificados pela literatura especializada. Na parte empírica, lidarei, em primeiro lugar, com as receitas e gastos dos candidatos a Prefeito e Vereador em 2016, no município de São Paulo, tratando das diferentes fontes de arrecadação e da presença de recursos públicos. Em seguida, a indagação que envolve a análise é a respeito das desigualdades na distribuição de fundos na eleição para vereador. Como ficará claro, apesar de transformações institucionais, o financiamento das campanhas legislativas é ainda marcado por continuidades, com a persistência da entrada de recursos privados e de assimetrias na conquista de dinheiro.

O financiamento de campanhas e a produção da Ciência Política

A produção recente sobre o financiamento de campanhas no Brasil tem avançado consideravelmente, apresentando diagnósticos a respeito dos padrões de financiamento e, principalmente, de seus efeitos na competição e nas políticas

16 Fonte: Portal *O Dia* (<http://odia.ig.com.br/brasil/2016-10-03/para-oab-maior-vitoria-e-a-campanha-sem-dinheiro-de-empresiteiras.html>)

públicas. A principal preocupação tem sido desvendar os efeitos das grandes assimetrias de arrecadação e de despesas de recursos financeiros de campanhas¹⁷. Trata-se de uma questão que incide na clássica preocupação a respeito das desigualdades competitivas contidas no padrão de financiamento de campanhas brasileiro e, talvez, no de grande parte das democracias. Adam Przeworski assim afirma sobre a centralidade de tal questão no funcionamento das democracias contemporâneas:

Para existir e participar das eleições, os partidos políticos precisam de dinheiro. Como os resultados das eleições são importantes para os interesses privados, eles inteligentemente procuram se aproximar dos partidos e influenciar os resultados das eleições. A lógica da competição política é inexorável. (...) A influência do dinheiro na política é uma característica estrutural da democracia em sociedades economicamente desiguais (PRZEWORSKI, 2012, pg. 54)

Um dos principais riscos envolvidos é o de alteração das chances dos competidores no embate eleitoral, e no estabelecimento de uma desigualdade entre partidos e candidatos nas eleições. Em relação aos efeitos do dinheiro no êxito eleitoral brasileiro, é grande a quantidade de evidências que sustentam que a conquista de votos e o sucesso da vitória estão fortemente associados à obtenção de recursos financeiros. De maneira geral, os achados indiciam uma forte relação entre êxito nas eleições e volume de dinheiro arrecadado (CERVI, 2010; SPECK, SACHHET, 2012, SPECK, MANCUSO, 2014). Assim, espera-se que qualquer alteração na arrecadação de dinheiro proporcione efeitos na competição eleitoral, favorecendo aqueles que mais recursos conquistaram para viabilizarem suas campanhas. Embora a relação de causalidade seja muitas vezes questionada¹⁸, é possível afirmar que, em uma eleição, além de votos, compete-se por recursos financeiros.

Tal “competição por dinheiro” envolve pensar as alternativas disponíveis, as fontes que cada candidato pode conquistar ou de onde receber recursos. Até as últimas eleições nacionais e estaduais, em 2014, era possível obter recursos de três fontes: empresas, pessoas físicas e partidos políticos. As empresas, além de doarem diretamente aos candidatos, também doavam aos partidos. Para muitos autores,

17 Em um artigo sobre a literatura recente, Wagner Mancuso (2015) mostra o crescimento da produção sobre o financiamento de campanhas no caso brasileiro. De maneira clara, fica evidente a heterogeneidade de preocupações envolvidas, passando pelos efeitos na arena eleitoral, no sistema partidário e na produção de políticas públicas.

18 Esse questionamento pode ser exemplificado a partir da seguinte indagação: “(...) os partidos (candidatos) ganham porque gastam mais dinheiro ou eles têm mais dinheiro para gastar porque é esperado que eles vençam?” (Przeworski, 2010, p. 96)

como David Samuels (2001) e Scott Mainwaring (2001), a arrecadação obedecia, majoritariamente, a uma lógica personalista, com cada candidato estabelecendo vínculos com empresas, sem qualquer intermédio dos partidos políticos. Algumas evidências recentes apontaram o fortalecimento dos partidos na distribuição de recursos nos últimos anos (BORGES, 2016), o que envolvia uma triangulação nas doações: as empresas e as pessoas físicas doavam ao partido político que, em seguida, distribuía para os candidatos. Tal procedimento, acusado por muitos como “doações ocultas”, tiveram o efeito de colocar os partidos e suas principais lideranças como atores centrais na distribuição de recursos aos candidatos.

Um segundo aspecto que deve ser ressaltado nesse fortalecimento dos partidos, no financiamento eleitoral, é o crescimento da dependência dos recursos estatais¹⁹. Mesmo no período de permissão de doações por empresas, Pedro Floriano Ribeiro (2013) identifica, entre 1996 e 2012, um movimento progressivo de crescimento dos recursos públicos destinados aos partidos políticos, o Fundo Partidário, passando de, aproximadamente, 50 milhões para 178 milhões de dólares (RIBEIRO, 2013, p.615). Como apontam Braga, Ribeiro e Amaral (2016): “a dependência estatal atinge indistintamente os partidos grandes (com as maiores participações nos recursos do fundo) e os pequenos, e de todas as colorações ideológicas” (BRAGA et al, 2016, pg. 115). Entretanto, apesar das expectativas, a partir do que tem ocorrido em outras democracias²⁰, esse crescimento da presença de recursos públicos não proporcionou a redução da fragmentação e competitividade do sistema político. Silvana Krause, Maurício Michel Rebello e Josimar Gonçalves da Silva assim afirmam sobre o padrão identificado no Brasil:

No caso brasileiro, há indícios de que o subsídio público esteja contribuindo não somente para garantir a manutenção de atores no jogo competitivo, mas também possibilitando maior competição entre as organizações. O subsídio estatal parece não estar cartelizando o mercado partidário, mas pelo contrário. Há evidências de estar potencializando uma maior competição que poderia ser completamente amortecida pela influência das corporações privadas. Estas, absorvidas por um reduzido número de partidos, associados ao governo ou com potencial de alternativa de poder. (KRAUSE et. al, 2015, p.270).

