

Publication status: Preprint has been published in a journal as an article  
DOI of the published article: <https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.2.357>

# Why reform Electoral Financing? Causes and consequences of electoral self-financing regulation in Brazil

Bruno Marques Schaefer

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.5829>

Submitted on: 2023-03-27

Posted on: 2023-03-31 (version 1)  
(YYYY-MM-DD)

## Por que reformar? Causas e consequências da regulação do autofinanciamento eleitoral no Brasil<sup>i</sup>

Bruno Marques Schaefer

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Adjunto no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), da UERJ. E-mail: [brunomschaefer@gmail.com](mailto:brunomschaefer@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5127-7240>

**Introdução:** o artigo discute as causas da reforma de financiamento eleitoral no Brasil, realizada em 2019, que restringiu os limites do autofinanciamento de candidatos, bem como suas consequências nas eleições municipais de 2020. **Metodologia:** o artigo utiliza uma mescla de métodos, partindo da análise da evolução das mudanças legislativas referentes ao financiamento de eleições no Brasil (da redemocratização até 2019), através de fontes documentais, discursos parlamentares na Câmara dos Deputados em momentos de reformas, dados de votação na Câmara dos Deputados e informações sobre prestações de contas de candidatos e eleitos nos pleitos municipais de 2016 e 2020. **Consideração das causas da mudança:** teste da H1 são utilizadas fontes documentais; na H2 considera-se discursos parlamentares e votos (análise de regressão logística binária). **Consideração das consequências da mudança:** tanto no teste da H3 quanto H3 são utilizados métodos quantitativos (regressão linear, 2SLS e regressão logística). **Resultados:** das quatro hipóteses postuladas inicialmente: (H1) a regulação do autofinanciamento no Brasil possui relação com os resultados eleitorais após a proibição de doações empresariais; (H2) a votação pelo recrudescimento dos limites ao autofinanciamento, através da lei nº 13.878/2019, foi mediada pelo nível de autofinanciamento dos deputados federais; (H3) a limitação do autofinanciamento impactou positivamente a competição eleitoral; e (H4) o autofinanciamento tornou-se um recurso menos importante para incumbentes em 2020, quando comparado a 2016; apenas a H2 não é confirmada empiricamente. **Discussão:** Os resultados denotam, primeiro, que a limitação do autofinanciamento foi uma reação ao aumento deste tipo de recurso na competição eleitoral; e que essa mudança teve efeito significativo no aumento da competição eleitoral.

**Palavras-chave:** Reformas Eleitorais; Autofinanciamento; Métodos Mistos; Regressão Logística; Efeitos reformas.

### Why reform Electoral Financing? Causes and consequences of electoral self-financing regulation in Brazil

#### **Abstract:**

**Introduction:** In this paper, I discuss the causes of the electoral financing reform in Brazil, carried out in 2019, which restricted the limits of candidates' self-financing, as well as its consequences in the 2020 municipal elections. **Methodology:** I use mixed methods, starting from analysis of the evolution of legislative changes related to the financing of elections in Brazil (from redemocratization to 2019). I use documents sources, parliamentary speeches in the Chamber of Deputies in times of reforms, roll-call voting data in the Chamber of Deputies and information on electoral funding of candidates in the 2016 and 2020 municipal elections. **Consideration of the causes of change:** H1 test, documents are used; in H2, parliamentary speeches and roll-call votes are considered (binary logistic regression analysis). **Consideration of the consequences of change:** both in testing H3 and H4, quantitative methods are used (linear regression, 2SLS and logistic regression). **Results:** of the four initially postulated hypotheses: (H1) the regulation of self-financing in Brazil is related to electoral results after the ban on business donations. (H2) The vote to tighten the limits on self-financing, through Law No. 13,878/2019, was mediated by the level of self-financing of federal deputies. (H3) The limitation of self-financing had a positive impact on electoral competition. Moreover, (H4) self-financing has become a less important resource for incumbents in 2020, when compared to 2016. Only H2 is not empirically confirmed. **Discussion:** The results denote, first, that the limitation of self-financing was a reaction to the increase of this type of resource in electoral competition; and that this change had a significant effect on increasing electoral competition.

**Keywords:** Electoral Reforms; Self funding; Mixed Methods; Logistic regression; Reform effects.

## 1 Introdução

O relacionamento entre dinheiro e política no mundo é objeto de uma série de debates e regulações legais. A convivência entre poder político e econômico se baseia em uma relação de dois lados: demanda e oferta. Candidatos precisam de recursos financeiros para se eleger, na medida em que esses últimos proporcionam a compra de material de campanha, a produção de programas na televisão e rádio, a arregimentação de correligionários, bem como a manutenção de páginas na internet. Por outro lado, a oferta está baseada nas fontes legais de financiamento: fundos públicos, doações de empresas e pessoas físicas e recursos oriundos do próprio patrimônio do candidato (Reis, 2021; Zovatto, 2005).

A provisão de fundos públicos é a regra geral do financiamento de partidos e candidatos no mundo. Conforme dados do IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), para o ano de 2020, 63 dos 179 países considerados em sua base (35,2%) possuíam alguma forma de distribuição direta de recursos a partidos políticos, enquanto 45 (25,1%), possuíam provisões para candidatos e partidos. Outro ponto de regulação do financiamento se dá na convivência entre dinheiro oriundo de fontes privadas (usualmente de empresas) e candidatos a cargos eletivos. Ainda conforme dados do IDEA, 42 dos 179 países analisados (23,5%) possuíam alguma forma de proibição de doações de empresas para candidatos. Neste grupo se enquadra o Brasil, após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 2015.

