

Poder econômico e financiamento eleitoral no Brasil

Parte 2: Concentração e efetividade das doações privadas

*Claudio Weber Abramo*¹

Jan.2014

Em relatório anterior² discutiram-se peculiaridades do financiamento eleitoral no Brasil, com atenção sobre o custo do voto. Além de exibir a estrutura desse financiamento, apontaram-se algumas incongruências na partição dos recursos empenhados em eleições, o que denota certa irracionalidade econômica por parte dos agentes.

Nesta segunda parte se examinará a racionalidade dos investimentos financeiros em eleições realizados por empresas sob o ponto de vista de sua expectativa de retorno. Procura-se responder à pergunta sobre se vale a pena, para empresas, financiarem eleições. Não se consideram doações de pessoas físicas.

A resposta é negativa para a grande maioria delas. A maior parte das doações de empresas corresponde a montantes relativamente baixos. A doações de alto volume se concentram num subconjunto reduzido de doadoras. Como a efetividade das doadoras (ou seja, a proporção dos recursos que são dirigidos a candidatos vencedores) não varia muito entre grandes e pequenas, ficando em média em torno dos 63% (em eleições gerais; a efetividade média em eleições municipais é bem mais baixa, cerca de 40%), a alta concentração que se verifica nas doações em geral se repete quando se restringe a atenção aos candidatos vencedores. Como estes sempre deverão mais às grandes contribuidoras de campanha do que às situadas mais abaixo, o “retorno do investimento” esperado pelas grandes será sempre maior do que o esperado pelas demais.

Em outras palavras, sob o ponto de vista do risco do investimento, ser pequena acarreta desvantagens substanciais em relação às grandes. Enquanto para as grandes doadoras a decisão racional entre financiar eleições e não financiá-las pende para a resposta afirmativa, para as pequenas a racionalidade vai na direção oposta: gastar dinheiro no financiamento eleitoral tem perspectiva de retorno desfavorável.

A atenção deste relatório é concentrada nas eleições recentes, de 2010 e 2012, e realizada estado a estado, sobre todos os cargos em disputa. Em 2012 o exame é restrito às capitais.

Só se consideram empresas tomadas individualmente. Isso deixa de levar em conta situações em que diversas empresas de um mesmo segmento se cotizam para financiar um certo candidato ou grupo de candidatos – uma análise que buscasse aquilatar o retorno do

¹ Diretor executivo da Transparência Brasil. Todos os dados reportados nestas notas são extraídos do projeto Às Claras (www.asclaras.org.br), mantido pela Transparência Brasil, dedicado à análise do financiamento eleitoral no Brasil desde as eleições de 2002.

² “Poder econômico e financiamento eleitoral no Brasil. Parte 1: Custo do voto”, em www.excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf.

investimento nesse tipo de acordo teria de identificar os grupos e considerá-los como se constituíssem um único doador.³

A análise é dividida em três seções e uma conclusão. Na primeira estuda-se o grau de concentração dos financiamentos eleitorais. Na segunda, o potencial de influência das empresas doadoras sobre os candidatos vencedores que financiaram. E, na terceira, o papel desempenhado pelas doadoras de grande porte que financiaram candidatos em diversos estados diferentes, revelando com isso preocupações estratégicas de âmbito no mínimo regional e, em vários casos, nacional. A conclusão argumenta em favor do estabelecimento de limites para as doações empresariais como forma de reduzir as disparidades que se observam hoje.

Sob o ponto de vista do interesse do eleitor – a consideração que deve predominar –, o que se constata a respeito da concentração das distribuições de doações de empresas justifica a adoção de tais limites (sujeitos a restrições determinadas pelos PIBs de cada estado/município), com a finalidade de reduzir o poder de cooptação das doadoras sobre os candidatos eleitos. Isso aconteceria não apenas porque os montantes absolutos se reduziriam, mas principalmente porque, face à existência de um limite por circunscrição eleitoral, as disparidades entre as doadoras seriam reduzidas e cada uma delas teria, isoladamente, menos potencial de pressão sobre os vencedores.

1. Grau de concentração

Como empresas doam dinheiro a campanhas eleitorais com a finalidade de influenciar as decisões dos eleitos, esses financiamentos podem ser equiparados ao poder de compra das pessoas. Dadas duas pessoas, aquela com maior renda terá maior poder de compra. Dadas duas empresas doadoras ao mesmo candidato, aquela que doar mais dinheiro terá “cacife” maior do que a outra na eventualidade de o indivíduo ser eleito.

Existem diversos modos de aquilatar as diferenças que existem entre a renda das pessoas/famílias numa sociedade. A mais conhecida é o índice de Gini.⁴ Trata-se de uma medida estatística da distância que existe entre a situação real e a situação de igualdade completa, quando todas as famílias têm a mesma renda. Na igualdade completa o índice de Gini é 0%; na desigualdade completa (uma única família detém toda a renda) o índice é 100%. Valores intermediários do índice de Gini correspondem, então, ao grau de concentração de renda na sociedade em questão.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado às doações eleitorais. Se todas as doadoras doarem o mesmo montante, o índice de Gini será 0% e todas terão o mesmo poder de influência sobre