19 É importante destacar que, além do fundo partidário, também é possível identificar “a compra de espaços no rádio e na televisão destinados para a difusão da propaganda durante as campanhas” (Braga et al, 2016, p.115).

20 A tese de “partido cartel” é construída por Richard Katz e Peter Mair (1995), que defendem que as democracias europeias experimentariam dois fenômenos: aumento da dependência dos partidos aos recursos estatais e fechamento da competição aos novos partidos.

Assim, a partir da literatura especializada, é possível identificar dois padrões de busca de recursos por parte dos candidatos: a relação direta com os financiadores privados e aquela que envolve a alocação de recursos por parte dos partidos políticos. Mesmo com a possibilidade de receber recursos privados, um fenômeno que é o progressivo aumento dos recursos partidários, através do Fundo Partidário – como foi dito anteriormente. De modo geral, ambas alternativas não são excludentes em uma competição eleitoral: em um mesmo partido é possível que existam candidatos que receberam mais de agentes privados e outros de doações partidárias.

Conforme os parágrafos anteriores apontaram, os partidos políticos brasileiros se transformaram em um agente central na conquista e distribuição de recursos, sendo importante lidar com suas estratégias de financiamento, nesses momentos de incertezas, promovidos tanto pelas recentes turbulências políticas e jurídicas, como pela alteração da legislação que rege o financiamento eleitoral. É importante destacar que, em relação à opinião pública, os recentes escândalos, até 2016, incidiam, principalmente, no Partido dos Trabalhadores, culminando na exposição de grandes lideranças e, finalmente, no impeachment de Dilma Rousseff, em agosto do mesmo ano, e a despeito das razões que ancoraram o processo. Diante desse momento, de profundas incertezas, é possível identificar algum efeito na relação dos candidatos com os partidos políticos?

As páginas seguintes buscam tratar empiricamente desse momento de transformação, da primeira experiência, depois de mais de 20 anos, de “fechamento” de uma importante “torneira” no financiamento eleitoral brasileiro: a de pessoas jurídicas. Dada tal mudança, como foram distribuídos os recursos de campanha, de pessoas físicas e dos partidos? Dentre as doações dos partidos aos candidatos, como foi feita a distribuição? O padrão identificado também obedece aos anteriores, de maior concentração em poucos candidatos, com alta possibilidade de êxito eleitoral?

O financiamento das campanhas paulistanas em 2016

As páginas seguintes utilizarão os dados de prestação de contas disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral²¹. Trata-se de um rico material que contém informações de receitas e gastos dos candidatos de cada cargo em disputa e dos partidos políticos. A análise empírica privilegiará as informações fornecidas pelas receitas, sendo a principal preocupação não os gastos dos candidatos, mas sim as

21 A coleta dos dados de prestação de contas de 2016 foi realizada no mês de abril e julho de 2017, a partir do Repositório de Dados Eleitorais, do TSE.

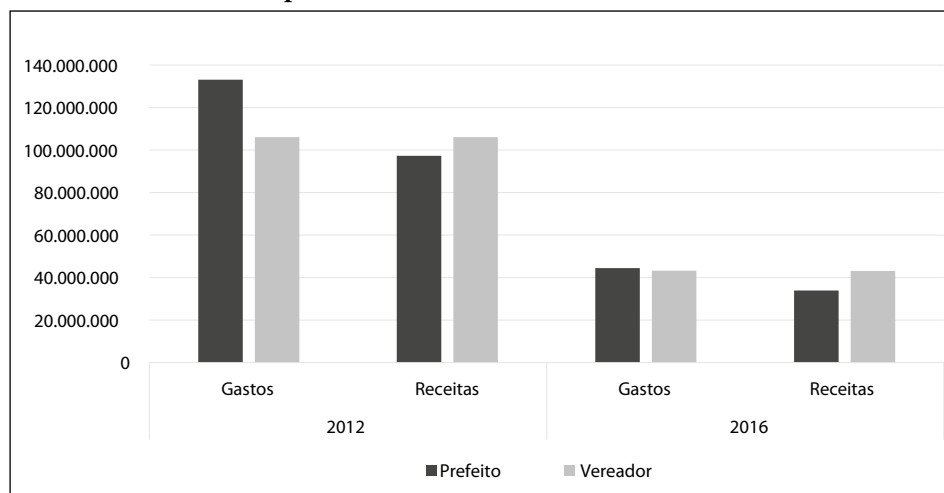
fontes de que eles conquistaram recursos. Esse recorte permitirá observar como as candidaturas se vincularam com partidos e recursos privados, nesse momento de transformação. Também serão utilizados dados dos candidatos e dos resultados eleitorais de 2016, o que permitirá classificar os candidatos de acordo com algumas categorias centrais no debate relativo às assimetrias, no financiamento eleitoral.

Embora a realização de inferências causais não seja o objetivo do presente trabalho, partirei de achados da literatura a respeito da importância dos recursos públicos nos partidos políticos e das desigualdades na distribuição de recursos privados e partidários. Conforme a discussão teórica mostrou, a grande preocupação que cerca as democracias tem sido a desigual distribuição de recursos e seus efeitos no sistema político. Assim, em um primeiro momento, explorarei os efeitos e as possíveis estratégias dos partidos e dos candidatos, nas conturbadas eleições municipais paulistanas de 2016. Em seguida, tratarei dos padrões de financiamento das campanhas para o cargo de vereador, buscando explorar alguns padrões de concentração de recursos.

