



5 a 9 de julho de 2021

A INFLUÊNCIA DO DINHEIRO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CUSTOS FINANCEIROS NAS CAMPANHAS POLÍTICAS DOS DEPUTADOS FEDERAIS ELEITOS NO RIO DE JANEIRO EM 2014 E 2018

THE INFLUENCE OF MONEY IN THE PROPORTIONAL REPRESENTATION ELECTORAL SYSTEM: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE FINANCIAL COSTS IN POLITICAL CAMPAIGNS FOR THE 2014 AND 2018 CHAMBER OF DEPUTIES ELECTIONS IN RIO DE JANEIRO

Gabriel Guimarães de Souza¹
Rafaella Salles Lopes Gomes^{1,1}

Resumo: Em 2015, por uma atuação do Judiciário brasileiro, proibiu-se o financiamento por pessoa jurídica para campanhas eleitorais e instalou-se o limite de gastos nas eleições. Esse artigo visa discutir o impacto do dinheiro nas eleições dos Deputados Federais eleitos no estado do Rio de Janeiro nos anos de 2014 e 2018 de maneira analítica e quantitativa. Com isso, identificamos que houve um barateamento das campanhas eleitorais dos deputados fluminenses eleitos, uma diminuição do custo do voto e uma concentração de recursos públicos nas campanhas daqueles que tentaram a reeleição em 2018.

Palavra-chave: Financiamento Eleitoral; Campanhas Políticas; ADI 4650/DF; Ciência Política e Administração Pública;

Abstract: In 2015, due to a performance by the Brazilian Judiciary, financing by legal entities for electoral campaigns was prohibited and the spending limit in elections was installed. This article aims to discuss the impact of money on the elections of Federal Deputies elected in the state of Rio de Janeiro in the years 2014 and 2018 in an analytical and quantitative way. With that, we identified that there was a reduction in the electoral campaigns of the elected representatives of Rio de Janeiro, a decrease in the cost of voting and a concentration of public resources in the campaigns of those who tried to be reelected in 2018.

Keyword: Electoral Financing; Political Campaigns; ADI 4650/DF; Political Science and Public Administration;

¹ Bacharel em Ciências Sociais pela FGV/CPDOC. Mestrando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).

1.1 Bacharel em Ciências Sociais pelo FGV/CPDOC. Mestranda em Políticas Públicas e Governo na Escola de Políticas Públicas e Governo (FGV/EPPG).

1. Introdução

Em 2015, a Ordem dos Advogados do Brasil por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade solicitou a declaração de inconstitucionalidade de alguns dispositivos da Lei 9.504/97² e da Lei 9.096/95³, logo após mais um ano decisivo eleitoral em 2014. Por oito votos a três, o Supremo Tribunal Federal acatou parcialmente a ADI 4650/DF⁴, tornando a prática que liberava o financiamento eleitoral praticado por pessoas jurídicas em desacordo com os preceitos da Constituição Federal de 1988.

Os votos majoritários garantiram fundamentos e recursos jurídicos com base no poderio econômico, que aumentavam a desigualdade política, tendo em vista que “[...] a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado”⁵; seriam “fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição [...]”⁶, que de maneira objetiva violavam princípios relevantes como igualdade, democracia e o republicanismo.

A partir desse momento, 5 mecanismos foram estabelecidos dentro do Sistema Político Brasileiro por meio da Emenda Constitucional 97/17⁷ e das Leis 13.165/15⁸, 13.487/17⁹, 13.488/17¹⁰, sendo eles i) redução objetiva nos custos de campanha, ii) instituição da Cláusula de Barreira e do tempo de propaganda televisionada, iii) limite de doação por pessoa física, iv) arrecadação coletiva, em termos práticos, o crowdfunding e por fim v) criação do Fundo Eleitoral.

Após as eleições majoritárias de 2014, tivemos a primeira experiência em vigor com o novo entendimento a despeito do modelo de financiamento dentro dos partidos políticos nas eleições de 2018, onde foram despendidos recursos públicos, através do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - o famoso Fundo Eleitoral - para que fosse possível dar continuidade às campanhas e demais despesas do período.

² BRASIL. Lei no 9.504 de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>.

³ BRASIL. Lei no 9.096 de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>

⁴ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4650/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>>

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB p.6.

⁶ *ibid.* p.7.

⁷ BRASIL. Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm>

⁸ BRASIL. Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>

⁹ BRASIL. Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm>

¹⁰ BRASIL. Lei 13.488, de 6 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm>

Desde o fenômeno do mensalão que a problemática a respeito do financiamento e ilicitude, através da CPI dos Anões do Orçamento, vem sendo discutida com muito rigor (PRAÇA, 2011). Como discutem Avelino e Fisch (2019), essa alteração ocorreu em um contexto da divulgação de uma série de escândalos de corrupção da operação lava-jato que mostraram a relação entre grandes empresas como a Odebrecht e a JBS com os candidatos políticos.

Boa parte da literatura de financiamento de campanha nos mostra que, no Brasil, ocorre uma das campanhas mais caras do mundo (SAMUELS, 2006). Ao pensar em termos comparativos, por exemplo, o Brasil gastou 3 bilhões e 5 bilhões nas campanhas de 2010 e 2014, enquanto que, comparativamente, nos Estados Unidos, gastou-se 1.4 bilhões e 1.6 bilhões respectivamente (MANCUSO, 2015). Essa tradição de campanhas caras no Brasil possui uma associação direta com o aumento da capacidade dos candidatos se elegerem.

Lemos, Silva e Pederiva (2010) nos mostram que à medida que um candidato possui mais recursos financeiros em uma eleição - sobretudo a de Deputado Federal - as suas chances de vitória aumentam consideravelmente. Além disso, essa relevância do financiamento pode variar a depender do tipo de candidatura. Jacobson (1978) evidencia que o dinheiro possui efeitos iguais para os que buscam a primeira vitória e para aqueles que tentam a reeleição - algo que não verificamos neste estudo de caso dos Deputados fluminenses eleitos. Esse resultado, por sua vez, é diferente dos Estados Unidos, onde o financiamento para os que buscam a primeira vitória possui um peso maior.

Nesse sentido, inspirados nos trabalhos de Peixoto (2010) que discute sobre o financiamento eleitoral e as possibilidades de eleição e a partir do trabalho de Silva (2011) onde o autor realizou um estudo de caso comparativo das eleições de 2002 e 2006 para Deputado Federal no Brasil, nossa questão de pesquisa é que apesar de sabermos que houve uma mudança na natureza do financiamento eleitoral brasileiro (ZOVATTO, 2005. COSTA, 2015. FALCÃO, 2015) questionamos se esse impacto foi verdadeiramente relevante para o *modus operandi* das campanhas eleitorais para os candidatos a Deputado Federal eleitos pelo Rio de Janeiro.

A escolha pelos Deputados Federais fluminenses passa por três tópicos (i) a competição política do Rio de Janeiro é extremamente particular por envolver atores sociais que não tem a mesma força em outros estados da federação (milícias, igrejas e crime organizado) e isso interfere diretamente no processo eleitoral (MANSO, 2020), (ii) compreender como funciona a lógica de eleição no estado com o segundo maior número de Deputados Federais eleitos, que por consequência nos permite analisar melhor outros estados da federação e (iii) os políticos fluminenses têm tido muita relevância no cenário nacional: a Presidência da Câmara dos Deputados ficou com um parlamentar do Rio de Janeiro desde 2015 até 2021 e diversos ex-governadores e deputados presos. Com isso, optamos por seguir um campo de estudos com

tradição na análise estadual (SAAD-DINIZ, MARCANTONIO, 2015) e buscamos contribuir para essa discussão fluminense por um ponto de análise extremamente relevante, tal qual o financiamento eleitoral.