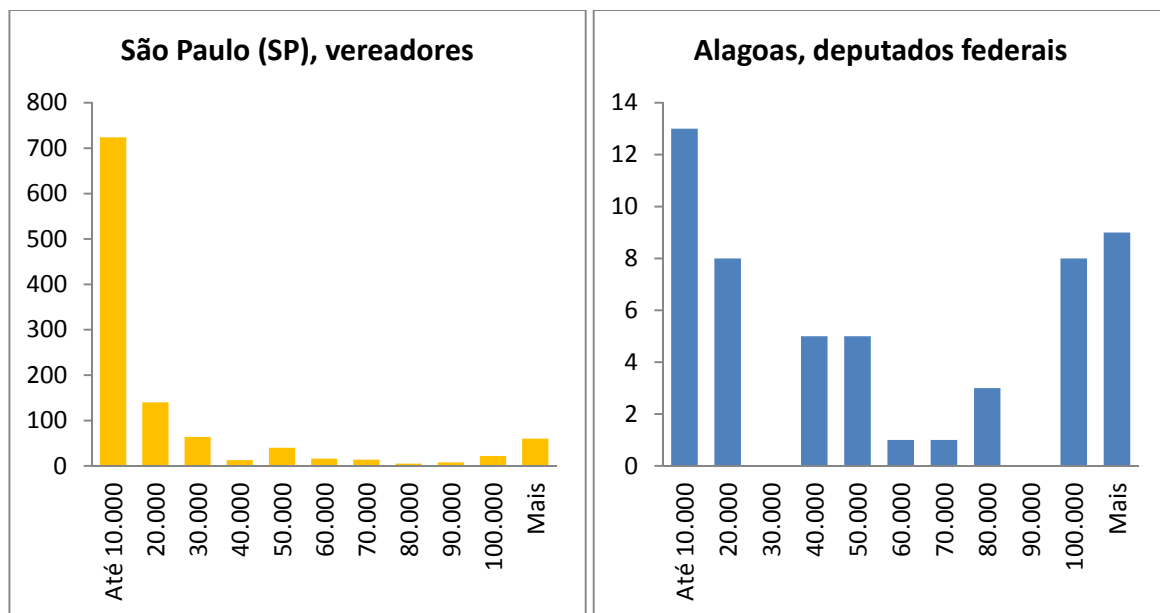
³ É possível fazer isso agrupando empresas do mesmo setor econômico. Contudo, a identificação do setor só é possível a partir das eleições de 2012, quando – após dez anos de insistência da Transparência Brasil – o TSE passou a incluir, junto à identificação das empresas doadoras, o seu número na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). A partir dos dados de 2012 é possível retroagir às eleições anteriores, mas apenas para as empresas que doaram em 2012. Espera-se que os dados de 2014 continuem a incluir essa informação.

⁴ Mais propriamente, coeficiente de Gini. O índice de Gini é uma lista de coeficientes de Gini multiplicados por 100 e expressos como porcentagens.

os eleitos. É claro que essa situação não acontece na prática, pois as doações se distribuem de acordo com padrões bem afastados da igualdade.

As receitas declaradas por candidatos e comitês partidários não correspondem, todas, a doações. Parte delas se refere a rendimentos de aplicações financeiras, a ajustes contábeis e outros. Para evitar que esses montantes desprezíveis contribuam para agravar ainda mais o já elevado grau de desigualdade que se verifica na distribuição de doações, consideram-se apenas receitas superiores a R\$ 1.000.

Os gráficos seguintes exemplificam o que acontece em duas situações:



Nas eleições de 2012 para vereador de São Paulo (SP) um total de 1.106 doadoras contribuiu com R\$ 36.386.624 a candidatos e comitês. Destas, 724 doaram até R\$ 10 mil (a primeira barra); 140 empresas doaram entre R\$ 10 mil e R\$ 20 mil (segunda barra); etc.; até 22 doadoras que contribuiriam, cada qual, com montantes superiores a R\$ 100 mil. Essa distribuição de doações resulta num índice de Gini de 81,2%.

Já nas eleições para deputado federal de Alagoas em 2010, 53 doadoras contribuiriam com um total de R\$ 3.759.044, dos quais 13 doaram até R\$ 10 mil; etc. e 8 doaram mais de R\$ 100 mil. O índice de Gini correspondente é de 58,3% – menor do que o exemplo de São Paulo, mas ainda assim elevadíssimo.

Para se ter uma ideia de quão elevado é esse número, o índice de Gini do Brasil, que tem uma das piores distribuições de renda do mundo, é 54,7%. O país que, conforme o Banco Mundial, tem a pior distribuição de renda é a África do Sul, com 63,1%. No outro extremo da escala, os países nórdicos, caracterizados por baixa desigualdade de renda, têm índices de Gini em torno de 25%.⁵

Outra forma de calcular a desigualdade é pela determinação do percentual do total que cabe

⁵ É bom lembrar que baixa desigualdade de renda não significa riqueza. O índice de Gini de Bangladesh, um dos países mais pobres do mundo (PIB per capita de US\$ 752), é 32,1%. Ou seja, ali a pobreza é bem distribuída.

ao escalão superior. Assim, na população brasileira, os 10% mais ricos detêm 42,9% da renda, o que dá uma boa medida da concentração da riqueza. No caso das doadoras eleitorais, as análises que se seguem empregam como patamar as 5% que mais doaram.⁶ Nos exemplos dos candidatos a vereador em São Paulo e a deputado federal em Alagoas obtêm-se respectivamente: em São Paulo, entre as 1.106 doadoras que doaram R\$ 1.000 ou mais, as 78 mais generosas contribuíram com 65,6% do total; em Alagoas, entre 53 doadoras, as 4 do topo doaram 32% do total.

Como o interesse em financiar eleições varia de estado a estado e conforme o tipo de eleição, o cálculo do grau de desigualdade das doações por empresas não deve ser feito no atacado, considerando-se simultaneamente todas as doações em todos os lugares, mas no âmbito de cada circunscrição eleitoral e para cada cargo em disputa.

Na determinação dos montantes doados consideram-se doações tanto para candidatos quanto para comitês partidários de todos os partidos que compuseram as coligações que compuseram as diversas campanhas. No cálculo da efetividade, a qual leva em conta os eleitos, no caso dos candidatos majoritários (presidente, senador, governador e prefeito) as receitas de comitês de coligações são agregadas às receitas dos candidatos, mas para os cargos proporcionais (deputado federal, deputado estadual/distrital e vereador) consideram-se apenas as doações feitas diretamente às campanhas dos candidatos, pois doações a comitês coletivos não podem ser atribuídas a candidatos específicos.

A efetividade de um investimento qualquer é determinada por sua rentabilidade: qual é o retorno que o dinheiro investido produz. Carregando o mesmo princípio para as doações eleitorais, a efetividade das contribuições realizadas por uma empresa pode ser definida como a porcentagem desse dinheiro que foi canalizada para candidatos vencedores. Se uma empresa financia um único candidato e esse candidato é eleito, a efetividade do investimento eleitoral é de 100%; se, ao contrário, o candidato não é eleito, a efetividade é de 0%. (A circunstância de o investimento produzir resultados materiais, ou seja, que o indivíduo eleito devolva vantagens concretas à empresa financiadora, dependerá de seu comportamento e de como ele será vigiado – é exatamente para isso que existe a obrigatoriedade de divulgação dos financiamentos eleitorais.)

Ver, no final deste relatório, as tabelas de concentração e de efetividade para todos os estados e todos os cargos em disputa nas eleições de 2010 e 2012 (neste último caso, a atenção se limita às capitais estaduais).