A transformação das finanças em 2016

A primeira indagação é relativa aos efeitos da mudança na legislação sobre o financiamento das eleições do município de São Paulo. O Gráfico 1 apresenta os totais de receitas e despesas das campanhas dos candidatos a prefeito e vereador nas últimas duas eleições.

Gráfico 1 - Receitas e despesas dos candidatos em 2012* e 2016



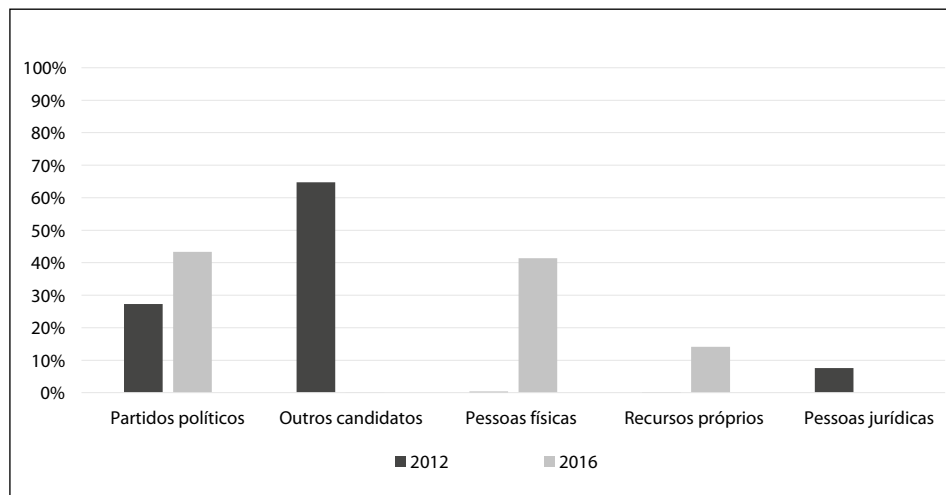
*Valores corrigidos pelo IGP-M (FGV)

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e organização própria

Como fica claro, tanto os valores de despesas declarados oficialmente, quanto aqueles associados às receitas decrescem significativamente em 2016: entre as despesas para o cargo de prefeito, a soma dos gastos passou de R\$ 133.057.352, em 2012, para R\$ 44.523.623, em 2016 – ou seja, cerca de 67% de redução. Entre as receitas para vereador, o movimento é praticamente idêntico: de R\$ 106.157.773 para R\$ 43.251.211 – encolhimento de aproximadamente 60%. Portanto, a queda é expressiva, confirmando a expectativa em torno da modificação legal promovida pelo STF. Ou seja, atendendo aos anseios de muitos setores da sociedade, a campanha eleitoral de 2016 foi, comparativamente, de custo mais baixo.

Com o propósito de explorar, de maneira mais detalhada, essa transformação e o possível peso dos partidos, os próximos dois gráficos apresentam as receitas dos candidatos pelo tipo da fonte, nos anos associados às duas últimas eleições municipais. Os valores percentuais representam o peso do montante de doações de cada categoria em relação ao valor total das receitas²².

Gráfico 2 - Comparação das receita dos candidatos a prefeito por tipo de fonte, em 2012 e 2016

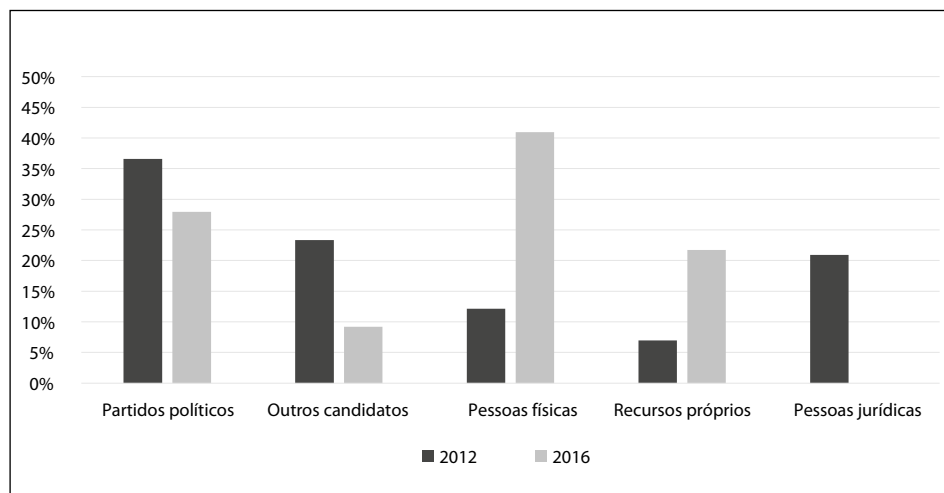


Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e organização própria

²² Por exemplo, de R\$ 43.130.698 de doações aos vereadores, em 2016, R\$ 9.365.980 foram dos próprios recursos dos candidatos, o que significa 22% do total das doações.

Como o Gráfico 2 mostra, os recursos partidários se tornaram a principal fonte na última eleição para prefeito, passando de 27% para 43%. Já em relação às doações de outros candidatos, são praticamente inexistentes em 2016, contrastando com o alto percentual em 2012 (63%). Trata-se de uma mudança que merece ser observada, em outros municípios e em outras eleições, pois ela pode indicar tanto algum elemento estratégico da circulação de dinheiro, quanto algum desajuste temporário, natural nesse período de transformação. Também é importante destacar o crescimento da importância das doações de pessoas físicas (41%) e de “recursos próprios” (14%). Ou seja, o aumento do peso das doações partidárias nas campanhas para prefeito, ocorreu acompanhado de uma maior diversificação das fontes, com o crescimento da importância das doações de pessoas físicas e de recursos próprios.