Nossa principal hipótese é que por conta da proibição de financiamento eleitoral por empresas - que advém da decisão do Supremo Tribunal Federal da ADI 4650/DF -, houve um barateamento no que se refere aos custos para um indivíduo se eleger Deputado Federal no estado do Rio de Janeiro de acordo com a análise de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Dado esse fato, analisaremos algumas frentes específicas. Nossa primeira análise nos permite ver que em 2018 foi “mais barato” se eleger. A partir disso, constatamos que o custo médio do voto caiu significativamente em termos comparativos.

Ainda, a nível de quantidade de recursos próprios em 2018 não teve o mesmo peso que em 2014, dado que foi mais caro tentar se reeleger em 2018 do que ser eleito pela primeira vez para essa eleição. Cada uma dessas categorias de análise nos permitem compreender melhor o impacto do dinheiro no processo eleitoral fluminense e advém da proibição do financiamento privado de campanha, que para o alto escalão da Administração Pública à época era um grave confronto à igualdade política e aos princípios do Estado Democrático de Direito.

2. Metodologia aplicada

Para a montagem do banco de dados, coletamos manualmente os dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral¹¹ e utilizamos Software R para trabalhar e interagir com os dados eleitorais diretamente no Repositório do software, sem necessidade de ter que limpar os dados e selecionar manualmente o que gostaríamos de tratar. Definimos, portanto, algumas variáveis: a) financiamento público recebido, b) financiamento privado recebido, c) doações de “dobradas”¹², d) financiamento próprio, e) financiamento por pessoa física, f) primeira vez eleito deputado federal e por fim, g) quantidade total de votos.

A partir da coleta e da manipulação dessas informações começamos a relacionar essa variáveis e buscar comparações intertemporais. É importante deixar claro que este trabalho busca uma inferência causal localizada. A hipótese de que a proibição do financiamento privado de campanha eleitoral promoveu um barateamento das campanhas dos deputados federais fluminenses eleitos pode ser provada a partir dos dados orçamentários coletados, posto que foram colhidos de fonte oficial e refletem, com exatidão, a realidade das circunstâncias vividas

¹¹ Relatório disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/> - no site não constam a prestação de contas de 2 candidatos eleitos em 2018 e de um candidato eleito em 2014. Por isso, desconsideramos esses casos para nosso banco de dados.

¹² Isto é, candidatos a outros cargos que doaram para a campanha em questão.

nesses dois momentos históricos.

No que diz respeito à manipulação de dados, trabalhamos com as seguintes ações: para a variável “a” sobre o financiamento público, compilamos os dados com a distinção entre recursos de origem do fundo partidário e do fundo eleitoral. No entanto, para fins de análise neste artigo, não colocamos essa diferenciação, pois ambos os fundos são dinheiro público - categoria que optamos por utilizar para deixar mais clara a nossa análise.

No entanto, é importante fazer uma ressalva de que os dados de financiamento público em 2014 no banco de dados do TSE possuem uma informação a qual não existe no de 2018. No banco de 2014 é possível descobrir quando o dinheiro enviado pelo Diretório - seja ele nacional, municipal ou estadual - a um candidato tem origem em uma empresa, ou seja, se uma empresa X faz a doação ao partido Y para o candidato Z. Nesse sentido, apesar do dinheiro parecer público por vir do Diretório, possui origem privada. Com isso, também para fins de análise, enquadramos esses recursos como “públicos de natureza privada” e utilizamos somente no banco de 2014, pois no de 2018 essa variável não existe, conforme mencionado anteriormente.

Além disso, ainda sobre a variável “a” no banco de dados de 2014, é possível discernir quando o dinheiro vem do partido com origem privada - como já discutimos acima - e com origem pública via Fundo Partidário. Sendo assim, elencamos os recursos estritamente públicos utilizados pelos candidatos em 2014 a fim de comparar com os recursos utilizados em 2018.

No que tange a variável “b” sobre financiamento privado, consideramos financiamento privado apenas os dados de doação eleitoral por empresas da eleição de 2014 também pelo fato dessa variável não existir no banco de 2018. Sobre a categoria “c” que aborda a doação de “dobradas”, compreendemos essa categoria como doações realizadas por candidatos a outros cargos que fizeram doações às campanhas dos deputados federais fluminenses - tais como doações feitas por campanhas de deputados estaduais, governador, presidente e senadores.

Nessa variável é importante esclarecer que só consideramos uma doação como origem de “dobrada” aquela que vem do CNPJ da campanha. Em alguns casos, um candidato a Deputado Estadual doava como pessoa física, mas isso não entrava na conta dessa variável - colocamos na variável de doação de pessoas físicas -, porque a justiça eleitoral compreendeu que o financiamento entre campanhas deve ser feito por meio do CNPJ, conforme a resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.607/19¹³.

A variável “d” discute sobre a utilização de recursos próprios do candidato na própria campanha. Para quantificar, utilizamos como base o próprio CPF do candidato na busca dos doadores de campanha. Excluindo o financiamento próprio, também calculamos a variável “e”

¹³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607/19. DF, 17/12/2019. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>>.

que diz respeito sobre o financiamento de pessoas físicas nas campanhas eleitorais em questão - também de acordo com os números de CPF dos doadores, incluindo também os casos da plataforma de financiamento coletivo, como *crowdfundings*.

Por fim, a variável “f” foi colhida apenas com as informações que constam na biografia dos parlamentares da Câmara dos Deputados¹⁴, mas é importante a ressalva de que foi uma opção metodológica não escolher a quantidade de vezes que um indivíduo foi candidato antes da vitória. Essa opção se deu pois a nossa pesquisa pretende explicar o impacto financeiro na campanha dos deputados federais eleitos e, a partir dessa variável, verificar se há ou não alguma diferença entre os marinhoiros de primeira viagem no Congresso dos que já buscam a reeleição ou ainda, daqueles que querem retornar à Câmara, mesmo que sem ser via reeleição.

Por fim, a variável “g” foi obtida a partir da divulgação dos resultados do TSE em 2018 e 2014. Ela é uma variável de manipulação importante, pois além de ser a finalidade máxima do uso do dinheiro na eleição, nos permite inferir o custo médio de cada voto. Esse custo médio é feito a partir do número total de votos divididos pela quantidade total de recursos para saber quanto é o "valor" estimado do voto de um determinado candidato por pessoa. Para obtermos a conta média total das eleições de 2014 e 2018 dos deputados eleitos pelo Rio de Janeiro, calculamos a média total das médias individuais de cada um dos candidatos. Esse cálculo nos permite discutir a diferença entre o “custo” do voto dos eleitos entre 2014 e 2018.