De modo geral, o autofinanciamento (dinheiro privado oriundo dos próprios candidatos para financiar suas campanhas) recebe menos atenção de legisladores ao redor do mundo, quando comparado às doações de empresas, outras entidades ou o Estado: 59,4% dos países considerados pelo IDEA não possuem qualquer restrição ao uso de “recursos do próprio bolso” nas campanhas. Apenas 27 (15%) países possuem limites para o uso de recursos próprios. Os modelos, porém, variam. No Chile, este valor não pode ultrapassar 25% do teto de gastos permitido. Na Índia, o autofinanciamento não pode ultrapassar o valor do teto de gastos nas campanhas. No caso brasileiro, a partir de 2019, esse valor é de 10% do teto de gastos permitido para o respectivo cargo. Essa forma de financiamento tem crescentemente chamado a atenção na Academia e na mídia, dada a presença de candidatos muito ricos que acabam por autofinanciar suas campanhas: como Donald Trump (Estados Unidos), João Dória (Brasil), Juan Sartori (Uruguai), Andrej Babiš (República Tcheca), entre outros.

Neste artigo, trato da regulação do autofinanciamento no Brasil considerando sua dinâmica histórica, desde as primeiras eleições diretas presidenciais em 1989 até a lei nº 13.878 de 2019, que limita o uso deste tipo de recurso. Tenho dois objetivos: em primeiro lugar, investigar as causas da mudança legislativa recente; e, em segundo lugar, analisar as consequências da mudança da regra sobre a competição eleitoral. Em outras palavras: por que parlamentares decidiram limitar o autofinanciamento em 2019? E, que consequências essa limitação teve na eleição imediatamente posterior (2020)?

Na primeira pergunta, trabalho com duas hipóteses: considero que o incrementalismo da regulação do autofinanciamento no Brasil possui relação com os resultados eleitorais pós-decisão do STF que proibiu as doações de empresas em 2015 (Mancuso, 2020), em especial a eleição de candidatos autofinanciados (H1). Em segundo lugar, considero que a votação pelo recrudescimento dos limites ao autofinanciamento, através da lei nº 13.878/2019, foi mediada pelo nível de autofinanciamento dos deputados federais. Ou seja, quanto mais autofinanciados menores as probabilidades de os parlamentares apertarem o cinto quanto ao uso de recursos próprios nas campanhas eleitorais (H2).

Para a segunda pergunta, considero também duas hipóteses. Em primeiro lugar, considero que a limitação do autofinanciamento teve como impacto o aumento da competição eleitoral nos municípios brasileiros (H3); e que o autofinanciamento se torna menos relevante para o sucesso eleitoral de incumbentes no ano de 2020 (pós-reforma) (H4). Estas hipóteses levam em conta a ideia de que restrições na oferta de recursos em campanhas eleitorais pode diminuir a desigualdade na disputa (Avis et al, 2017).

Para testar as hipóteses, utilizo diversas fontes de dados e métodos: análise de leis, projetos de lei (PLs) e discursos parlamentares (H1); os votos nominais de deputados federais (H2); prestações de contas de campanha por município (H3) e por candidato (H4). Os resultados indicam que o autofinanciamento se torna um tema de importância para legisladores após a proibição das doações empresariais e as eleições de 2016 (H1); porém, não necessariamente aqueles mais autofinanciados foram contrários à sua restrição em votação nominal na Câmara dos Deputados (H2). Em relação às consequências, a restrição do uso de recursos próprios representou maior competição no pleito de 2020 (H3); e foi menos importante para a reeleição de candidatos a prefeito (H4).

As contribuições do artigo para a literatura sobre reformas eleitorais, e reformas de financiamento eleitoral (em particular), são de duas naturezas. A primeira, substantiva, consiste na análise de uma fonte de recursos de campanha pouco estudada pelas Ciências Sociais (Steen, 2009). A segunda, metodológica, consiste na aplicação de um modelo que leva em conta o ciclo de uma reforma: suas causas (estágio 1); seus defensores (estágio 2); e suas consequências (estágio 3).

Para consecução destes objetivos o artigo está organizado como segue: na seção seguinte trato de revisar a literatura sobre reformas do financiamento nas eleições; na seção três, trato do desenho de pesquisa; na seção quatro, analiso os resultados dos testes de hipóteses; e, por fim, teço as considerações finais.

## 2 Razões para reformas eleitorais e suas consequências

### 2.1 Por que mudar?

A literatura que inventaria as causas das mudanças do ordenamento legal sobre financiamento de campanhas parte de duas dimensões das reformas: normativa, melhorar ou não a qualidade da representação (1). Com isso, restringindo determinadas fontes de recursos; aumentando a transparência das contas eleitorais e/ou partidárias; instituindo tetos de gastos; entre outras medidas para diminuir a influência do poder econômico sobre o poder político (Muñoz-Pogossian 2015). De outro lado, está a questão da abertura ou fechamento do campo político (2). Reformas podem visar a abertura da competição, com ampliação do acesso, por partidos e candidatos, dos fundos públicos para financiamento de campanhas, por exemplo; ou fechamento da competição: instituição de cláusulas de barreira para acesso aos recursos; maior concentração de fundos aos partidos consolidados, entre outros (Witko, 2007; Castañeda, 2018; Fuentes, 2018).

No quadro 1, exponho essas duas dimensões. Hipoteticamente, mudanças legislativas podem levar a quatro potenciais resultados. Reformas que diminuam a transparência e qualidade da representação, bem como a abertura do campo político (0,0) – caso em que são permitidas doações anônimas e se aumentam tetos de gastos, por exemplo; reformas que aumentem a transparência e reduzam a abertura (0,1); aumentam a abertura e reduzam a transparência (1,0); e, por fim, que incrementem ambos os casos (1,1).