São os seguintes os números para a eleição presidencial (todos os candidatos):

Concentração: Presidente da República 2010					
<i>Qtd doadoras</i>	<i>Total doado</i>	<i>Gini</i>	<i>Qtd Maiores</i>	<i>Doações das maiores</i>	<i>Parcela das maiores</i>
712	R\$ 647.986.584	84,7%	36	R\$ 401.373.000	61,9%

O grau de concentração verdadeiramente brutal (índice de Gini de 84,7%) que se verifica nas

⁶ Mais propriamente, a quantidade de doadoras que doaram quantias maiores ou iguais àquela que a menor doadora entre os cinco por cento do topo doou.

doações para as eleições presidenciais também se reflete na enorme parcela que coube às 36 maiores doadoras. A efetividade foi semelhante entre as maiores e as demais doadoras:

Efetividade: Presidente da República, 2010					
Maiores			Demais		
Eleito	Não eleitos	Efetividade	Eleito	Não eleitos	Efetividade
1	4	68,6%	1	5	66,7%

Governador. Na maioria dos estados, o índice de Gini das doadoras para campanhas de governador situa-se acima dos 70%, chegando a 82,8% no Piauí, estado em que três empresas foram responsáveis por nada menos de 58,4% do total das doações acima de R\$ 1.000 – apesar disso, tais doações não se dirigiram ao candidato vencedor. Outro estado em que as maiores doadoras apostaram em candidatos perdedores foi o Amapá. Ali, as demais empresas tampouco acertaram a escolha: para elas a efetividade foi baixa, de apenas 19,0%.

O menor índice de Gini (Pernambuco) foi de 56,5%, ainda assim elevado; entre 90 doadoras, três acumularam 16,2% das doações. Houve três estados em que as maiores concentraram as suas doações no candidato vencedor, conseguindo efetividade de 100%: Acre, Maranhão, Roraima.

Senador. As desigualdades verificadas nas eleições para o Senado, embora um pouco menos acentuadas do que as que se constatam no pleito para governador, acompanham a tendência à concentração. O menor índice de Gini é verificado em Sergipe (48,8%) – onde quatro doadoras responderam por 54,0% do total de doações. Essas doadoras, porém, erraram a aposta, pois financiaram um único candidato que não foi eleito. O mesmo aconteceu em Tocantins.

Em cinco estados (Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Roraima) as maiores doadoras concentraram o financiamento apenas em vencedores, portanto com efetividade de 100%.

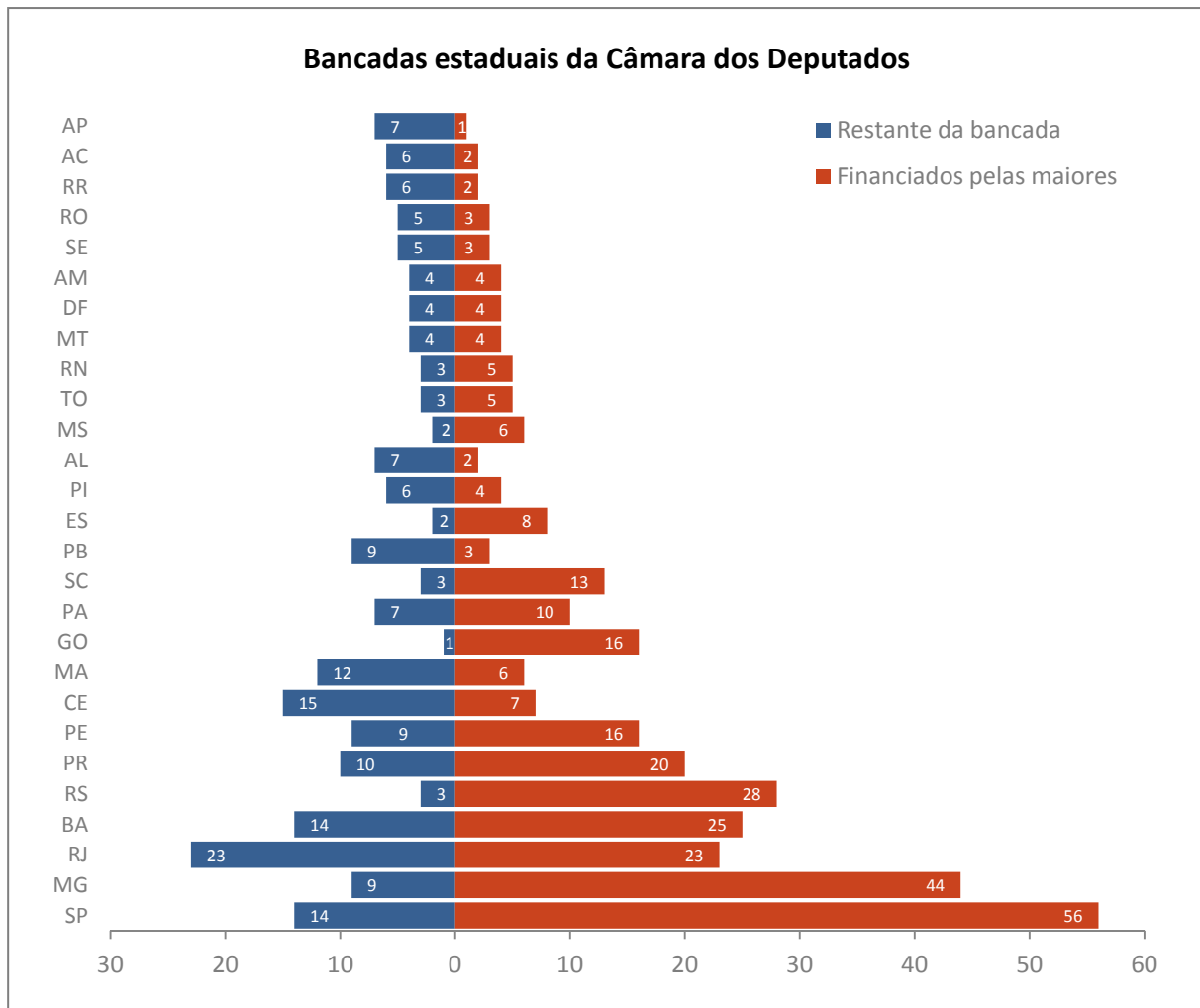
Deputado federal. Os índices de Gini variam de um máximo de 82,0%, no Acre a 58,3%, em Alagoas. A efetividade das doações das maiores empresas doadoras foi em geral muito alta: apenas em cinco estados ela ficou abaixo de 50% do dinheiro investido. Em 12 estados essa efetividade situou-se acima dos 80%, dos quais três (Acre, Piauí, Sergipe) atingiram os 100%, com os principais doadores financiando exclusivamente vencedores.