2.1. Críticas Metodológicas:

Antevendo algumas possíveis críticas metodológicas que podem ser pertinentes para a nossa pesquisa, fizemos breves considerações a partir daqui. Uma das preocupações certamente será vista na questão do caixa 2. Essa forma de financiamento é uma maneira ilegal de se obter recursos de campanha em que as empresas não declaram as doações feitas aos candidatos. Trata-se, portanto, de um acordo “boca a boca”, uma forma de financiamento clandestino que ocorria de forma corriqueira no Brasil por várias razões que não nos interessa investigar neste artigo.

Sem embargo, como foi observado em algumas delações na Lava-Jato, o caixa 2 constituía uma parte central do financiamento de campanha até 2014. Na delação do empreiteiro Marcelo Odebrecht, por exemplo, ele cita que não havia conhecido nenhum Deputado eleito no país sem o uso desse instrumento ilegal.

¹⁴ Disponível através do Portal da Constituição Cidadã
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/biografia-dos-parlamentares-constituintes>

“Eu não conheço nenhum político no Brasil que tenha conseguido fazer qualquer eleição sem caixa 2. O caixa 2 era três quartos, o que eu estimo. Não existe ninguém no Brasil eleito sem caixa 2. O cara até pode dizer que não sabia, mas recebeu dinheiro do partido que era caixa 2. Não existe, não existe”.¹⁵

Apesar dessa relevância no financiamento de campanha, nós não trabalhamos com a variável do “caixa 2” por uma razão bem simples: ela não pode ser quantificada de forma precisa. As declarações de doações premiadas não são suficientes para realizar esse tipo de organização, visto que há distorções em valores e processos judiciais que ainda estão em curso, ou seja, que não garantem que o crime eleitoral ocorreu efetivamente.

Outra crítica possível a ser feita a metodologia se refere à aplicabilidade dela na inferência causal. Alegamos que houve um barateamento das campanhas dos deputados federais eleitos pelo Rio de Janeiro em virtude da ADI 4650/DF que proibiu o financiamento privado, porém, pode-se argumentar que essa diminuição foi causada por outro fator, como a crise econômica. No entanto, esse argumento possui um alcance limitado por conta do uso da variável sobre doação de pessoas físicas. Vemos que em 2014 e 2018 a diferença nos recursos recebidos por pessoas físicas que os candidatos eleitos a deputado federal eleitos nestas eleições é estatisticamente insignificante.

Com isso, seria razoável supor que se a crise econômica fosse um fator relevante para isso, teria sido percebido a partir dos dados uma queda significativa nas doações, o que não foi verificado. Isto é, as pessoas não pararam de doar recursos financeiros a políticos por conta da crise econômica - se ela tivesse tido um impacto relevante, a diminuição seria significativa.

Ademais, pode-se argumentar conforme o relatório dos dados do estudo realizado pela FGV/DAPP em 2017 "O dilema do brasileiro", que a crise política e de credibilidade dos políticos que o país - e o estado do Rio de Janeiro - vive desde 2014 barateou as campanhas eleitorais e colapsou a confiança popular nos seus representantes. Entretanto, esse argumento não se sustenta, pelo fato de ser contra intuitivo. Isto é, em um cenário em que ele fosse verdadeiro, faria mais sentido para políticos - sobretudo de carreira - gastar mais dinheiro nas campanhas para compensar essa falta de interesse e credibilidade, do que gastar menos recursos. Dessa maneira, não é razoável supor que a crise política tenha sido um fator que influenciou o barateamento da campanha dos Deputados Federais eleitos no Rio de Janeiro.

Certamente, uma outra hipótese que serve para justificar o barateamento de campanhas

¹⁵ "Marcelo Odebrecht diz que não conhece político eleito sem caixa 2". Jornal "O Globo", Brasília, 13 de abril de 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2017/04/marcelo-odebrecht-diz-que-nao-conhece-politico-eleito-sem-caixa-2.html>

pode se dar pela imposição do limite de financiamento eleitoral nas campanhas. No entanto, essa imposição do limite só pode ser entendida juntamente com a proibição do financiamento eleitoral por parte de empresas. Ou seja, não podemos analisar isoladamente o surgimento do limite, pois sua origem só teve sentido à medida que foi proibido o financiamento de campanhas por empresas. Com isso, e por conta de uma diminuição da oferta financeira, era natural que os recursos caíssem, de modo que um “limite natural” já seria imposto pelas circunstâncias de escassez - em 2018, por exemplo, a campanha com o maior financiamento não chegou nem a 2 milhões de reais.

Uma outra discussão pertinente é a do surgimento do fundo eleitoral. Criado pelo Congresso Nacional em 2017, esse fundo foi um instrumento compensatório que buscou mitigar os efeitos da decisão do Supremo que proibiu o financiamento privado de campanha. Assim como o barateamento da campanha é uma consequência da ADI 4650/DF, o surgimento do fundo eleitoral é uma consequência imediata dessa mesma decisão legal. No entanto, este artigo buscou analisar a reverberação final no processo eleitoral e não na tomada de decisão dos atores políticos perante a um momento de escassez de recursos. Decidimos focar em uma consequência externa e não interna do processo político.

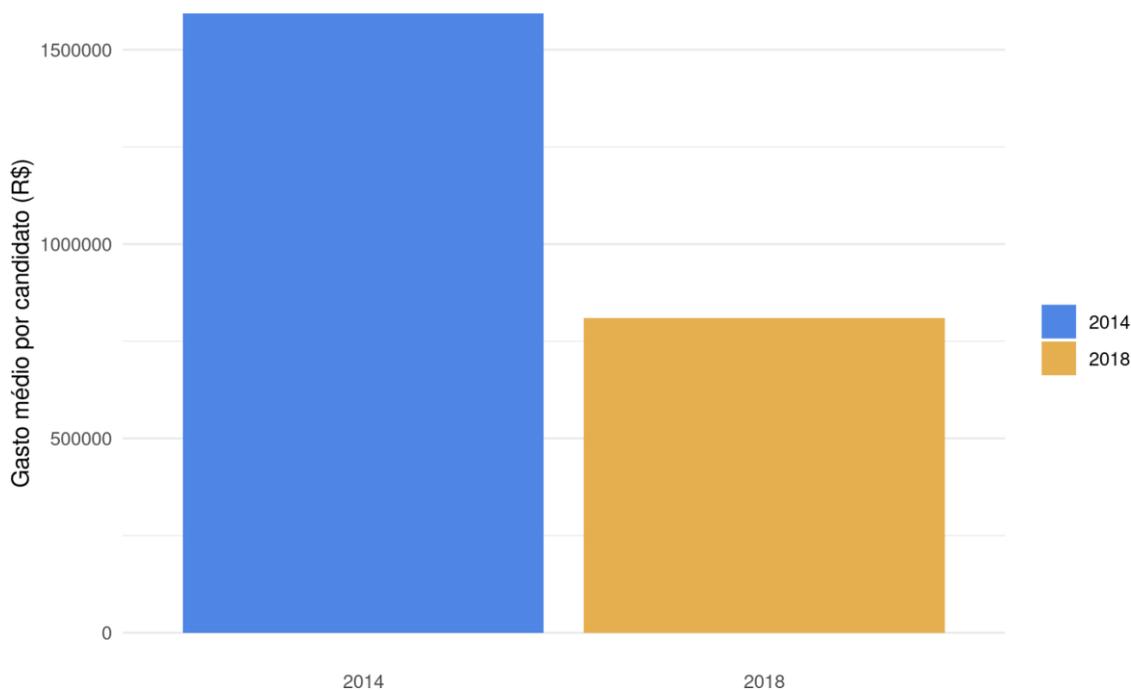
3. Resultados e Discussão

Após a explicação metodológica, vamos debater agora os resultados encontrados a partir dessa manipulação e análise de dados. Dessa maneira, dividiremos essa discussão nas seguintes subseções: (i) recursos necessários para se eleger, custo médio do voto e financiamento público e privado; (ii) recursos financeiros próprios utilizados em campanha e doações de pessoas físicas e doações de “dobradas” e (iii) relação entre primeira vitória e recursos necessários. Essas subseções nos permitirão uma análise mais apurada de cada um desses fenômenos e ajudam a fortalecer o argumento de que houve um barateamento das campanhas eleitorais dos deputados federais eleitos pelo Rio de Janeiro em virtude da decisão do Supremo Tribunal Federal.