Quadro 1: Dimensões da reforma de financiamento eleitoral

		Abertura	
--	--	----------	--

		- (0)	+ (1)
Transparência e Qualidade	- (0)	(0, 0)	(1, 0)
	+ (1)	(0, 1)	(1, 1)

Fonte: elaboração própria

A opção por uma ou outra reforma tem relação com a preferência dos atores envolvidos no processo de elaboração e o contexto da mudança. Na maioria dos casos os atores envolvidos são legisladores, mas, em outros podem ser instâncias judiciais (sejam no campo eleitoral ou constitucional) ou mesmo influências externas (Weyland, 2011).

Independentemente da direção da mudança, conforme Scarrow (2004), as reformas do financiamento eleitoral ainda são sub-teorizadas. Usualmente, se assume que razões para partidos ou legisladores realizarem alterações no ordenamento legal seria a perseguição de seus próprios interesses, ou maximização da utilidade, sem uma definição clara do que são esses interesses e o que pode ser definido como utilidade (Strom e Müller, 1999). Outra forma comum de avaliar as reformas seria como uma tentativa dos partidos que estão no poder ali permanecerem, deste modo impedindo a entrada de novos atores (Katz e Mair, 1995). Esses pressupostos, no entanto, não se sustentam na análise empírica. Scarrow (2004), neste sentido, propõe a ideia de que os partidos poderiam ter dois objetivos no caso de reformas de financiamento eleitoral: um de curto prazo (maximização da receita) e outro de longo prazo (bandeira eleitoral).

No primeiro, o dinheiro seria um fim em si mesmo e estaria enquadrado dentro de uma lógica de cartelização: os partidos maiores cooperariam para “ganhar mesmo perdendo”. Ou seja, teriam acesso a recursos de subsídios públicos, mesmo sem estar diretamente no poder. Neste caso, o peso da opinião pública seria nulo na consideração das opções. No segundo, o dinheiro seria um meio para criar vantagens eleitorais posteriores. Logo, o efeito da reforma não é imediato e leva em conta o peso da opinião pública. Um partido, por exemplo, pode se opor ao aumento do financiamento público (medida impopular, mas de ganho imediato), com vias a desafiar o status quo. Scarrow (2004) testa esses pressupostos em uma análise longitudinal das reformas de financiamento eleitoral na Alemanha. Os resultados dão conta de um pêndulo, entre reformas de maior cartelização e outras de maior competição (principalmente quando os Verdes entram em cena e desafiam o duopólio de CDU e SPD). Apesar da sofisticação teórica proporcionada pela autora em relação a trabalhos anteriores (o próprio clássico de Katz e Mair (1995)), Scarrow não avança nas considerações das causas para que reformas ocorram em momentos específicos.

Neste sentido, há que se considerar o trabalho de Nwokora (2012). O autor destaca um modelo de análise das reformas de financiamento em três níveis de incentivos: no primeiro, legisladores atuam para proteger o seu status de incumbentes; no segundo, legisladores, quando atuam através dos partidos, tenderiam a cooperar com rivais para diminuir os custos de derrotas eleitorais; e no terceiro, as ações dos legisladores são orientadas por aspectos ideológicos. Ou seja, mudanças legislativas no caso do financiamento de campanhas levam em conta incentivos que podem ser contraditórios. Por exemplo, partidos de esquerda tendem a valorizar – ideologicamente – reformas de financiamento eleitoral que diminuam a influência de doadores privados e aumentem a abertura do campo político. No poder, porém, podem buscar incrementar os subsídios para permanecer no poder ou cooperar com a direita para diminuir o peso de uma derrota futura. Para Nwokora (2012), porém, o mais provável é que reformas que aumentem a competição sejam aprovadas (caso 1,1 do quadro 1) em momentos de escândalo político (a); que o sistema partidário se direcione a maior competitividade (b); e haja um realinhamento a esquerda (c). Enquanto reformas que reduzam a competição seriam aprovadas em contexto de mudanças de governo (a); redução da competição (b) e realinhamento a direita (c). A teoria do autor, por mais que englobe mais elementos, é testada apenas para o caso australiano. Neste, sequências de eventos como os descritos acima ocorreram.

Witko (2007) realiza um teste mais amplo sobre as reformas levando em conta o caso dos estados nos EUA, entre 1993 e 2002. A variável dependente é a realização ou não de reforma que aumenta as restrições em relação ao financiamento (estabelece teto de gastos, proíbe doações empresariais, entre outras). O autor encontra resultados positivos e significativos para variáveis como ideologia, existência de iniciativa popular, profissionalismo da assembleia e escândalo político. Na presença dessas variáveis há maior probabilidade de restrição ao financiamento eleitoral. A ideologia compreende a ideia de que reformas propostas por liberais (mais à esquerda) tendem a impor mais restrições ao financiamento, enquanto reformas propostas por conservadores (mais à direita) tendem a impor menos restrições.

No caso latino-americano, o modelo de oferta de recursos vigente na grande maioria dos países é misto: recursos privados e públicos. No primeiro ponto, o valor tende a ser oriundo, sobretudo, de empresas, e no segundo, a principal forma de distribuição é a proporcionalidade da força eleitoral dos partidos. Mais votos, mais recursos (Griner e Zovatto, 2004). A demanda de recursos, por sua vez, é mediada pela mudança de aspectos tecnológicos (alteração na forma de se

fazer campanha, cada vez mais próxima do modelo dos EUA), pelo sistema de governo (presidencialismo) e sistema de partidos (fragmentado e “candidatocêntrico”). Todas essas características aumentam a demanda por recursos, tornando as campanhas mais caras e com isso afetando a igualdade da disputa.