Nada menos de 320 dos deputados federais eleitos foram financiados por empresas que, em cada estado, compõem a lista das maiores doadoras. A doação média dessas empresas por deputado eleito foi de R\$ 58,2 mil, ao passo que a doação média das demais doadoras aos candidatos eleitos cujas campanhas financiaram (466 deputados⁷) foi de apenas R\$ 2.615.

Nos seis estados com as maiores bancadas, e que correspondem a mais de metade do total de 513 integrantes da Câmara dos Deputados (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná), os candidatos financiados pelas maiores doadoras compõem

⁷ Esses 466 incluem boa parte dos 320 que também receberam dinheiro das maiores.

73% dos eleitos. Tomados individualmente, os estados com maior proporção de deputados eleitos com tais doações foram: Goiás (94,1% dos parlamentares), Rio Grande do Sul (90,3%), Minas Gerais (83%), Santa Catarina (81,3%) e São Paulo e Espírito Santo (80%). O gráfico seguinte resume a situação estado a estado.



Deputado estadual/distrital. A desigualdade entre empresas doadoras financiadoras de deputados estaduais/distritais varia relativamente pouco entre os estados, entre 78,8% em Goiás e 60,2% em Rondônia. A exemplo da disputa de deputado federal, a efetividade das maiores doadoras foi elevada: apenas em quatro estados o percentual de sucesso (dinheiro aplicado em candidatos vencedores) ficou abaixo dos 50%; em nove estados ultrapassou os 70% e em um (Sergipe) chegou a 100%.

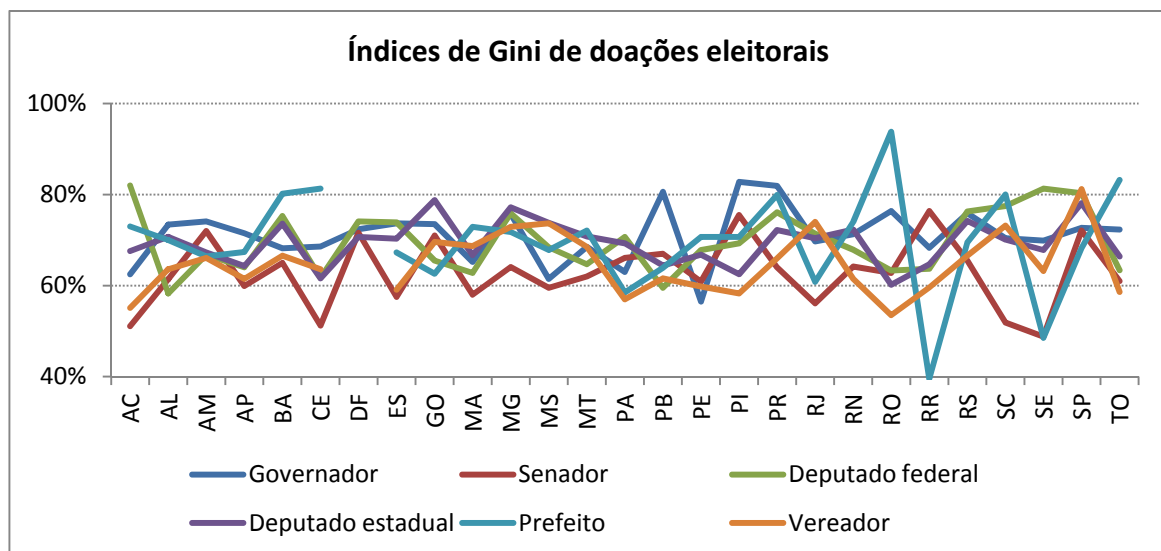
Prefeito. No pleito para prefeito de capitais, observa-se uma dispersão um pouco maior dos índices de Gini em comparação com a eleição de governador. Constata-se numa extremidade Porto Velho (Rondônia), com extraordinários 93,8%; nessa cidade, 37 empresas fizeram doações mas três delas concentraram 90,9% do dinheiro. No entanto, a aposta dessas empresas não resultou, pois todos os recursos foram destinados a candidatos não eleitos. Situação idêntica ocorreu em Teresina (PI), Campo Grande (MS) e João Pessoa (PB).

Já em Florianópolis (SC) e Aracaju (SE) as maiores doadoras empenharam o total de seus recursos nos candidatos vencedores. Em catorze estados a efetividade das grandes ficou abaixo dos 50%.

Vereador. Passando à eleição de vereadores nas capitais, é curioso observar que Porto Velho aparece agora no pé da lista da desigualdade, com índice de Gini de 53,5%. O topo é ocupado por São Paulo, com 81,2% (demonstrando que abundância não é sinônimo de igualdade). A campanha nessa cidade teve 1.106 empresas doadoras, mas 69 delas concentraram 58% das doações.

A efetividade máxima dos maiores doadores foi de 88,8% (em Macapá, AP) e a mínima de 14,4% em Vitória (ES). O cálculo de efetividade não é feito para Curitiba (PR), pois o TSE não informa quem foi eleito vereador.⁸

Quando se exibem os índices de Gini de todos esses pleitos em um gráfico, o quadro geral de alta concentração se mostra bem evidente. Com exceção de um ponto, todos os demais se distribuem em torno da linha dos 70%.



Uma vez constatada a situação generalizada de forte desigualdade entre empresas doadoras, trata-se agora de entender como se comparam os potenciais de influência conquistados sobre os políticos eleitos.

⁸ Dados originais rechecados em 11.jan.2014. Esse tipo de deficiência, que se repete em outros municípios, é típico da baixíssima qualidade dos dados fornecidos pelo TSE.

2. Poder de influência

Evidentemente, o retorno de um investimento depende do montante que foi investido. Uma empresa que contribua com R\$ 100 mil para candidatos a prefeito (digamos) com efetividade de 60% terá dirigido ao vencedor R\$ 60 mil. Outra empresa, que tenha doado R\$ 10 mil exclusivamente ao vencedor, terá efetividade de 100% no investimento, mas os R\$ 10 mil doados serão seis vezes menores do que os R\$ 60 mil da outra doadora. Claramente, a empresa que doou R\$ 60 mil ao vencedor terá potencial de pressão sobre ele superior ao potencial de quem doou R\$ 10 mil.