3.1 Recursos necessários para se eleger, custo médio do voto e financiamento público e privado

O gráfico abaixo nos mostra quanto, em média, os Deputados Federais eleitos pelo Rio de Janeiro gastaram em suas campanhas eleitorais no ano de 2014 e 2018. Podemos observar

uma diferença bastante significativa no que diz respeito ao aporte de recursos nessas duas eleições. Com uma diferença de mais de R\$ 500.000,00, vemos que depois da decisão do STF ficou claro que a quantidade de recursos necessários para se eleger caiu drasticamente.



Ou seja, os deputados federais eleitos fizeram uma campanha mais barata. À medida que a escassez de recursos se colocou como uma realidade - em virtude da proibição do financiamento privado - e para mitigar essa situação criou-se o fundo eleitoral, fica claro que a compensação não foi equivalente. Isto é, a injeção massiva de recursos públicos nas campanhas eleitorais não conseguiu compensar na mesma proporção a saída dos recursos privados¹⁶. O resultado disso foi a necessidade imperativa de baratear as campanhas eleitorais.

O Banco de dados do Idea¹⁷ nos mostra que mais de 30 países, entre eles Canadá, Colômbia, França e Portugal, proíbem o financiamento privado de campanhas eleitorais. Por sua vez, países como a Alemanha, Itália, Noruega e boa parte do continente africano, permite que exista doações de empresas em campanhas eleitorais. Essa diferença é importante, pois situa o Brasil frente ao cenário internacional - do lado minoritário.

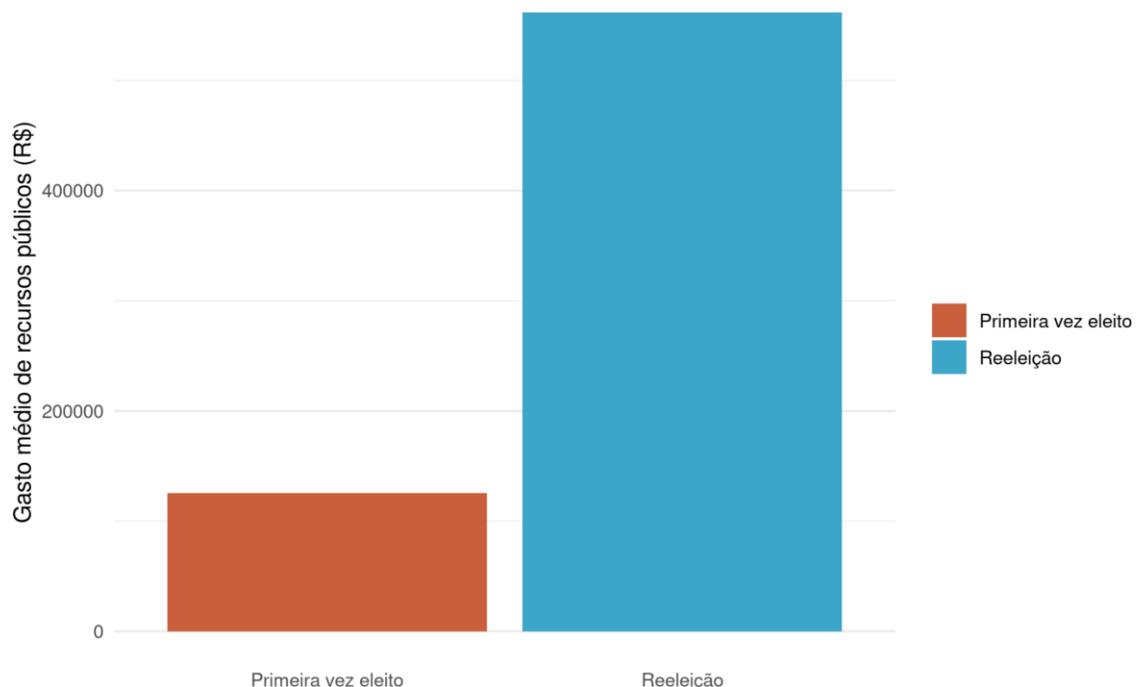
¹⁶ Os dados podem nos enganar se analisarmos somente o financiamento de pessoa jurídica nesse caso. Se cairmos nessa armadilha, veríamos que em 2014, nas campanhas dos deputados eleitos pelo Rio de Janeiro foram colocados R\$ 17.020.417,33 de financiamento privado e os recursos públicos pagaram, em 2018, R\$ 17.020.417,33. Somente por essa análise, poderia sugerir que não caberia a afirmação de que não houve uma reposição de recursos a altura. Porém, se considerarmos as doações que empresas faziam a partidos e repassavam a candidatos, às quais chamamos de “recursos públicos de natureza privada”, temos um valor de R\$ 40.019.844,36. Somado aos recursos vindos direto de empresa, ficaria um valor total de R\$ 57.040.261,69.

¹⁷ “Quase 40 países já proíbem doações de empresas a campanhas políticas”. Jornal “BBC News Brasil”, Brasília, 28 de maio de 2015. Disponível em:

<https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150528_doacoes_candidatos_emenda_pai_ms>

Na América Latina, por exemplo, vê-se, majoritariamente, a adoção de sistemas de financiamento eleitoral de natureza mista - sob o aporte público e privado. Em muitos desses casos, como na Colômbia, por exemplo, não há limites para o financiamento privado de campanha. Nessas situações, existe um grande esforço do poder público para realizar a fiscalização desses gastos (RUBIO, 2005).

No entanto, confunde-se aqueles que acreditam que esse barateamento seja sinônimo de facilidade para se eleger. Na realidade, também vimos, a partir do gráfico abaixo, que os Deputados Federais fluminenses que tentaram a reeleição e conseguiram consumiram 77% dos recursos públicos, enquanto os que tiveram sucesso a primeira vez tiveram que buscar outras formas de financiamento.