Fuentes (2018) destaca para a região que a presença de escândalos políticos como uma influência necessária, mas não suficiente, para mudanças na regulação do dinheiro na política. Posadas-Carbó (2008), ao analisar o caso colombiano, aponta que apesar de escândalos de corrupção nos anos 90, mudanças na legislação de financiamento eleitoral do país só ocorreram mais de uma década depois: com maiores aportes de recursos públicos. Ainda sobre a Colômbia, Castañeda (2018) destaca que as reformas de financiamento no país tiveram a direção de fechar o sistema, de modo a privilegiar o acesso dos maiores partidos ao dinheiro estatal. Ou seja, o incremento da competição e da volatilidade desafia os atores políticos consolidados, o que leva a mudanças na legislação de modo que o campo político se torne menos permeável a novos atores. Essa tendência de cartelização do sistema também é encontrada no caso chileno. Fuentes (2018) destaca que apesar de ações da sociedade civil organizada e escândalos serem condições necessárias para reformas, o fator explicativo fundamental é a cooperação entre partidos consolidados. A estratégia, neste caso, é “quanto mais, melhor”. Ou seja, o aumento de recursos estatais como resposta a restrições de outras fontes, por exemplo, doações empresariais.

Quadro 2: Causas das reformas de financiamento eleitoral

País analisado	Autores(as)	Direção da reforma	Causas
Alemanha	Scarrow (2004)	Ora restrição, ora aumento da competição	Competição eleitoral e parlamentar
EUA	Witko (2007)	Teto de gastos e proibição de doações empresariais	Autointeresse e ideologia
Austrália	Nwokora (2012)	Transparência, teto de gastos e aumento de recursos públicos	Incumbência, competição e ideologia

Colômbia	Castañeda (2018)	Aumento dos recursos públicos e restrição da competição	Volatilidade eleitoral
Chile	Fuentes (2018)	Aumento dos recursos públicos e restrição da competição	Escândalos, atuação da sociedade civil e cooperação entre partidos estabelecidos

Fonte: elaboração própria.

De modo geral, como exposto no quadro 2, as causas das reformas consideradas nos trabalhos são: competição eleitoral, ideologia, posição do partido (se governo ou oposição) e escândalos de corrupção. Neste último caso, o escândalo abre a possibilidade de reforma que só é alcançada dada a ativação de mecanismos como a atuação de grupos organizados da sociedade civil. Desta situação, se produz reformas mais “abertas” e transparentes. No entanto, o caso mais comum é de reformas que fechem o campo político, gerando mais subsídios aos partidos estabelecidos, por exemplo. O que a literatura aqui revisada não menciona é a possível existência de duas dimensões de desigualdade no caso do financiamento: entre os atores dentro do campo político e fora do campo político (profissionais e amadores); e entre aqueles atores ricos e mais privilegiados e aqueles menos privilegiados. Aqui a distinção entre os que vivem para a política, na visão de Weber [1919] (2014) e da política. Usualmente, essas camadas de desigualdades coadunam na representação, mas, por vezes, ocorre que o poder político não é homólogo ao poder econômico. Ou, este último afeta o primeiro (Giglioli, 2019): atores muito ricos podem ameaçar os políticos profissionais. Neste sentido, postulo como hipótese que:

*H1: as primeiras tentativas de regular, e limitar o autofinanciamento, ocorrem após resultados que demonstram a viabilidade de candidatos autofinanciados nas eleições brasileiras.*

Ou seja, o tema do autofinanciamento só se torna um problema a ser resolvido quando ameaça atores estabelecidos. Esta ameaça pode significar, normativamente, uma influência indevida do poder econômico sobre a política (liderança plutocrática, novamente na consideração de Weber); bem como a entrada de outsiders na vida pública. Logo, representa uma alteração no status quo, que deve ser freada.

As preferências dos legisladores e dos partidos, conforme aponta Scarrow (2004), porém, podem variar, desde interesses imediatos ou de longo prazo. Neste caso, restrições ao

autofinanciamento podem representar ganho a longo prazo (maior poder aos partidos e seus dirigentes vis-à-vis os candidatos), mas perdas a curto prazo (o lançamento de candidaturas que poderiam ganhar votos sem “custar” nada ao partido). A hipótese neste caso é de que:

*H2: quanto mais dependente do autofinanciamento, menor a probabilidade de o parlamentar votar pelo recrudescimento no uso desta fonte de recursos.*

Na próxima subseção, trato das consequências das reformas do financiamento eleitoral.

### **2.3 Quais os efeitos das mudanças?**

A literatura sobre causas das reformas de financiamento eleitoral possui resultados mistos e modelos aplicados a casos específicos. Neste sentido, apesar de proposições teóricas que se pretendem de maior alcance (Scarrow, 2004; Nwokora, 2012), as evidências empíricas ainda não são abundantes no aspecto comparativo. Na discussão sobre os efeitos das reformas, o cenário é semelhante. Os resultados encontrados apontam para direções distintas.

De um lado, autores defendem que restrições (ou mesmo proibições) a doações (especialmente empresariais), imposição de tetos de gastos a candidatos, entre outras medidas que visam diminuir a quantidade de dinheiro que circula nos pleitos, teriam o efeito de congelar a competição eleitoral. Esta ideia é tributária da discussão dos efeitos diferenciados de recursos para candidatos à reeleição (incumbentes) e desafiantes (Jacobson, 1978). Como os primeiros já possuem *name recognition*, entre outras vantagens do mandato, o custo de vencer seria menor. Conforme Cox e Thies (2000: 41), uma possível explicação é que:

When U.S. incumbents face no serious competition, they typically win by large margins without spending much. When they find themselves in a dogfight against a well-qualified, well-funded challenger, however, they spend reactively and, although they win more often than not, their vote shares are substantially lower than are those of their unchallenged colleagues in other districts.