Gráfico 3 - Comparação das receitas dos candidatos a prefeito por tipo de fonte, em 2012 e 2016



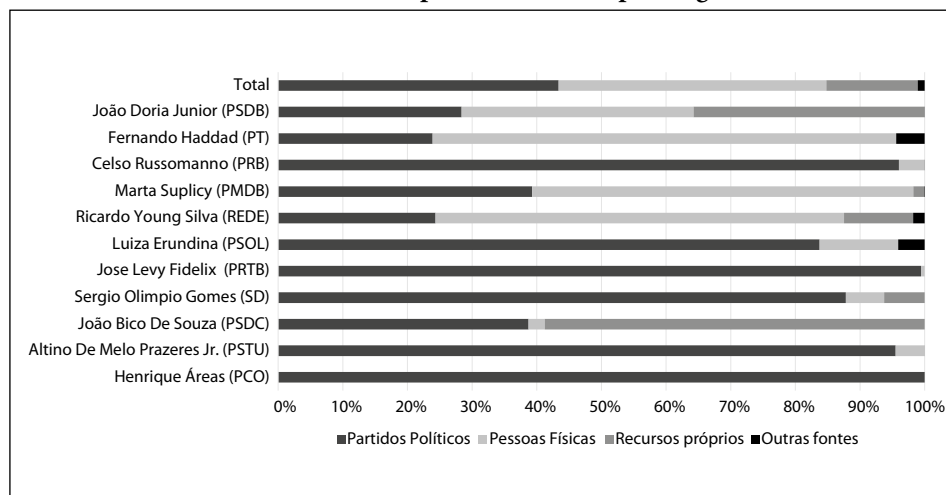
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e organização própria

Em relação às receitas dos candidatos a vereador (Gráfico 3), a importância dos recursos partidários reduz significativamente, passando de 37% para 28%. Também decrescem as doações de outros candidatos, de 23% para 9%. Já as de pessoas físicas e a prática do autofinanciamento aumentam, tornando-se as principais modalidades de conquista de recursos para as campanhas de vereadores em São Paulo. Em relação aos recursos de pessoas físicas, passam de 12% para 41%. E, em 2016, os recursos dos próprios candidatos representaram 22% das receitas, contra apenas 7% em 2012. Assim, diferente do que ocorreu com as candidaturas para prefeito, as campanhas

para vereador foram menos “partidarizadas” e mais suscetíveis aos recursos privados e ao autofinanciamento. É possível pensar que isso pode ser explicado por uma estratégia dos partidos de concentrar recursos em candidatos a prefeito.

Os próximos gráficos apresentam o peso dos recursos das campanhas dos candidatos a prefeito e vereador, agrupados por partido político.

Gráfico 4 - Receitas dos candidatos a prefeito em 2016, por origem dos recursos

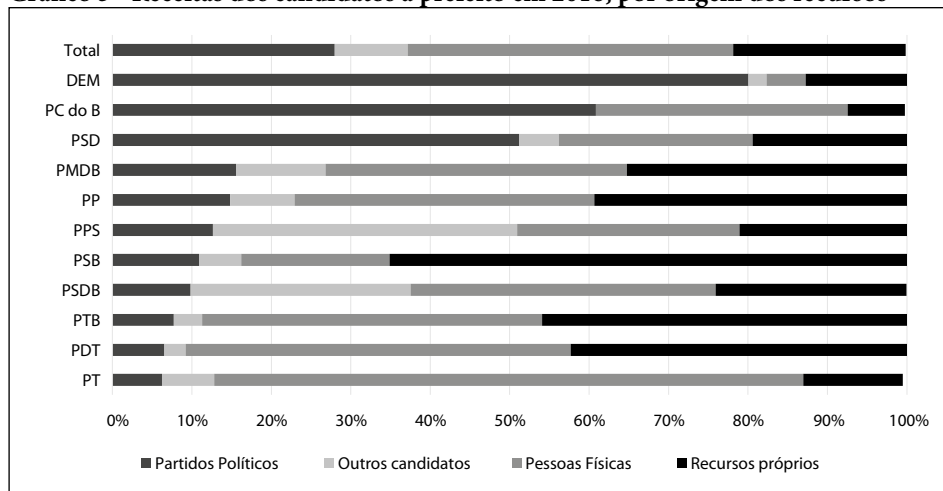


*Nessa categoria foram agregadas categorias que não tiveram um percentual expressivo.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e organização própria

O Gráfico 4 mostra grande heterogeneidade dos padrões de financiamento entre as candidaturas para prefeito. Enquanto Fernando Haddad (PT) arrecadou, majoritariamente, recursos de pessoas físicas (72%), João Dória Jr. (PSDB) destaca-se pelo grande volume de recursos próprios em sua campanha (36%). Em relação aos recursos partidários, as candidaturas de Celso Russomanno (PRB) e Luiza Erundina (PSOL), se destacaram com 96% e 84%, respectivamente. Com exceção do candidato João Bico de Souza (PSDC), as campanhas dos candidatos com menor possibilidade de êxito tiveram como principal fonte de financiamento os partidos políticos.