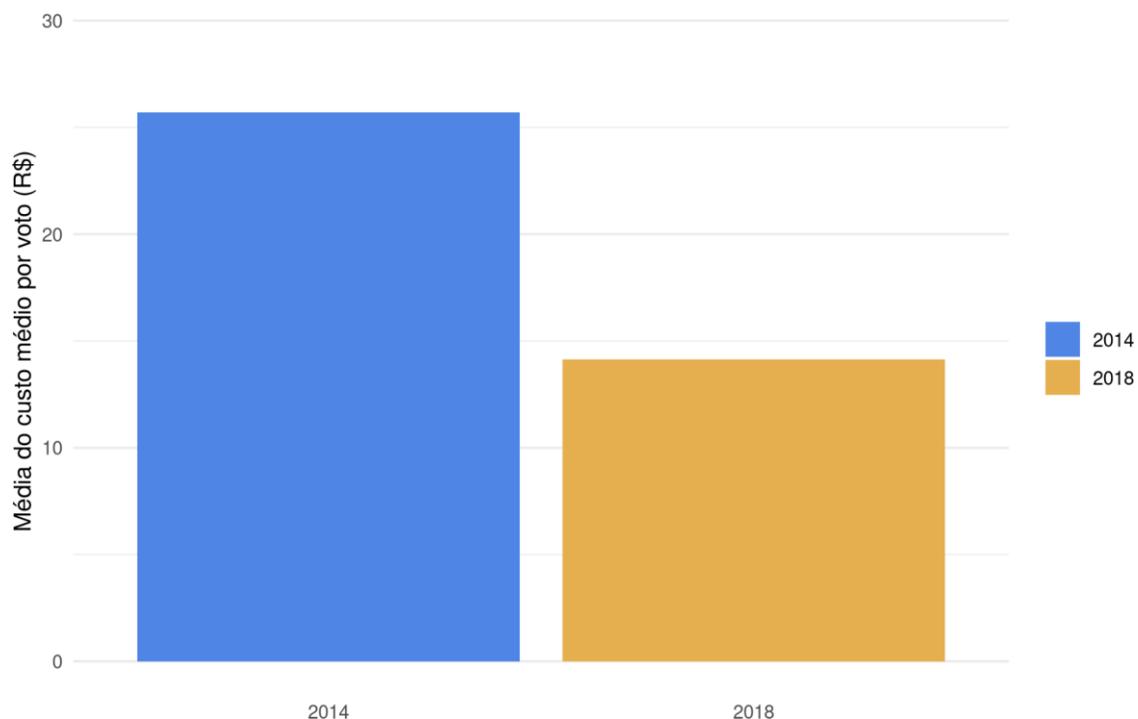
Nesse sentido, temos o seguinte: ao passo que a maior parte dos recursos utilizados na eleição de 2018 foi de natureza pública no valor total público de R\$ 24.976.255,55 frente a um valor global da eleição de R\$ 35.623.830,95 e os deputados federais que tentam a reeleição são aqueles que mais possuem posse desse recurso financeiro, é razoável argumentar que pode-se criar uma tendência de concentração de recursos públicos em deputados já de mandato, dificultando os marinheiros de primeira viagem obterem recursos públicos. Logo, apesar do barateamento, vemos uma concentração de recursos.

O artigo de Pereira e Rennó (2007) fornece uma análise da situação brasileira dos deputados reeleitos. Neste trabalho, os autores discutem sobre as diferenças determinantes para um Deputado ser reeleito, tais como a presença de um candidato a majoritária nacional do

partido e o impacto do poder executivo federal. No entanto, não discutem sobre o impacto do financiamento, etapa que esse presente artigo explora de forma específica.

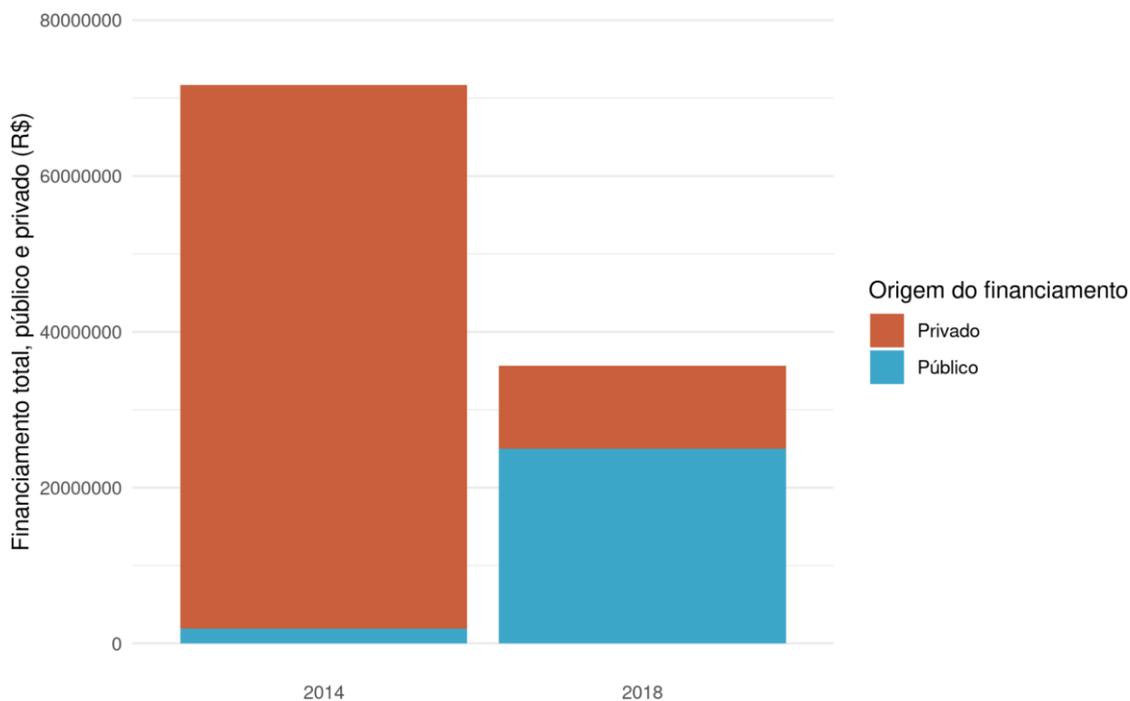
Não obstante, o trabalho de Melo e Pereira (2015) também traz importantes discussões sobre o processo de reeleição no Brasil. Neste trabalho, especificamente, os autores discutem sobre as chances de candidatos corruptos serem reeleitos, de modo que chegam à conclusão de que a corrupção diminui as chances de reeleição dos candidatos, enquanto que o gasto público aumenta.

No que se refere ao custo médio do voto, observamos a partir dos dados que assim como a campanha ficou mais barata, era esperado que o custo do voto acompanhasse essa “queda de preço”. Em média, como vemos no gráfico abaixo, em 2014 o voto dos deputados eleitos custou R\$ 25,05, enquanto que os eleitos em 2018 tiveram seu custo de voto na ordem de R\$ 14,12. Essa queda é simplesmente um reflexo da diminuição de recursos aportados nas campanhas eleitorais.



Em valores totais, para termos ilustrativos, os dados do gráfico abaixo nos mostram a diferença entre o uso do financiamento público e privado entre as eleições. Em 2014 a campanha dos deputados eleitos somadas chegou a um valor total de R\$ 71.686.273,67, com quase a totalidade dos recursos utilizados na campanha tendo origem no setor privado. Esse número só contribui para a relevância desse estudo, que demonstra que a retirada desse tipo de

financiamento do jogo político promoveu uma mudança significativa.