Ou seja, usualmente candidatos à reeleição nos Estados Unidos não enfrentam grande competição, reconquistando seus cargos com grandes margens de vitória e poucos gastos. O aumento do financiamento, logo, pode significar que a reeleição está em perigo. Desafiantes, por sua vez, possuem um ganho marginal mais alto na relação entre financiamento de campanha e votos, dado que o dinheiro pode indicar também um esforço para se tornar mais conhecido do

eleitorado e mobilizar apoiadores (Wilcox, 1988). Logo, restringir o dinheiro nas eleições seria cortar o oxigênio dos desafiantes.

Abramowitz (1989), ao analisar o caso das disputas ao Senado dos EUA, indica que o estabelecimento de teto de gastos poderia afetar o desempenho eleitoral dos desafiantes, bem como aumentaria os gastos independentes de campanha: aqueles realizados não diretamente pela campanha, mas por grupos de promoção política (PACs). Palda e Palda (1985), postulam que o estabelecimento do teto de gastos pode representar menos competição eleitoral e vantagem dos incumbentes. Pastine e Pastine (2011), por sua vez, apontam que diferentes mecanismos podem afetar a relação entre recursos e votos e, com isso, a vantagem de incumbentes. Seriam estes: disposição inicial dos eleitores votarem em incumbentes (*name recognition*); capacidade de arrecadação e eficiência do gasto de campanha. Aqueles candidatos que buscam a reeleição teriam vantagens nestas três dimensões, mas cada uma delas serviria de mecanismo específico. Logo, alterações legislativas que ataquem uma e não outra teriam efeitos distintos. Os autores consideram que quando estes três mecanismos estão presentes, a imposição de tetos de gastos na campanha aumentaria as chances de desafiantes somente se três condições fossem satisfeitas: o desafiante fosse mais eficiente no gasto de campanha, o incumbente não tem grande disposição do eleitorado e o teto de gastos é moderado. Em outros casos de reforma, a tendência é o favorecimento da vantagem inicial daqueles já dentro do campo político.

Do outro lado da discussão, autoras argumentam que limitações no financiamento eleitoral teriam consequências iguais sobre desafiantes e incumbentes (La Raja e Schaftner, 2014), ou mesmo melhorariam a situação dos primeiros (Stratmann e Aparicio-Castillo, 2006, 2007; Avis et al, 2017). No primeiro caso, La Raja e Shaftner (2014), demonstram que mudanças que restringiram o dinheiro em circulação de campanha em vários estados dos EUA não alteraram resultados como: a representação política do partido Republicano (historicamente contrário a limitação no financiamento eleitoral); ou alteraram taxas de reeleição de incumbentes. Em nenhum dos casos, as reformas foram estatisticamente significativas. Stratmann e Aparicio-Castillo (2006, 2007), também analisam o caso de estados nos EUA. Os autores analisam as margens de vitória de incumbentes e número de candidatos apresentados em situações de maior restrição no dinheiro utilizado na campanha. Os resultados apontam para maior competitividade com o estabelecimento de teto de gastos: diminuição das margens de vitória e apresentação de mais candidatos na disputa eleitoral.

As pesquisas levam em conta o caso do EUA que se diferencia, em termos de sistema eleitoral, de outros países. No caso brasileiro, por exemplo, Avis et al (2017), a partir de um desenho de regressão descontínua, demonstram que a imposição de tetos de gastos teve efeito positivo sobre o número de candidatos qualificados (mensurado por escolaridade) nas disputas, tornou a eleição mais competitiva e reduziu a vantagem de incumbentes já no pleito subsequente a essa mudança: 2016. A reforma foi realizada em 2015 (Lei nº 13.165/15). Ou seja, os resultados se assemelham ao apresentado em Stratmann e Aparicio-Castillo (2006, 2007). Silva Jr et al (2021), por sua vez, analisam outra mudança importante introduzida em 2016 no Brasil: o fim das doações empresariais. Os autores postulam que a proibição das contribuições corporativas teria o efeito de aumentar a competição eleitoral. No entanto, os resultados vão na direção contrária: “O período pós-proibição não registra redução da concentração de votos. Além disso, há um crescimento do efeito da concentração da receita de campanha sobre essa concentração” (Silva Jr et al, 2021: 56). Ou seja, não houve aumento da competição eleitoral e cada real investido na campanha tornou-se mais importante. Esse resultado, a princípio contra intuitivo, demonstra a necessidade de considerar os efeitos das reformas do financiamento eleitoral no nível de abertura da competição política a novos atores (1); e o controle da relação – muitas vezes promíscua – entre doadores e políticos (2). Os dois objetivos podem não ser conquistados ao mesmo tempo.

Quadro 3: Consequências das reformas de financiamento eleitoral

País analisado	Autores(as)	Direção da reforma	Consequências
Canadá	Palda e Palda (1985)	Teto de gastos	Votos para incumbentes
EUA	Abramowitz (1989)	Teto de gastos	Votos para incumbentes
EUA	Stratmann e Aparicio-Castillo (2006, 2007)	Teto de gastos e limitação de doações	Votos para incumbentes
Modelo teórico	Pastine e Pastine (2011)	Teto de gastos e limitação de doações	Votos
EUA	La Raja e Shaftner (2014)	Teto de gastos e limitação de doações	Votos para incumbentes e para o Partido Republicano
Brasil	Avis et al (2017)	Teto de gastos	Volatilidade eleitoral

Brasil	Silva Jr et al (2021)	Proibição das doações empresariais	Escândalos, atuação da sociedade civil e cooperação entre partidos estabelecidos
--------	-----------------------	------------------------------------	--

Fonte: elaboração própria.