Gráfico 5 - Receitas dos candidatos a prefeito em 2016, por origem dos recursos*



*Foram incluídos apenas os partidos que têm tido maior importância nos últimos anos.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e organização própria

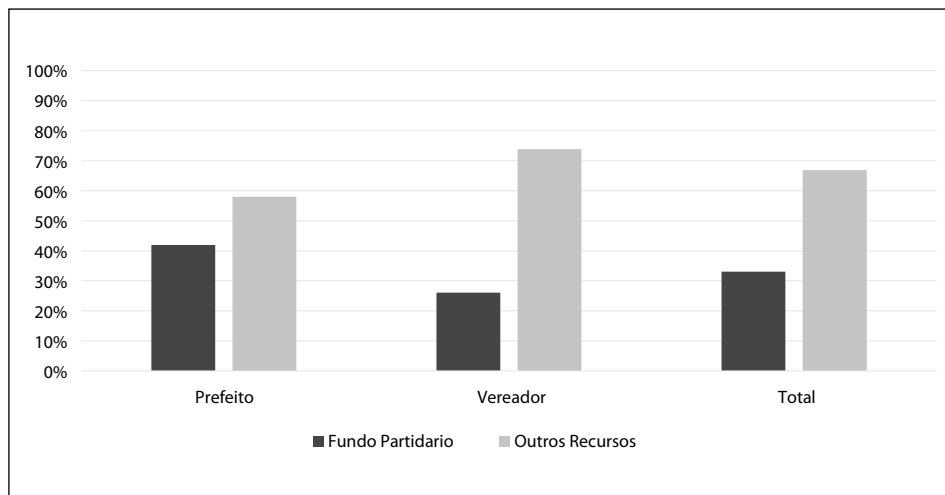
Em relação às candidaturas para vereador, os percentuais apresentados no Gráfico 5 também mostraram a ausência de um padrão claro nas receitas, quando se organiza a partir dos partidos políticos. Enquanto os candidatos do DEM, do PC do B e do PSD receberam maior quantidade de recursos dos partidos políticos, com respectivamente 80%, 61% e 51%, os do PT tiveram como principal fonte de recursos as pessoas físicas, contando com 74% das suas receitas. A participação dos “recursos próprios” foi mais expressiva entre os candidatos do PSB (65%), PTB (43%) e PDT (48%). Ou seja, as receitas dos candidatos a vereador, quando classificados a partir de seus partidos políticos, mostram grande heterogeneidade, não sendo possível identificar, com clareza, algum padrão. De qualquer modo, chama atenção o pequeno peso que as doações partidárias tiveram nas contas dos candidatos dos partidos que têm tido maior centralidade, tanto na competição municipal quanto nacional (PT e PSDB).

De qualquer modo, embora tenham convivido com outras origens de recursos, as doações partidárias foram importantes para alguns candidatos de determinados partidos. É importante questionar se esse “peso” pode ser interpretado como uma dependência de recursos estatais. Uma característica da fonte “partidos políticos” e “outros candidatos” é o fato deles poderem contar com recursos provindos do Fundo Partidário, além de outras fontes. Em 2016, do total de R\$ 12.809.787 das doações contabilizadas nas receitas dos partidos no município de São Paulo, 73% tiveram como fonte o próprio partido, 19% outros candidatos e apenas 8% pessoas

físicas. Ou seja, mais de 90% dos recursos declarados nas receitas dos partidos tiveram origem partidária, com baixa presença de recursos privados.

O Gráfico 6 apresenta a participação do fundo partidário nas receitas totais dos candidatos, em 2016, incluindo doações de todas as fontes permitidas.

Gráfico 6 - Presença do fundo partidário das receitas dos partidos e nas doações dos candidatos em 2016



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e organização própria

Como o Gráfico 6 apresenta, os recursos do Fundo Partidário tiveram peso distinto nas receitas dos candidatos conforme o cargo em disputa. Enquanto para a disputa de prefeito eles representaram 42% de todas as doações, para vereador o percentual foi de 26%. Trata-se de um resultado que confirma a maior participação de recursos partidários na competição majoritária de 2016. É preciso destacar que, embora importante nas contas dos candidatos, as doações provenientes do fundo partidário conviveram com expressivos percentuais de outras fontes: 74% entre os candidatos a vereador e 42% entre para prefeito.

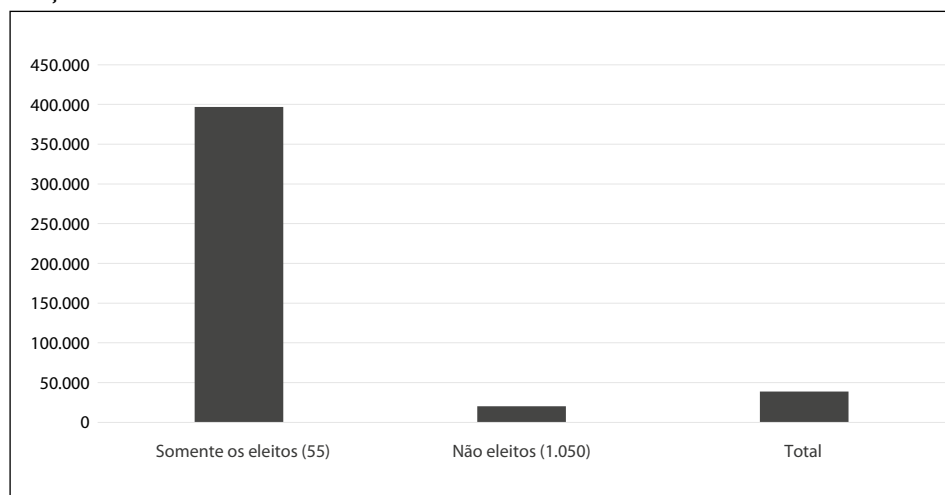
Assim, embora com diferenças entre os partidos, é possível identificar uma estratégia de canalização dos recursos partidários nas disputas para prefeito, em detrimento das disputas para vereador. Entretanto, essa transformação não significou o distanciamento de recursos privados: o peso das doações de pessoas físicas foi expressivo na disputa de ambos os cargos. Além disso, também é importante destacar a expressiva entrada de “recursos próprios”, o que denota o possível favorecimento de “candidatos ricos” ou, pelo menos, dispostos a empenharem suas posses em campanhas eleitorais.