O que nos interessa agora é estimar a distância que existe entre as empresas doadoras em termos de seu potencial de pressão sobre os candidatos vencedores. Do mesmo modo que se fez na seção anterior, as empresas doadoras são divididas em dois grupos: as 5% maiores e as demais.

Para estimar a força relativa das empresas junto aos políticos eleitos, usa-se a razão entre a média das doações das maiores e a média das demais empresas doadoras. Quanto maior for esse fator, maior será a força relativa de influência.

A separação entre “maiores” e “demais” é arbitrária. Da mesma forma que se empregou como linha divisória as 5% maiores doadoras, seria possível usar qualquer outro patamar. Aumentar o número de maiores doadoras tem o efeito de reduzir a média de doações tanto das maiores quanto das demais – mas como a redução da média das maiores tem como limite inferior a média geral, mas a média das demais tem o limite final 0, o resultado de se ampliar a faixa das maiores é aumentar o fator de influência.

É claro que as doadoras situadas fora do conjunto das maiores se distribuem numa lista decrescente de montantes doados. As empresas que estão no alto da lista das “demais” estão próximas das menores entre as “maiores”. Ou seja, em todos os casos, o que o fator de influência relativa exprime são diferenças de natureza estatística englobando médias; exceto em situações extremas (há uma só doadora “maior”) tais diferenças não podem ser traduzidas em termos de poder de influência individual das empresas. Para isso é necessário considerar as doações de cada uma delas.

Ver, no final deste relatório, as tabelas de concentração e poder de influência de todos os cargos em disputa nas eleições de 2010 e 2012 (neste último caso, a atenção se limita às capitais estaduais).

São os seguintes os números relativos à eleição presidencial (montantes em milhares de R\$):

<i>Qtd doadoras</i>	<i>Total doado</i>	<i>Gini</i>	<i>Qtd Maiores</i>	<i>Doações das maiores</i>	<i>Parcela das maiores</i>	<i>Média das maiores</i>	<i>Média das demais</i>	<i>Fator</i>
543	R\$ 428.280	83,0%	37	R\$ 275.685	64,4%	R\$ 7.346	R\$ 301	24,4

Clique no Fator de influência para ver a lista das doadoras.

Das 543 empresas que fizeram doações superiores a R\$ 1.000 à campanha vitoriosa da presidente da República, as 37 maiores contribuíram com 64,4% do total de R\$ 428,3 milhões. A média de doações dessas empresas foi de R\$ 7,3 milhões, ou seja, 24,4 vezes maior do que a média das doações das demais empresas.

Como indica o índice de Gini de 83,0%, a desigualdade entre doadoras é muito elevada, o que implica uma forte concentração da capacidade potencial de influenciar a administração da presidente eleita: a principal doadora (Construtora Andrade Gutierrez) contribuiu com R\$ 43 milhões para a campanha, quase o dobro das duas seguintes, a Construtora Queiroz Galvão, com R\$ 24 milhões, e a Construções e Comércio Camargo Correa, com R\$ 23,9 milhões (o Banco Bradesco doou diretamente ou por meio de subsidiárias um total de R\$ 24 milhões à campanha presidencial vencedora, na prática ficando em segundo lugar na lista). A décima da lista doou R\$ 7,3 milhões, a vigésima doou R\$ 4 milhões etc.

Governador. O estado em que o conjunto das financiadoras principais mais se distanciou dos demais foi a Paraíba, com um fator de influência potencial das maiores doadoras (8 empresas de um total de 81) de 22,8. Em outros nove estados esse fator é maior do que 10 e em apenas um (Pernambuco) é menor do que 5, denotando uma distribuição de doações (e de influências) um pouco menos desigual.

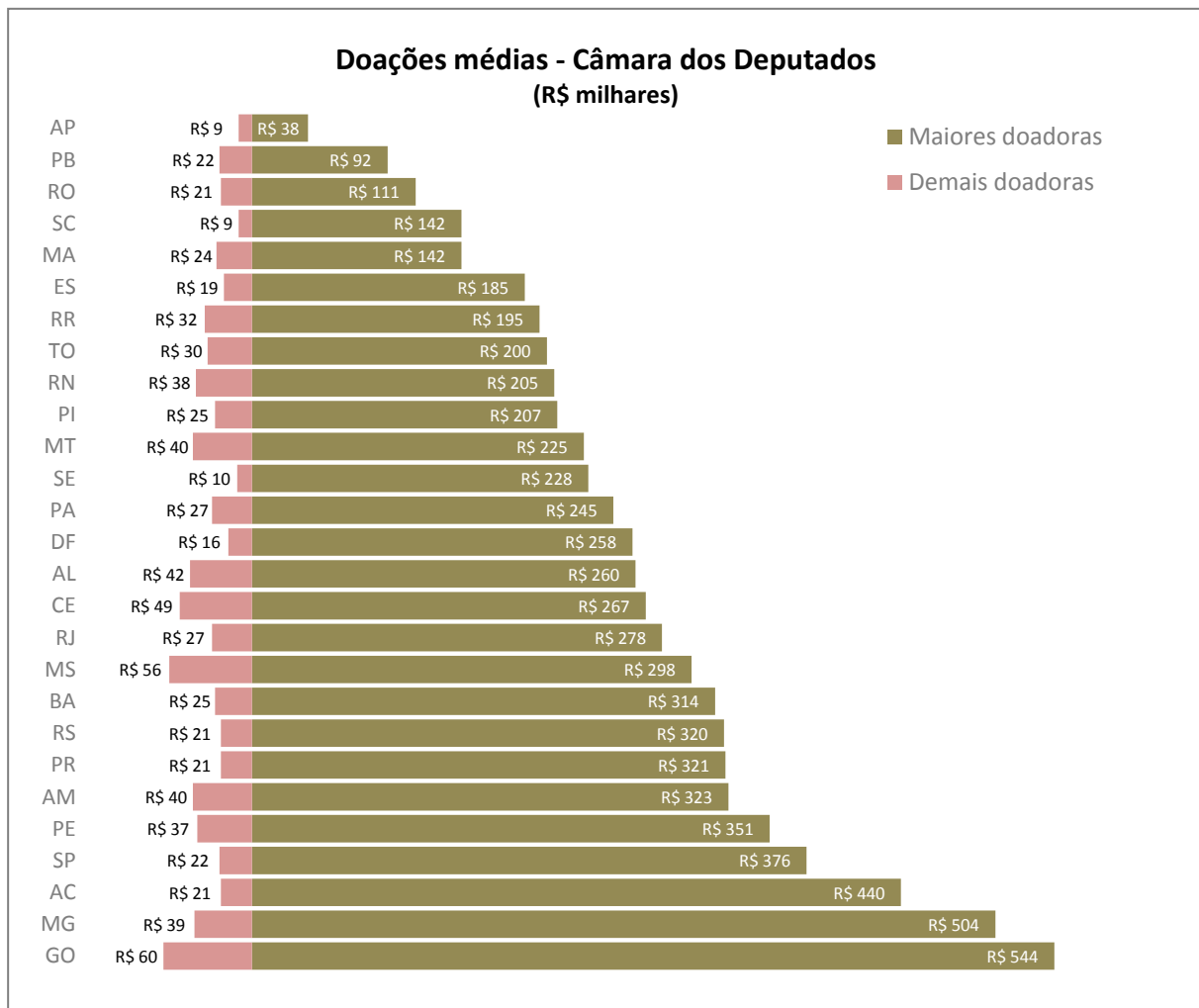
Senador. Talvez por serem muito dependentes dos pleitos para governador, as eleições para o Senado costumam atrair a atenção de uma quantidade relativamente baixa de empresas doadoras. Há situações extremas, como Tocantins, em que quatro doadoras contribuíram para as campanhas dos dois senadores eleitos, sendo que três doaram R\$ 100 mil e uma empresa financiou um deles com R\$ 2,3 mil. Com isso, o fator de influência das três maiores resulta altíssimo: 43,5.