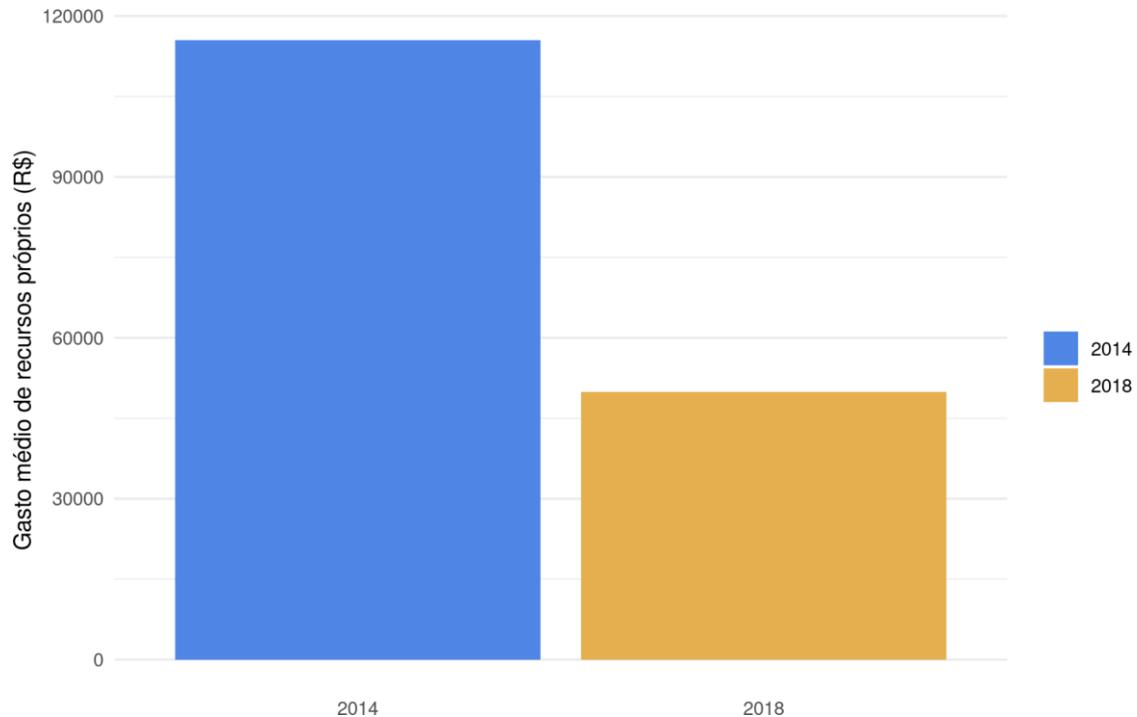
Em contraste, a eleição de 2018 contou com um financiamento total de R\$ 35.623.830,95, sendo mais de 30 milhões de reais a menos que na eleição anterior, levando em consideração que desse total, cerca de R\$ 24.976.255,55 foram de origem pública. Com isso, vemos que cerca de 70% dos recursos utilizados na eleição dos deputados federais eleitos pelo Rio de Janeiro em 2018 foram de origem pública, uma mudança bastante relevante em relação à eleição anterior.

3.2 Recursos próprios, doações de pessoas físicas e doações de dobradas

Discutir a quantidade de recursos próprios utilizados pelos candidatos é apenas um indicativo de uma discussão com um pano de fundo maior: a importância da riqueza pessoal para o sucesso eleitoral. Nesse sentido, o texto de Gehlbach, Sonin e Zhuravskaya (2010) nos mostra que o uso de recursos próprios na política varia de acordo com a força das instituições locais. No entanto, essa variável sempre foi um ponto de análise importante para analisarmos o Brasil.

A partir do gráfico abaixo, vemos que houve um barateamento significativo no que diz respeito à média de recursos próprios utilizados. Essa informação relevante nos diz que na eleição de 2018 foi preciso que um candidato gastasse menos dinheiro do próprio bolso para se

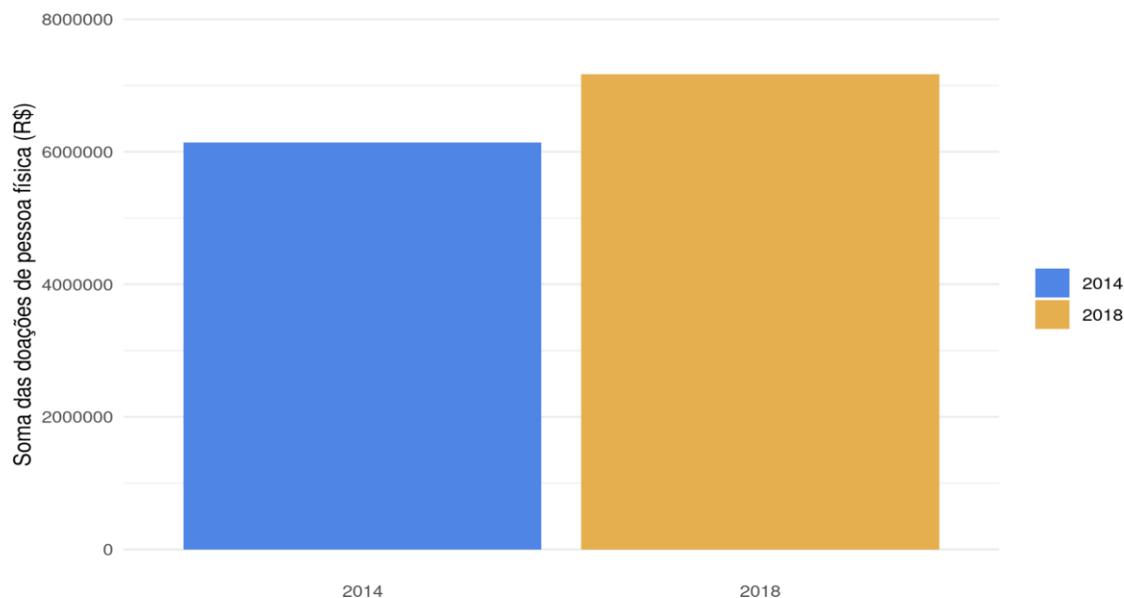
eleger, demonstrando esse ser um elemento positivo em nossa análise dado que apesar de ainda ser grande, o impacto dos recursos pessoais nas campanhas eleitorais fluminenses diminuiu. Esse efeito, não necessariamente pode ser atribuído a ADI 4650/DF porque não possuímos dados suficientes para compreender.



Além disso, essa evidência encontrada nos dados de que os candidatos gastaram menos do próprio bolso em 2018 comparado a 2014, pode ser contraintuitiva. À medida que existem menos recursos disponíveis no “mercado político”, poderia se esperar que mais candidatos ricos fossem eleitos e utilizassem sua riqueza para tal. No entanto, o que se verificou foi justamente o contrário, os candidatos gastaram menos recursos pessoais em momentos de escassez.

No que diz respeito a doação de pessoas físicas, podemos observar o advento de uma nova modalidade na eleição de 2018. Uma das formas de mitigar os efeitos da proibição de doação empresarial também foi o surgimento dos "crowdfundings". Trata-se, na prática, de indivíduos que doam para a campanha a partir de uma plataforma de financiamento coletivo.

Com isso, conforme o gráfico abaixo, enquanto em 2014 as doações de pessoas físicas giraram em R\$ 6.139.482,69, a eleição de 2018 contou com R\$ 7.169.737,61. Essa não foi uma diferença estatisticamente significativa e mostrou que manteve-se um padrão de doação de pessoas físicas para os Deputados Federais eleitos pelo Rio de Janeiro. Outra diferença que não tem relevância estatística é a diferença entre doações de “dobradas”.