A distribuição de recursos às candidaturas para vereador

A principal indagação que rege tanto as preocupações acadêmicas quanto as mais disseminadas no debate público, refere-se à desigual distribuição de recursos entre os competidores. Como visto, trata-se de um temor que incide na possibilidade da existência de um mercado político de competição imperfeita, com grandes assimetrias na conquista de recursos, incidindo no êxito eleitoral.

O Gráfico 7 apresenta os valores médios de recursos²³ entre os candidatos a vereador, a partir da situação final na disputa eleitoral.

Gráfico 7 - Média das doações aos candidatos a vereador por situação final, nas eleições de 2016



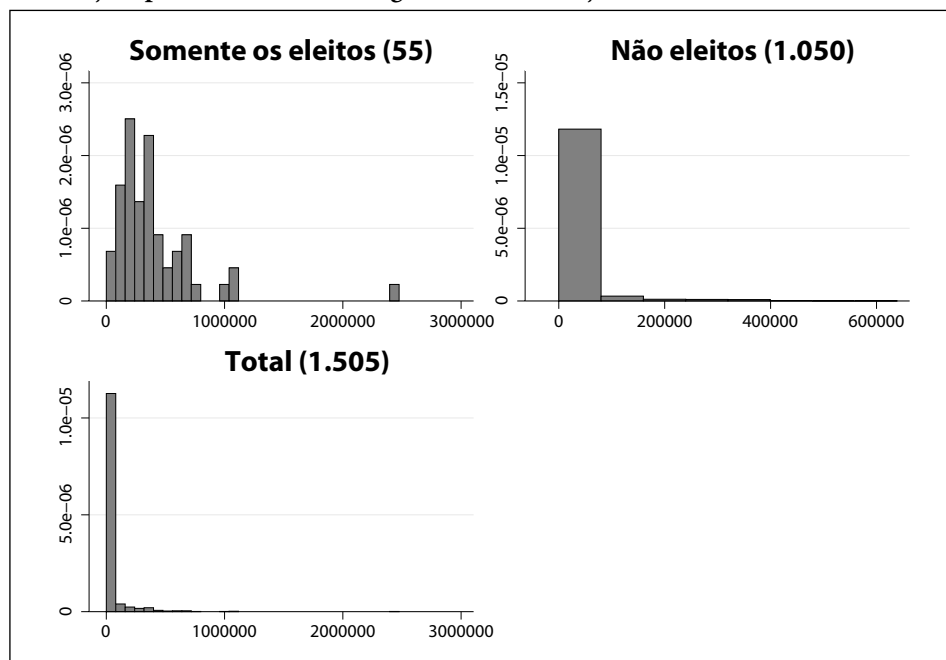
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e organização própria

A concentração de recursos nos vencedores chama a atenção: enquanto entre os eleitos, a média das doações foi de R\$ 396.884, entre os demais o valor foi de apenas R\$ 19.779. Ou seja, a distribuição de recursos é extremamente concentrada em poucos competidores, tendo valores muito mais elevados entre aqueles que tiveram êxito nas eleições do mesmo ano. Embora não seja possível estabelecer uma relação de causalidade, o padrão de alta concentração indica algum tipo de relação entre sucesso nas eleições e conquista de recursos, confirmando os estudos sobre outras eleições.

²³ Para evitar que possíveis desvios sejam decorrentes de discrepância no número de candidatos, dividiu-se o total de doações de cada categoria pela quantidade de candidatos.

Ainda tratando desse tema, os histogramas seguintes mostram a distribuição de recursos entre os candidatos eleitos e não eleitos. A ideia é observar também como os recursos se distribuem internamente nas categorias “eleito” e “não eleito”.

Gráfico 8 - Histograma da distribuição de recursos entre os candidatos a vereador nas eleições paulistanas de 2016 segundo a sua situação



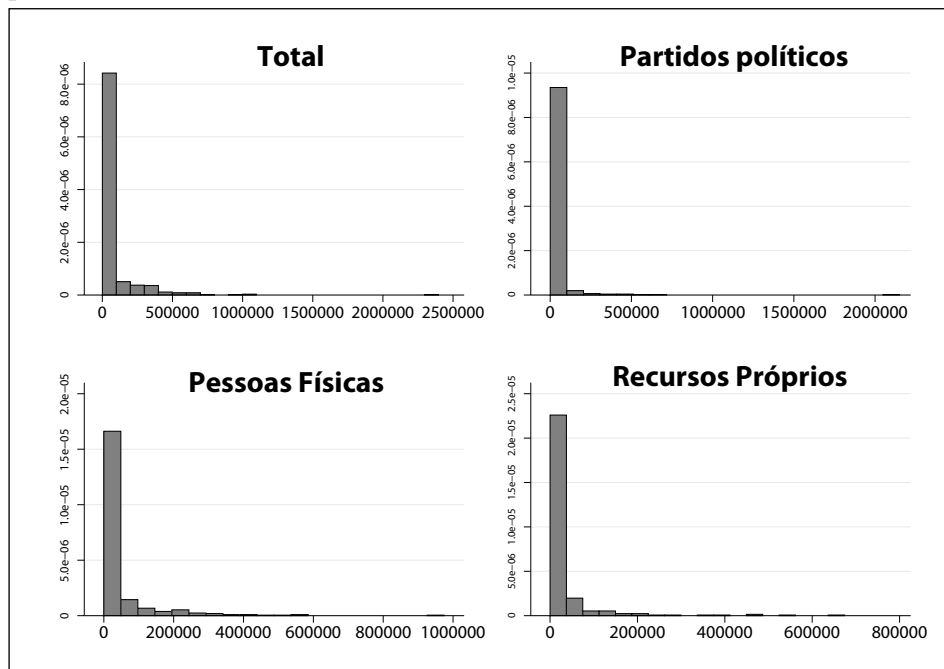
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e organização própria

As distribuições contidas nos histogramas mostram uma grande assimetria, principalmente entre os candidatos não eleitos. Ou seja, é maior a quantidade de candidatos malsucedidos com pouca quantidade de recursos. Entre os eleitos, a concentração é menor, mas ainda é possível afirmar que os altos volumes de recursos se concentraram em poucos candidatos. Ou seja, mesmo entre aqueles que tiveram êxito, a distribuição foi desigual, com uma pequena quantidade de candidatos recebendo um maior volume de recursos.