Situações menos extremas, mas ainda assim significativas, ocorrem em estados como, por exemplo, São Paulo, em que (como em todos os pleitos) as quantidades de empresas doadoras são elevadas. Em 2010, 138 empresas contribuíram com R\$ 1 mil ou mais para campanhas dos candidatos que se elegeram. Dessas, 12 compuseram o grupo das maiores, tendo cada qual doado, em média, R\$ 613 mil. A média das demais empresas foi de apenas R\$ 49 mil, o que resulta num fator de influência relativa elevado, de 12,4.

No pleito para o Senado, em 19 estados o fator se situou abaixo de 10 e, dentre estes, seis ficaram entre 3,6 e 5.

Deputado federal. A concentração de recursos provenientes das maiores empresas doadoras se traduz, na Câmara dos Deputados, em fatores de influência muito elevados. Em dois estados (Acre e Sergipe) a doação média das maiores doadoras superou em mais de 20 vezes a doação média das demais empresas. Em outros oito estados o fator de influência comparativa situou-se entre 10 e 20 e em apenas dois (Amapá e Paraíba) ficou abaixo de 5.

O gráfico seguinte representa as disparidades entre as doações médias das maiores e das demais empresas doadoras nas bancadas estaduais da Câmara dos Deputados:



Deputado estadual/distrital. Neste pleito, em oito estados o fator de influência relativa ficou acima de 10, com o máximo em Goiás (15), seguido de São Paulo (14,8), Distrito Federal (14,1) e Minas Gerais (12,8). Nos demais estados, em apenas um (Roraima) o fator ficou abaixo de 5.

Prefeito. Os pleitos municipais das capitais (2012) se caracterizaram por uma dispersão (variação dos números) maior do que se verificou no pleito para governador dos estados, dois anos antes. Em algumas cidades a concentração, medida pelo índice de Gini, chegou perto ou mesmo superou os 90%. Foi o caso de Campo Grande (MS), cujo prefeito foi eleito com doações de duas empresas, umas das quais foi responsável por quase 100% do financiamento privado que recebeu. Outra eleição em condições semelhantes foi a de Palmas (TO), em que, de 12 empresas doadoras, duas responderam por 87,2% do financiamento empresarial, resultando num fator de influência relativa de 34. Em Cuiabá (MS) o fator foi 20.

Outras sete capitais apresentaram fator superior a 10. Das capitais restantes, em nove o fator situou-se entre 5 e 10 e em sete ficou abaixo de 5.

Vereador. Das 25 capitais analisadas (a análise em Curitiba não pode ser feita porque os dados fornecidos pelo TSE omitem a informação sobre quais candidatos foram eleitos), em

seis o fator de influência é superior a 10 e em seis, inferior a 5. O quadro geral de grande desigualdade se reproduz também nesse pleito.

3. Interesses estratégicos

Para a maioria das empresas doadoras de campanhas eleitorais, o interesse que perseguem é localizado num estado ou cidade. Há empresas, porém, cujos interesses extrapolam limites estaduais e se projetam no plano nacional. Tais empresas financiam candidatos em mais do que um estado. É claro que o interesse estratégico também se manifesta no financiamento dos candidatos a presidente.

Levando em conta apenas empresas doadoras que financiaram candidatos vencedores em mais de um estado – além de, eventualmente, a presidente eleita – e fechando sobre as trinta que, no agregado, empenharam mais dinheiro, obtém-se o quadro resumido na tabela da página seguinte.

A primeira da lista, a Construções e Comércio Camargo Correa, doou nada menos de R\$ 63 milhões aos diversos eleitos; além da presidente, a empresa financiou 18 governadores eleitos, deputados federais de 13 estados, senadores de 12 estados e deputados estaduais de 5 estados. Na casa dos R\$ 40 milhões estão quatro empresas; perto dos R\$ 30 milhões, uma empresa; com doações agregadas entre R\$ 10 e R\$ 20 milhões há dez empresas; as doações das restantes descem até R\$ 5,15 milhões.

Ou seja, mesmo no grupo das empresas mais generosas se observa uma concentração acentuada (o índice de Gini nesse conjunto reduzido é de 42%). A influência potencial que as empresas situadas no alto da lista terão sobre os eleitos será sempre maior – guardados os detalhes do financiamento de cada cargo em cada estado, é claro – do que a influência das “menores”.

Entre as megadoadoras há uma forte predominância de empresas do setor da construção civil; os maiores bancos estão também presentes – embora com estratégias diferentes entre si, como mostram as diferentes destinações do dinheiro doado –, bem como as grandes operadoras de diferentes aspectos do agronegócio e do complexo metalo-mineral.