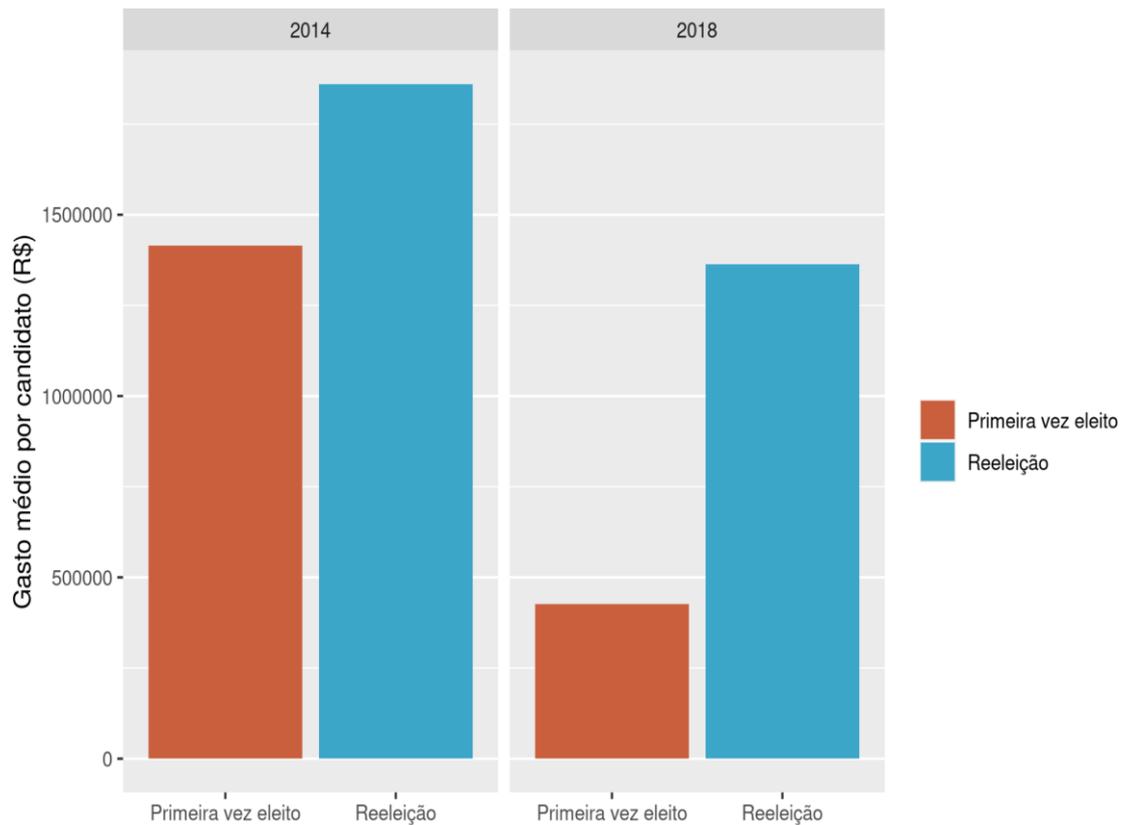
Suponhamos que essa diferença se baseie no fato de que, geralmente, os candidatos a deputados federais eleitos que enviam recursos a dobradas - geralmente, deputados estaduais - e não o contrário. Com isso, os dados mostram que, enquanto em 2014 tivemos R\$ 1.435.396,10 recebidos pelos deputados eleitos de outras campanhas, em 2018 esse número caiu para R\$ 1.282.065,37, mas ainda sim, é estatisticamente irrelevante.

3.3 Primeira vitória e recursos empenhados

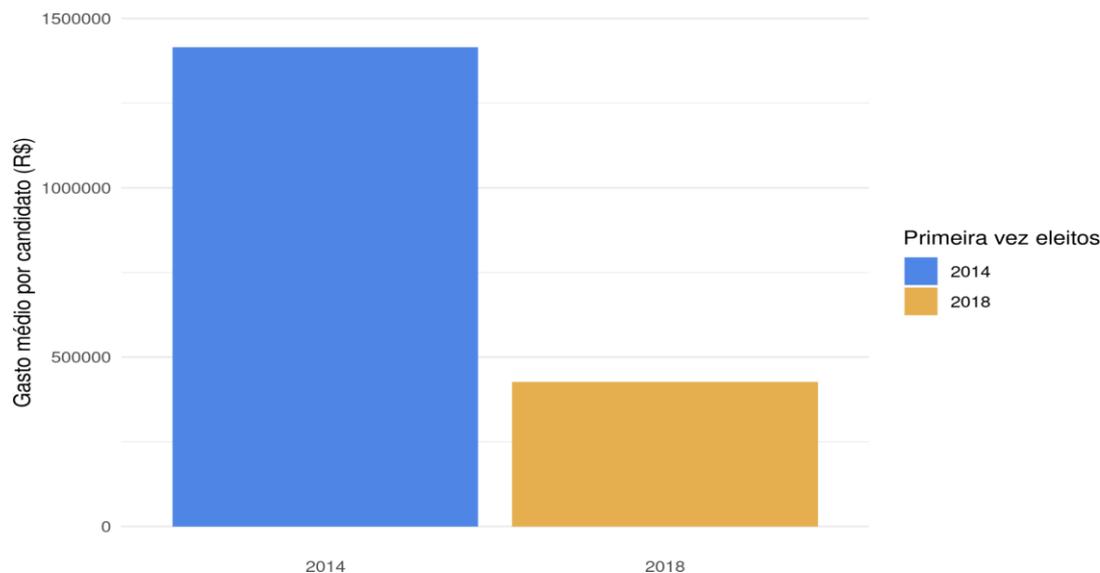
Já observamos que os deputados federais que buscam a reeleição concentraram a maior parte do financiamento público em 2018. No entanto, agora vamos discutir sobre como foi a atuação dos eleitos pela primeira vez e o seu nível de financiamento, tanto nas eleições de 2014, quanto nas eleições de 2018.

Nas eleições de 2014, viu-se pouca diferença entre a média de gastos daqueles que tentaram a reeleição e daqueles que foram eleitos pela primeira vez. Os deputados federais que buscavam se manter no Congresso, gastaram, em média, R\$ 1.415.297,64, enquanto aqueles que buscavam a sua primeira vitória, R\$1.859.624,30. A diferença central encontra-se na eleição de 2018, como mostra o gráfico abaixo. Enquanto os candidatos à reeleição gastaram, em média, R\$ 1.326.651,67 para conseguirem a vitória, os marinheiros de primeiro mandato gastaram, em média, R\$ 426.773,61.

O Poder do Dinheiro Nas Eleições Majoritárias: Uma Análise Comparativa dos Custos Financeiros nas Campanhas Políticas dos Deputados Federais eleitos no Rio De Janeiro em 2014 e 2018



Isto é, apesar da concentração de recursos públicos por parte dos deputados federais de mandato que nós mostramos acima, a eleição deles “custou mais” se comparada aos que tentaram se eleger pela primeira vez. Importante dizer que esse “custou mais” ainda é comparativamente menor que os valores de 2014, corroborando com a tese do barateamento das campanhas. Conclui-se que custou mais caro se reeleger do que se eleger para os deputados federais pelo Rio de Janeiro. Os motivos podem ser, em grande medida, ineficiência em mandato ou quebra de promessa das campanhas passadas, mas não olhamos individualmente para esses dados, visto que a análise para cada indivíduo não nos era relevante. Naturalmente, as diferenças entre as eleições chama a atenção, sobretudo na média de gastos dos que foram vitoriosos pela primeira vez, como podemos compreender a partir do gráfico abaixo.