Os próximos histogramas tratam da distribuição a partir das distintas fontes de recursos, possibilitando observar se a concentração de doações decorre de alguma delas. Por exemplo, é possível que doações partidárias possam ser mais igualitárias que as demais. Nos próximos gráficos, os candidatos não serão divididos em categorias, sendo necessário reduzir o impacto daqueles que não tiveram muitos votos.

Assim, para lidar com esse problema, foram analisados apenas aqueles que tiveram um desempenho eleitoral acima de 500 votos, que totalizam 613 candidatos.

Gráfico 9 - Histogramas da distribuição de recursos entre os candidatos competitivos por fonte de recursos*



*Foram incluídos apenas os candidatos com votação superior a 500 votos.

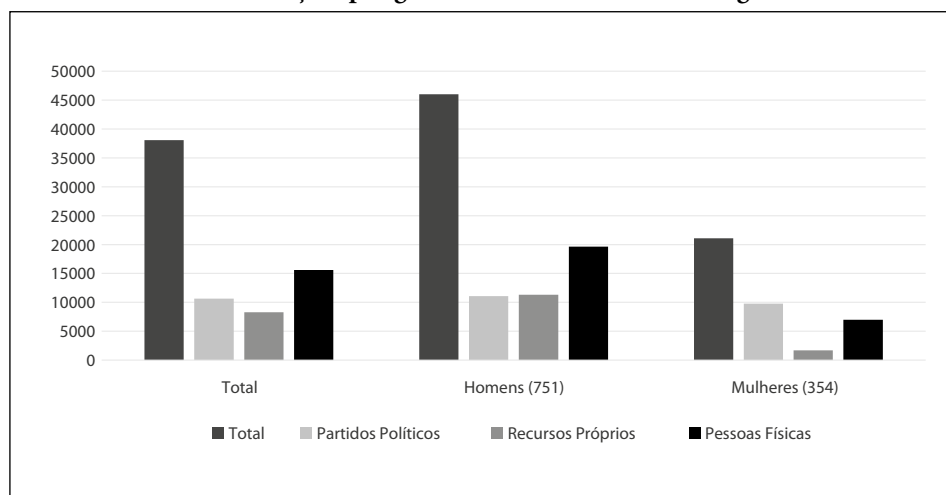
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e organização própria

Os histogramas apresentados mostram um padrão semelhante aos demais dados apresentados, mesmo com uma redução significativa na quantidade de candidatos. A concentração de recursos é um traço do financiamento das eleições de vereadores, em 2016, independentemente do tipo da fonte. É interessante notar que, comparativamente, as doações provenientes de partidos são mais concentradas que as demais. Ou seja, as doações de pessoas físicas e a utilização de recursos próprios tiveram uma concentração menor que as dos partidos políticos. De qualquer modo, mesmo com variações, é possível afirmar que a forte assimetria de recursos de campanha é um traço do financiamento das eleições de vereadores, em 2016, independente da fonte de recursos.

Ainda resta observar qual é o impacto de uma das principais características dos candidatos, o gênero, que tem recebido uma grande atenção no debate

público e especializado. O próximo gráfico apresenta o média das doações dessa categoria, dos candidatos a vereador.

Gráfico 10 - Média de doações por gênero das candidaturas ao cargo de vereador

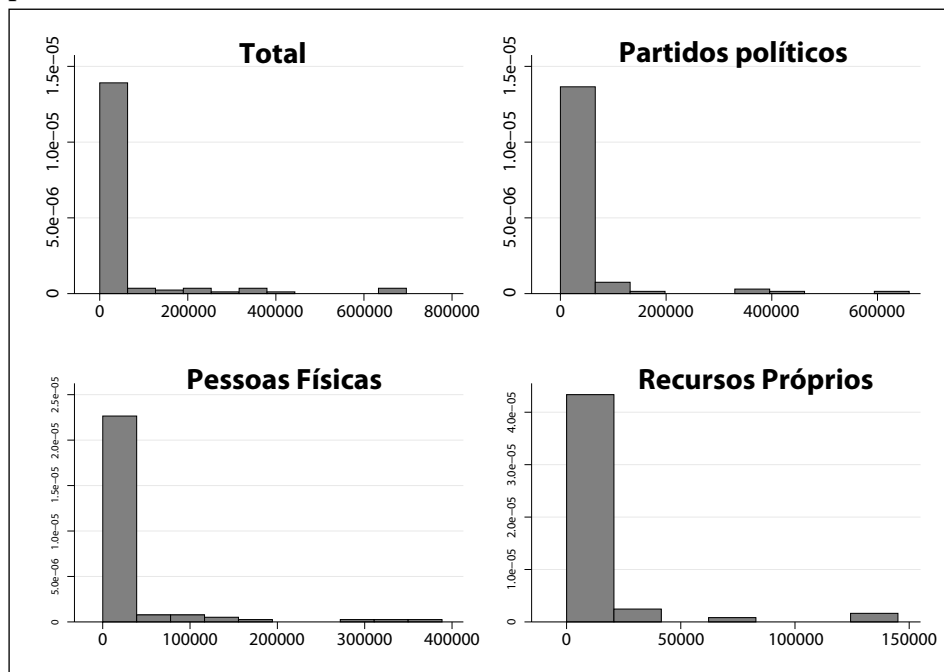


Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e organização própria

Como o Gráfico 10 aponta, as mulheres receberam, em média, uma quantidade de recursos muito menor que os homens: R\$ 46.012 contra R\$ 21.067. Com exceção das doações de pessoas físicas, constata-se, nas demais fontes, uma grande diferença entre homens e mulheres. Trata-se da repetição de uma desigualdade já identificada em outras eleições (SACCHET, SPECK, 2012; SPECK, MANCUSO, 2014). Em relação ao autofinanciamento, o valor médio identificado entre as candidaturas masculinas é de R\$ 11.335, contra R\$ 1.683. Já em relação às doações partidárias, a diferença é menor, com R\$ 11.062 conquistados pelo primeiro grupo e apenas R\$ 9.789 pelo segundo. Apesar dessas variações, o padrão identificado é de forte desigualdade na conquista de recursos.