Esse grupo seleto de empresas realizou doações a candidatos eleitos totalizando R\$ 521.596.936, o que corresponde a 22,5% do total de doações de empresas a todos os candidatos em 2010. Dado esse quadro, é patente que a influência potencial das empresas doadoras de menor porte praticamente desaparece frente às megadoadoras.

Em outras palavras, em termos do retorno esperado do investimento eleitoral, para a vastíssima maioria das empresas doadoras o investimento não vale a pena. Mesmo que financiem candidatos vencedores, sua influência potencial sobre eles corresponderá a uma fração ínfima da influência potencial de um pequeno número de grandes doadoras. Isso é efeito direto do grau extremo de desigualdade entre as empresas doadoras, conforme exprimem os índices de Gini em cada pleito.

(Por outro lado, um dos motivos alegados para a persistência das médias e pequenas doações empresariais é funcionarem como medida preventiva contra a possibilidade de

represálias punitivas por parte de candidatos eleitos. Trata-se de desperdício deliberado, que nenhuma regulamentação de financiamento eleitoral eliminaria.)

Maidores doadoras com interesses estratégicos		
<i>Empresas</i>	<i>Estados</i>	<i>Doações</i>
Construcoes e Comercio Camargo Correa S/A		R\$ 63.077.120
<i>Dep. estadual/distrital</i>	5	R\$ 2.090.000
<i>Dep. Federal</i>	13	R\$ 6.805.000
<i>Governador</i>	18	R\$ 21.207.120
<i>Senador</i>	12	R\$ 9.075.000
<i>Presidente</i>		R\$ 23.900.000
Construtora Queiroz Galvao S A		R\$ 46.515.520
<i>Dep. Federal</i>	7	R\$ 1.862.000
<i>Governador</i>	15	R\$ 20.622.520
<i>Presidente</i>		R\$ 24.031.000
Banco Bradesco S.A. [inclui Bancos Alvorada S.A. e Bankpar S.A.]		R\$ 43.020.000
Alvorada		
<i>Governador</i>	15	R\$ 14.074.000
<i>Presidente</i>		R\$ 14.010.000
Bradesco		
<i>Governador</i>	11	R\$ 4.876.000
<i>Presidente</i>		R\$ 3.660.000
Bankpar		
<i>Presidente</i>		R\$ 6.400.000
Construtora Andrade Gutierrez SA		R\$ 43.000.000
<i>Presidente</i>		R\$ 43.000.000
JBS S/A		R\$ 41.463.000
<i>Dep. estadual/distrital</i>	7	R\$ 2.573.000
<i>Dep. federal</i>	15	R\$ 8.280.000
<i>Governador</i>	7	R\$ 10.150.000
<i>Senador</i>	7	R\$ 1.410.000
<i>Presidente</i>		R\$ 19.050.000
Construtora OAS S.A.		R\$ 27.709.000
<i>Dep. estadual/distrital</i>	2	R\$ 1.670.000
<i>Dep. federal</i>	7	R\$ 2.419.000
<i>Governador</i>	9	R\$ 7.645.000
<i>Senador</i>	8	R\$ 3.150.000
<i>Presidente</i>		R\$ 12.825.000
Gerdau Comercial de Acos S.A.		R\$ 18.980.000
<i>Dep. estadual/distrital</i>	5	R\$ 865.000
<i>Dep. federal</i>	12	R\$ 4.041.000
<i>Governador</i>	15	R\$ 6.405.000
<i>Senador</i>	13	R\$ 1.819.000
<i>Presidente</i>		R\$ 5.850.000

Maiores doadoras com interesses estratégicos		
<i>Empresas</i>	<i>Estados</i>	<i>Doações</i>
Banco BMG SA		R\$ 17.776.000
<i>Dep. estadual/distrital</i>	7	R\$ 2.175.000
<i>Dep. federal</i>	11	R\$ 2.950.000
<i>Governador</i>	16	R\$ 8.451.000
<i>Senador</i>	4	R\$ 1.000.000
<i>Presidente</i>		R\$ 3.200.000
Galvao Engenharia S/A		R\$ 17.479.330
<i>Dep. estadual/distrital</i>	5	R\$ 1.105.000
<i>Dep. federal</i>	8	R\$ 1.115.000
<i>Governador</i>	10	R\$ 9.784.310
<i>Senador</i>	6	R\$ 1.320.020
<i>Presidente</i>		R\$ 4.155.000
Leyroz de Caxias Industria Comercio & Logistica LTDA		R\$ 17.430.000
<i>Dep. federal</i>	4	R\$ 1.150.000
<i>Governador</i>	10	R\$ 7.624.000
<i>Senador</i>	3	R\$ 1.216.000
<i>Presidente</i>		R\$ 7.440.000
Companhia Metalurgica Prada		R\$ 17.100.000
<i>Dep. estadual/distrital</i>	5	R\$ 450.000
<i>Dep. federal</i>	6	R\$ 2.550.000
<i>Governador</i>	8	R\$ 5.650.000
<i>Senador</i>	10	R\$ 4.450.000
<i>Presidente</i>		R\$ 4.000.000
U T C Engenharia S/A		R\$ 15.879.666
<i>Dep. estadual/distrital</i>	3	R\$ 436.666
<i>Dep. federal</i>	7	R\$ 2.163.000
<i>Governador</i>	4	R\$ 4.680.000
<i>Senador</i>	5	R\$ 1.650.000
<i>Presidente</i>		R\$ 6.950.000
Contax S.A.		R\$ 14.100.000
<i>Governador</i>	6	R\$ 1.700.000
<i>Presidente</i>		R\$ 12.400.000
Carioca Christiani Nielsen Engenharia S A		R\$ 11.968.700
<i>Dep. estadual/distrital</i>	3	R\$ 595.000
<i>Dep. federal</i>	2	R\$ 1.355.000
<i>Governador</i>	3	R\$ 5.988.700
<i>Presidente</i>		R\$ 4.030.000
Ultrafertil S/A		R\$ 11.660.000
<i>Governador</i>	9	R\$ 5.560.000
<i>Presidente</i>		R\$ 6.100.000
Vale Manganes S.A.		R\$ 10.960.000
<i>Governador</i>	3	R\$ 2.950.000
<i>Presidente</i>		R\$ 8.010.000