Neste artigo, me preocupo especialmente com dois resultados possíveis para a restrição ao autofinanciamento: o nível de desigualdade da disputa e a relação entre esta fonte e o sucesso eleitoral. O autofinanciamento representou grande parte dos recursos que circularam nas eleições municipais brasileiras (Schaefer e Barbosa, 2019; Reis e Lucas, 2020), entre 2004 e 2016. Neste último ano representou 40% dos valores que circularam na eleição (Lauritzen, 2020). Como sua distribuição é também fortemente concentrada (Schaefer, 2022), espero que:

*H3: quanto mais concentrado o autofinanciamento no município, maior a redução da desigualdade na eleição pós-restrição ao autofinanciamento.*

Ou seja, considero como unidade de análise o município onde ocorre a competição em dois períodos do tempo: antes (2016) e depois (2020) da mudança.

Dialogando com a literatura sobre efeitos das reformas na questão da vantagem de incumbentes, postulo, como hipótese que:

*H4: a limitação de recursos próprios, tornou esta fonte menos importante para o desempenho dos incumbentes.*

Na próxima seção apresento os dados e métodos.

### 3 Dados e Métodos

Neste artigo, utilizo estratégias de coleta e análise de dados variadas. No teste da primeira hipótese, os dados coletados são provenientes de fontes documentais e levam em conta leis, projetos de lei e debates parlamentares ocorridos entre o início da década de 90 (precisamente a aprovação da lei nº 8.713, de 1993) até 2019, com a aprovação da lei nº 13.878/2019, que limita o autofinanciamento. Considero que os resultados das primeiras eleições pós-proibição de doações empresariais, em 2016, foram condições necessárias para a mudança do ordenamento legal, em específico no caso do uso de recursos próprios.

Na realização do teste da hipótese dois, trabalho com dados retirados do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do TSE que dão conta dos debates e votos realizados antes da aprovação

da lei nº 13.878, de 2019. A partir de modelos de regressão logística binária, estimo a relação entre o autofinanciamento e os votos realizados pelos deputados. A variável dependente é o voto: se pela restrição (1) ou não restrição (0) do autofinanciamento há 10% do teto de gastos, enquanto a variável independente principal é a média de autofinanciamento por eleitor no distrito.

Para testar a hipótese três, coletei informação no TSE sobre votos e prestação de contas de candidatos a prefeito nas eleições de 2016 e 2020. Considero como variável independente a concentração do autofinanciamento na eleição municipal, através do índice de Herfindahl-Hirschman (HH). O HH foi originalmente proposto para o cálculo da concentração de empresas em determinado setor econômico: é calculado pela soma dos quadrados das partes de mercado das empresas que compõem o ramo de atividade. É utilizado, porém, no caso das eleições para medir desde o grau de concentração dos votos dos candidatos até as receitas de campanha (Feld e Groffmann, 2007). Como variável dependente, calculo o índice HH para as votações dos candidatos. É esperado que nos municípios em que o autofinanciamento foi mais concentrado, maior também foi a redução da desigualdade. Estimo modelos de regressão MQO para observar as relações.

Por fim, testo a hipótese quatro levando em conta os dados de candidatos a prefeito nas eleições de 2016 e 2020 que tentaram a reeleição. No entanto, o nível de análise é o candidato e não o município. Como variável dependente considero o desempenho eleitoral (percentual de votos e probabilidade de vitória); e como variável independente o valor de recursos próprios arrecadado pelos candidatos. Incluo, assim como no caso da hipótese três, uma série de controles nos modelos de regressão.

Quadro 4: Desenho de Pesquisa

Pergunta	Hipótese	Variável Dependente/Evento	Variável Independente/Condição	Dados/Unidade de análise
Causas da limitação	As primeiras tentativas de regular autofinanciamento ocorrem após resultados que demonstram a viabilidade de candidatos autofinanciados nas eleições brasileiras.	Preocupação com o tema	Proibição das doações empresariais e eleições de 2016	Documentos, discursos e proposições legislativas

	Quanto mais dependente do autofinanciamento, menor a probabilidade de o parlamentar votar pelo recrudescimento no uso desta fonte de recursos.	Voto a favor da limitação	Recursos próprios por eleitor no UF (eleição de 2018)	Parlamentares
Consequências da limitação	Quanto mais dependente do autofinanciamento o município, maior a redução da desigualdade na eleição pós-restrição ao autofinanciamento.	Concentração de votos (HH)	Concentração de autofinanciamento (HH) * Eleição de 2020	Municípios
	A limitação de recursos próprios, tornou esta fonte menos impactante para os incumbentes.	Concentração de votos (%) e Vitória Eleitoral	Concentração de autofinanciamento (%) * Eleição de 2020	Candidatos a reeleição

Fonte: elaboração própria

## 4 Análise de resultados

### 4.1 Causas

#### 4.1.1 Por que mudar?

A legislação brasileira que regula o financiamento de campanhas variou de forma substantiva ao longo do tempo. As primeiras eleições diretas presidenciais após o regime autoritário (1964-1985), se deram a partir de uma legislação que: proibia as pessoas jurídicas (“empresas com finalidade lucrativa”) doarem recursos diretamente a candidatos e/ou partidos, os limites de gastos seriam definidos pelos partidos, bem como seriam esses os prestadores de contas junto à Justiça Eleitoral. O formato desta legislação vigorou até 1993, quando foi aprovada nova lei das eleições na esteira do escândalo do esquema de financiamento da candidatura vitoriosa de Fernando Collor de Melo a presidência (1989). Não há espaço aqui para a reconstrução dos eventos que marcaram a chegada de Collor a presidência e seu ocaso (Sallum Jr, 2016). No entanto, cabe mencionar que o escândalo do “*Collorgate*”, envolveu o uso de recursos empresariais para financiamento de campanha através de Caixa 2 (dinheiro não declarado oficialmente), o que colocou em pauta o debate sobre as doações de pessoas jurídicas e as prestações de contas.