O último conjunto de histogramas apresenta a distribuição das doações às candidaturas de mulheres pelas categorias de origem dos recursos. Como foi feito em alguns gráficos anteriores, para reduzir o impacto das candidaturas pouco competitivas, foram selecionadas apenas aquelas que tiveram uma votação acima de 500 votos, o que levou a considerar apenas 134 candidatas.

Gráfico 11 - Histogramas da distribuição de recursos entre candidatas competitivas por fonte de recursos*



*Foram incluídas apenas as candidatas com votação superior a 500 votos.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e organização própria

Como fica claro com os histogramas, o padrão de distribuição de recursos entre as mulheres não altera o padrão identificado com o conjunto total dos candidatos. Independentemente do tipo da fonte, a desigualdade também é uma característica no interior das candidaturas das mulheres, com poucas diferenças entre os gráficos expostos.

Considerações Finais

Os achados ainda são preliminares e pouco conclusivos em relação à distribuição de recursos nos candidatos aos dois cargos em disputa. De modo geral, é possível afirmar que a proibição de doações de empresas não proporcionou uma ruptura com algumas características do financiamento eleitoral brasileiro. As eleições de 2016 em São Paulo foram marcadas pela persistência da presença de recursos privados, através das pessoas físicas, e de uma enorme desigualdade na distribuição desses. Ou seja, a redução do dinheiro nas campanhas, impulsionada pela

modificação legal, não trouxe maior igualdade no financiamento eleitoral, que continuou sendo assimétrico e concentrado em candidatos que se sagrariam vitoriosos.

Em relação aos recursos partidários, apesar de variações, foi constatada que a disputa para prefeito foi privilegiada pelos principais partidos. De qualquer modo, não foi verificada uma aproximação uniforme dos candidatos aos recursos dos partidos políticos, contrariando as expectativas de maior dependência do fundo partidário. Talvez por fatores circunstanciais ou pelo fato da insuficiência dessa fonte, a utilização desses recursos conviveu com a significativa presença de contribuições privadas. Como ficou claro, também se abriu espaço para a presença do autofinanciamento, favorecendo candidatos dispostos a doar seus próprios recursos.

A segunda parte empírica destacou a existência de grandes desigualdades na distribuição de recursos das campanhas para vereador. Trata-se também de uma persistência em relação ao que se verificava em eleições anteriores, com uma concentração de recursos de campanhas em poucos candidatos. Tanto quando olhamos as diferenças de distribuição de recursos pelos tipos de fontes quanto pelo gênero dos candidatos, as desigualdades de distribuição de recursos são significativas.

Ou seja, apesar do momento aparentar ser de ruptura, o que se verificou foram algumas continuidades em relação ao momento anterior, diagnosticado como desigual e suscetível à entrada de recursos privados. Também é preciso destacar que o quadro apresentado mostra um período de um aparente desajuste em relação às fontes e à distribuição de recursos. Ainda estamos em um período de grande incerteza em relação ao financiamento de campanhas, sem muita clareza sobre alguns achados. Ou seja, é provável que mudanças persistam nas próximas eleições e outras alterações legais sejam cogitadas.

Referências Bibliográficas

- BORGES, Tiago D. P., 2016. O financiamento empresarial e as campanhas legislativas de 2014: uma análise exploratória das doações diretas aos candidatos a Deputado Federal. *Política & Sociedade*, Vol. 15, n.32.
- BRAGA, Maria do Socorro S & RIBEIRO, Pedro F. & AMARAL, Oswaldo E. do, 2016. El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización (1982-2014). In: FREIDENBERG, F. *Los sistemas de partidos en América Latina: 1978-2015*, Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos. UNAM/ Instituto Nacional Electoral: Ciudad de México.
- CERVI, Emerson U., 2010. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos

políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.4, pp:135-167.

KATZ, Richard S. & MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1 1, pp:5-28.

KRAUSE, Silvana & REBELLO, Maurício & SILVA, Josimar G., 2015. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem?. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº16. Brasília, pp:247-272.

MAINWARING, Scott, 2001. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso Brasil*. Rio de Janeiro/ Porto Alegre: FGV Editora/Mercado Aberto.

MANCUSO, Wagner P., 2015. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n.54, pp:155-183.

PRZEWORSKI, Adam, 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

PRZEWORSKI, Adam, 2012. Democracy, redistribution, and equality. In: REINHARD, N. & ARRETICHE, M. & DALLARI, P. & DAMIANI, G. (org). *Assimetrias da sociedade internacional*. São Paulo: Edusp.

RIBEIRO, Pedro Floriano, 2013. El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil. *Revista de ciência política*. Santiago, vol.33, n.3, pp:607-629.

SACCHET, Teresa & SPECK, Bruno, 2012. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*. vol.18, n.1, Campinas.

SAMUELS, David, 2001. When does every penny count? Intra-party Competition and Campaign Finance in Brazil. *Party Politics*, Vol 7. n.1, pp.89-102.

SPECK, Bruno Wilhelm & MANCUSO, Wagner Pralon, 2014. A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n.1, pp:34-57.