Maiores doadoras com interesses estratégicos		
<i>Empresas</i>	<i>Estados</i>	<i>Doações</i>
Fertilizantes Fosfatados S/A. Fosfertil		R\$ 9.600.000
Governador	8	R\$ 5.000.000
Presidente		R\$ 4.600.000
Mendes Junior Trading e Engenharia S A		R\$ 9.366.000
Dep. federal	8	R\$ 956.000
Governador	3	R\$ 3.830.000
Presidente		R\$ 4.580.000
Via Engenharia S. A.		R\$ 9.235.000
Dep. federal	4	R\$ 940.000
Governador	6	R\$ 2.870.000
Presidente		R\$ 5.425.000
Alusa Engenharia S.A.		R\$ 8.760.000
Dep. federal	6	R\$ 1.510.000
Governador	5	R\$ 1.660.000
Senador	8	R\$ 1.590.000
Presidente		R\$ 4.000.000
Itau Unibanco S.A.		R\$ 8.470.050
Dep. federal	13	R\$ 2.650.000
Governador	9	R\$ 3.420.050
Senador	9	R\$ 2.400.000
Serveng Civilsan S A Empresas Associadas de Engenharia		R\$ 8.270.000
Dep. estadual/distrital	4	R\$ 540.000
Dep. federal	5	R\$ 880.000
Governador	4	R\$ 2.450.000
Senador	3	R\$ 600.000
Presidente		R\$ 3.800.000
Egesa Engenharia S/A		R\$ 8.255.000
Dep. estadual/distrital	3	R\$ 965.000
Dep. federal	7	R\$ 2.170.000
Governador	8	R\$ 5.120.000
Telemont Engenharia de Telecomunicações S.A		R\$ 7.300.000
Governador	4	R\$ 4.100.000
Senador	9	R\$ 3.200.000
Eit Empresa Industrial Tecnica SA		R\$ 6.622.550
Dep. estadual/distrital	4	R\$ 410.250
Dep. federal	3	R\$ 1.284.000
Governador	5	R\$ 3.878.300
Senador	2	R\$ 1.050.000
Cosan S/A Industria e Comercio		R\$ 5.795.000
Dep. estadual/distrital	2	R\$ 530.000
Dep. federal	9	R\$ 1.615.000
Presidente		R\$ 3.650.000

Maiores doadoras com interesses estratégicos		
<i>Empresas</i>	<i>Estados</i>	<i>Doações</i>
C R Almeida S/A - Engenharia de Obras		R\$ 5.550.000
<i>Governador</i>	3	R\$ 2.100.000
<i>Senador</i>	2	R\$ 750.000
<i>Presidente</i>		R\$ 2.700.000
Copersucar - Coop. de Prod. Açúcar e Alcool		R\$ 5.250.000
<i>Dep. estadual/distrital</i>	1	R\$ 1.000.000
<i>Dep. federal</i>	5	R\$ 1.200.000
<i>Senador</i>	2	R\$ 400.000
<i>Presidente</i>		R\$ 2.650.000
Tempo Serviços LTDA.		R\$ 5.250.000
<i>Presidente</i>		R\$ 5.250.000
Minerações Bras. Reunidas S/A - Mbr		R\$ 5.150.000
<i>Governador</i>	2	R\$ 5.150.000

4. Conclusões

A influência potencial desmesurada que as maiores empresas doadoras amealham com o financiamento eleitoral é, evidentemente, motivo de preocupação. Não apenas a devolução ilícita do “favor” financeiro por parte dos indivíduos eleitos é uma possibilidade permanente num país cujos mecanismos de controle funcionam mal, como também causa sobressalto a natureza e a dimensão das contrapartidas formalmente lícitas, na forma de legislações que favoreçam setores da economia, regulamentações que aliviem obrigações de todo tipo e assim por diante.

A proibição do financiamento eleitoral privado (incluindo ou não pessoas físicas) aparece como remédio para tais riscos.

Conforme se argumentou na Parte 1 deste relatório, além de conduzir a alterações profundas no inteiro sistema eleitoral, semelhante proibição tenderia a empurrar para o Caixa 2 ao menos parte dos financiamentos que hoje fluem no Caixa 1. Devido ao fato de o interesse de empresas em influenciar as decisões dos políticos casar-se com o interesse destes em suplantar seus adversários eleitorais, a motivação mais básica para o financiamento eleitoral não desapareceria com uma proibição formal. Empresas – em particular as de menor porte, que estão mais distantes do olhar fiscalizador das autoridades financeiras – continuariam a financiar candidatos e partidos. Como não poderiam fazê-lo legalmente, recorreriam à ilegalidade.

Há opções menos arriscadas de intervenção sobre a regulamentação dos financiamentos eleitorais privados.

Como se viu na Parte 1, a atual regulamentação leva a uma irracionalidade básica quando se estudam as distribuições regionais das doações de empresas: não há correlação entre os montantes financiados nos estados e os seus respectivos Produtos Internos Brutos.

O estabelecimento de um teto absoluto para doações de empresas, condicionado a tetos estaduais determinados pelo PIB, teria como consequências reduzir essa irracionalidade e trazer uma redução substancial das desigualdades entre as empresas doadoras, com consequente perda de potencial de influência das maiores. Continuará a haver empresas que doariam junto ao teto, ao lado de uma maioria que faria doações distribuídas nas faixas inferiores. A diferença em relação à situação atual residiria no fato de que essas maiores não teriam potencial de influência sobre os eleitos tão pronunciados como os que se verificam hoje. Isso, por sua vez, reduziria para todos os eleitos a vulnerabilidade em relação a seus doadores: ao “dever” menos para mais doadores, os eleitos teriam menos motivos para privilegiar alguns deles. O estabelecimento de um teto reduziria o índice de Gini das doações, funcionando assim como mecanismo redistribuidor de poder de influência.

Também funcionaria como limitador para as estratégias nacionais das (hoje) megadoadoras. Não podendo ultrapassar um limite absoluto de doações, desapareceria sua capacidade de marcar presença dominante em diversos estados e diversos pleitos simultaneamente.

Caso se adotasse como tal limite o montante de, por exemplo, R\$ 5 milhões, isso retiraria do bolo do financiamento algo como R\$ 800 milhões (em números de 2010). Haveria, ainda, a vantagem de minimizar a migração de dinheiro do Caixa 1 para o Caixa 2 – um risco inerente a qualquer limitação que se imagine –, pois as empresas capazes de doar algo como R\$ 5 milhões são exatamente as empresas mais visadas pelo aparato fiscalizatório do Estado.