A lei nº 8.713, de 1993, visou regulamentar o pleito de 1994 e trouxe alterações importantes para a condução financeira das campanhas eleitorais no país. Acabou-se com a proibição das doações de pessoas jurídicas, permitiu-se a doação direta aos candidatos, tanto das doações

empresariais quanto de indivíduos e dos próprios candidatos (autofinanciamento) e estabeleceu-se que o candidato deveria ser o único responsável pela veracidade das informações contidas nas prestações de contas. O teto para doações de pessoas jurídicas foi limitado a 2% da receita operacional bruta de 1993; para pessoas físicas 10% dos rendimentos brutos de 1993 e para recursos próprios ao valor máximo estabelecido pelos partidos. O modelo exposto na lei foi seguido até 2015. As consequências foram, por um lado, maior autonomia para os candidatos (podendo receber recursos de diferentes fontes) e individualização das prestações de contas, o que representava uma grande alteração em relação a legislação do regime autoritário (aumentou-se assim também os efeitos já mais individualizados da lista aberta). De outro lado, a ausência de limites nominais e a adoção de critérios relativos nas doações aumentou o poder de grandes doadores. Seguindo a lei, uma empresa com receita operacional bruta de 10 bilhões de reais poderia alocar para as campanhas eleitorais um valor de 200 milhões de reais. Esse tipo de regra acaba legalizando a desigualdade na disputa eleitoral, em que grandes empresas e grandes doadores, como pessoas físicas, tornam-se fiéis da balança na competição entre candidatos. No caso do autofinanciamento, os limites tornaram-se bastante flexíveis, dado que seriam definidos pelos próprios partidos. Não ficou claro, porém, se os limites de recursos próprios se enquadrariam no tipo de doação de pessoa física (10% dos rendimentos brutos), ou se não haveria este limite. Em última instância, ficavam regulados pelos próprios partidos na disputa por cada cargo.

Em 1997, é aprovada a “Lei das Eleições” (nº 9.504). Esta norma revoga as demais, mas não altera os principais aspectos já tratados. A aprovação de outras leis eleitorais: 11.300/2006, 12.034/2009 e 12.891/2013, não alterou de forma substantiva o modelo de regulação do financiamento de campanhas no Brasil. A grande alteração se deu a partir do julgamento da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) 4.650, pelo STF. Ou seja, através de decisão do Judiciário e não do Legislativo. Até então, o financiamento de campanhas possuía quatro pilares no Brasil: doações de empresas, doações de pessoas físicas, autofinanciamento e recursos públicos, por meio do Fundo Partidário (Mancuso, 2020).

A ADI 4.650 foi ajuizada no STF pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em 2011. Visou tornar inconstitucionais dispositivos da “Lei das Eleições” e da Lei dos Partidos Políticos (nº 9.096, de 1995), que permitiam a doação de pessoas jurídicas a partidos e candidatos. Entre os argumentos expostos pela OAB estava a ideia de que os limites de doação consagrados na lei (2% da receita bruta no ano anterior) levariam a “plutocratização” do sistema político. Além de tornar

desigual a disputa entre candidatos, dada a predileção de empresas por determinados políticos (Mancuso *et al.* 2016), a permissão de doações empresariais, na visão da OAB, significava a captura do poder político pelo poder econômico.

Em relação a petição original, o resultado final do julgamento representou o fim das doações de empresas nas campanhas. O aspecto dos limites nominais para pessoas físicas e autofinanciamento não foram contemplados pelo STF. As novas leis sobre financiamento de campanha, abordadas na próxima subseção, mantiveram este silêncio até 2019. O resultado posterior do julgamento foi uma série de minirreformas políticas que aumentaram a regulação do financiamento de campanha e, em 2017 e 2019, do autofinanciamento.

É interessante observar que durante os votos dos ministros do STF acerca da ADI 4.650 (2011-2015), os partidos no Congresso Nacional se mobilizaram em duas frentes: na votação da Lei Orçamentária Anual, de 2015, os recursos para o Fundo Partidário foram incrementados de 289,6 milhões de reais (dotação inicial no projeto apresentado pelo governo), para 867,6 milhões de reais; em 2015, foi aprovada uma nova lei modificando a legislação eleitoral: lei nº 13.165. A grande inovação desta foi a inclusão do teto de gastos nas campanhas eleitorais. Em seu artigo 18 ficou definido que o limite de gastos deveria ser estabelecido pelo TSE. O Tribunal, por sua vez, considerou os gastos máximos realizados no pleito de 2012 como parâmetro, calibrando-os pela inflação acumulada no período.

A lei não alterou os limites de doações de pessoas físicas: estas continuaram podendo contribuir para campanhas com até 10% do rendimento bruto do ano anterior. No caso do autofinanciamento, porém, as contribuições não foram mais limitadas por cada partido, mas a partir do teto de gastos em cada cargo. Essa norma manteve o aspecto da influência de grandes doadores, dado que poderiam tirar do próprio bolso em ordem de se eleger, ou eleger outros, recursos praticamente ilimitados. No caso da eleição para a prefeitura de Rio de Janeiro, por exemplo, um candidato poderia contribuir para a própria campanha até 19,8 milhões de reais.