4. Conclusão

Todas essas diferenças mostram o fato inequívoco de que chegar à Câmara dos Deputados pelo Rio de Janeiro ficou mais barato em 2018 do que em 2014. Comparativamente, gastou-se menos, o custo do voto diminuiu e houve uma eleição cujo o impacto do dinheiro foi consideravelmente menor no estado do Rio de Janeiro. Apesar da distorção gerada pela ADI 4650/DF que gerou incentivos para a criação do fundo eleitoral o qual concentrou recursos de campanha nos deputados federais já de mandato, este artigo demonstra a inferência causal dessa ação do STF para a diminuição da importância do dinheiro para uma eleição de Deputado Federal no estado do Rio de Janeiro.

Com os dados expostos nesta pesquisa, podemos compreender que os motivos por trás das causas do barateamento podem e não podem ser tão claros assim, uma vez que só entenderemos os motivos políticos, de fato, quando olhamos caso a caso. No entanto, com a ascensão dos meios de comunicação digital as campanhas migraram de instância - outro importante fator - que podemos extrair dessa medida. Com os dados de 2014, vemos que no presente ano em termos quantitativos, houve um crescimento dos gastos dispendidos em publicidade e em pessoal. No comparativo com 2018, as principais despesas foram com publicidade e operações, evidenciando que a estratégia mudou e, por consequência, a abordagem também.

O custo médio do voto em 2018 reduziu cerca de 30% do que na eleição anterior e, a quantidade de recursos próprios também. Sendo possível inferir que a democracia não tem

preço, mas certamente possui custos de financiamentos. (CASAS E ZOVATTO, 2010). Apesar do barateamento das campanhas no cenário em que a ADI 4650/DF passou a ter vigor pela primeira vez na recente história política de nosso sistema, não foi mais fácil ser eleito enquanto Deputado Federal no estado do Rio de Janeiro, principalmente e em comparativo com reeleições, sendo estas, mais caras do que o habitual. Podemos inferir algumas possíveis causas ideológicas e políticas nesse evento, como por exemplo, má gestão do mandato anterior, promessas de campanhas não cumpridas, constantes trocas de posicionamentos públicos ou ainda, com o advento de movimentos cívicos e suprapartidários a partir do ano de 2017 e 2018 uma mudança na postura do voto popular, para pessoas que erguiam pautas e bandeiras voltadas para inovação, juventude e nova política.

Desta forma, vimos que o impacto dos recursos próprios diminuiu significativamente entre uma eleição e outra. A causa mais provável e, conforme demonstrado, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal em 2015. Muito embora exista a noção coletiva e externa de que o crescimento em eventuais gastos com campanha atue em cima do imaginário social em exploração e de que riqueza compra política, que a falta de igualdade de condições limita a participação e representação igualitária de todos os cidadãos nos processos políticos democráticos (BIEZEN, 2003), após o fim do financiamento por pessoas jurídicas, não vemos um impacto tão significativo em termos de perda de participação e ampliação eleitoral no Brasil, na verdade, o barateamento provocou uma chance maior daqueles que não possuem muitos recursos terem a chance de vencer uma eleição de Deputado Federal no Estado do Rio de Janeiro.

Referências Bibliográficas

AMES, B (Org.). Routledge Handbook of Brazilian Politics. AVELINO, G and FISCH, A. Money, elections and candidates. New York, NY : Routledge, 2019

BIEZEN, V. I. Financing political parties and election campaigns – guidelines. University of Birmingham (United Kingdom)

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais das Eleições de 2020.** Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>

BRASIL. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm

BRASIL. Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm

BRASIL. Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm

BRASIL. Lei 13.488, de 6 de outubro de 2017.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm

BRASIL. Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm

BRASIL. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. (OAB/DF)
Disponível em: <https://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607/19. DF, 17/12/2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>

CARAZZA, B. Dinheiro, eleições e poder: As engrenagens do sistema político brasileiro. In. Companhia das Letras, 2018.

COSTA, Tito. Recursos em matéria eleitoral. 10. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015

Diretoria de Análises de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas. (FGV DAPP) "O Dilema do Brasileiro: entre a descrença no presente e a esperança no futuro". Marco Aurélio Ruediger. (Org.) – Rio de Janeiro, 2017

FALCÃO, J (Org.). Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate. 1. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

GEHLBACH, S., SONIN, K., & ZHURAVSKAYA, E. (2010). Businessman candidates. *American Journal of Political Science*, 54(3), 718–736. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00456.x>

JACOBSON, C.G. “The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections.” *American Political Science Review* 72(2): 469–491. 1978

LEMOS, L. B, SILVA, D. M, & PEDERIVA, J.H. “Porque Dinheiro Importa: A Dinâmica Das Contribuições Eleitorais Para o Congresso Nacional Em 2002 e 2006.” *Opinião Pública* 16(2): 366–393. 2010.

MANCUSO, W. P. “Investimento Eleitoral No Brasil: Balanço Da Literatura (2001–2012) e Agenda de Pesquisa.” *Revista de Sociologia e Política* 23(54): 155–183. 2015.

MANSO, B. A república das milícias: dos esquadrões da morte a era Bolsonaro - 1ª Ed. Rio de Janeiro: Todavia, 2020.

PEIXOTO, V. “Eleições e Financiamento de Campanhas No Brasil.” Rio de Janeiro. Tese de Doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. 2010.

PEREIRA, C., & MELO, M. A. (2015). Reelecting corrupt incumbents in exchange for public goods: Rouba mas faz in Brazil. *Latin American Research Review*, 50(4), 88–115. <https://doi.org/10.1353/lar.2015.0054>

PEREIRA, C., & RENNO, L. (2007). O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 27(4), 664–683. <https://doi.org/10.1590/s0101-31572007000400010>

PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 17, nº 1, Junho, 2011, p.137-162

RUBIO, D. F. (2005). Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos - CEBRAP*, 73, 6–16. <https://doi.org/10.1590/s0101-33002005000300001>

SAAD-DINIZ, E.; MARCANTONIO, JH. Financiamento corporativo de campanha eleitoral: controle, transparência e integridade. *Boletim IBCCRIM*, v. 266, p. 4-5, 2015.

SAMUELS, D. “Financiamento de Campanha No Brasil e Proposta de Reforma.” *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV Editora: 133–153. 2006.

SILVA, D. M. “Sobre Dinheiro e Eleições: Um Estudo Dos Gastos de Campanha Para o Congresso Nacional Em 2002 e 2006.” <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6669> - 2011. (acesso em 07 de Abril, 2021).

Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF. Relator: Ministro Luiz Fux.

Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>

ZOVATTO, D.; CASAS-ZAMORA, K. Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. *Revista Nueva Sociedad* 225, Enero - Febrero 2010

ZOVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol. XI, n. 2, 2005, p. 287-336.