As eleições municipais de 2016 foram as primeiras, desde 1994, sem provisão legal de recursos empresariais. O contexto político, por sua vez, foi marcado pela forte rejeição ao PT, logo após Dilma Rousseff sofrer processo de impeachment, e crescimento do PSDB, principal partido de oposição aos governos petistas. Na cidade de São Paulo, o partido lança João Doria como candidato à prefeitura. Doria, empresário dono de um grupo de comunicação e marketing (“Grupo Doria”), era filiado ao partido desde 2001, mas não havia disputado ainda nenhum cargo eletivo.

O novato na política foi “apadrinhado” pelo então governador paulista Geraldo Alckmin. Para se tornar candidato, Doria disputou prévias que racharam o PSDB municipal. As críticas ao processo de disputa interna se valeram de um suposto beneficiamento de Doria pelo uso da máquina estadual do governo<sup>ii</sup>. O apoio de Alckmin a Doria, mesmo com todo desgaste intrapartidário, se justificou, como reportado a época, pela capacidade do candidato à prefeitura se autofinanciar. Em um contexto de escassez de recursos, este ativo se mostrou uma vantagem competitiva. Doria, segundo a prestação de contas oficial do TSE, autofinanciou quase 40% de sua campanha, que custou 7,3 milhões de reais. No fim, acabou eleito no primeiro turno.

A história de Doria interessa aqui na medida em que significa uma alteração nos padrões de financiamento das campanhas brasileiras, o que, por sua vez, possui consequências em termos regulatórios. Conforme Reis e Eduardo (2019), entre os efeitos da decisão do STF de 2015 e a inclusão do teto de gastos, pode-se destacar: uma redução substancial nas despesas declaradas pelos candidatos a prefeito e vereador (no primeiro caso de 3 bilhões em 2012 para 1,5 bilhão em 2016, no segundo 2,3 bilhões para 1,5), e a alteração das fontes de recursos. Ainda conforme os autores há um crescimento da proporção de recursos de pessoas físicas e recursos próprios entre os dois pleitos. Schaefer e Barbosa (2019) comparam as duas eleições no caso das disputas pelas prefeituras no estado do Rio Grande do Sul. Se em 2012, os recursos próprios representavam 14% do total das campanhas, em 2016 esse número passa para mais de 30%. O crescimento do peso dos recursos próprios também foi o caso na maioria dos partidos.

Dado o princípio da anterioridade, qualquer mudança nas regras que regulam as eleições deve ser feita um ano antes do pleito para terem efeito. Então, os legisladores usualmente alteram as regras em anos ímpares. Em 2017, uma nova reforma política entrou em pauta. Entre as alterações previstas, houve o (1) estabelecimento de um teto de gastos fixo para cada cargo em 2018; (2) limitação do autofinanciamento ao patamar de pessoas físicas – com teto nominal; (3) o estabelecimento de um novo fundo público para o financiamento de campanhas; (4) proibição das coligações proporcionais a partir do pleito de 2020; e (5) instalação de uma cláusula de desempenho para os partidos políticos. As mudanças 1, 2 e 3 foram contempladas no projeto de lei (PL) 8.612/2017 (lei nº 13.488), enquanto as mudanças 4 e 5 foram contempladas na PEC 282/2016 (Emenda Constitucional nº 97). Foco aqui no projeto de lei e sua posterior transformação em norma jurídica, dado que toca no ponto da regulação do autofinanciamento. O “efeito Doria” foi determinante para que legisladores prestassem atenção na questão da regulação do

autofinanciamento, no sentido de impor limites a esse tipo de contribuição. Até a eleição de 2016, nenhuma proposição legislativa (Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Decreto Legislativo, e mesmo Requerimento) menciona o termo autofinanciamento associado a eleições<sup>iii</sup>.

O PL 8.612 foi formulado no âmbito da Comissão Especial para a Reforma Política, e debatido rapidamente entre setembro e início de outubro de 2017 (para que valesse em 2018). Durante as discussões do texto, diversas emendas foram incorporadas, entre elas destaque: a emenda dois, que limitava a contribuição de pessoas físicas e o autofinanciamento a no máximo dez salários mínimos, bem como emenda incluída no texto final, pelo próprio relator, que revogava o parágrafo 1-A do artigo 23 da Lei das Eleições. Neste caso, os limites para o autofinanciamento foram estabelecidos como até sete por cento do valor do teto para as campanhas proporcionais e até 200 mil reais para campanhas majoritárias (art. 9 – Redação Final). Ambas as emendas foram aprovadas por votação simbólica, a partir da orientação dos líderes partidários. Durante a discussão da incorporação das emendas ao texto (4 de outubro de 2017), o “efeito Doria” foi retomado nominalmente. Glauber Braga, então líder do PSOL, afirmou: “Sr. Presidente [...] esta é a emenda João Doria — teve que votar sim para estabelecer limite da doação de pessoa física na campanha eleitoral”<sup>iv</sup>.

Após a aprovação do texto, o Senado revogou o teto de gastos do autofinanciamento para patamares mais baixos: equiparando o valor a doações de pessoas físicas. Conforme Reis (2021, 39): “A aparente trapalhada acabou forçando (ou facilitando) o veto presidencial contra todos os tetos (...)”. Na verdade, o presidente da República, Michel Temer, vetou cinco dispositivos da nova lei (Veto 32/2017), entre eles a limitação de doações a 10 salários mínimos (Parágrafo 1, artigo 23) e a revogação da proibição do autofinanciamento total das campanhas (Parágrafo 1-A, artigo 23). Como o veto não foi apreciado um ano antes do pleito de 2018, na prática o texto que valeu para as eleições seguintes mantinha os critérios anteriores: doações de pessoas físicas até 10% do rendimento bruto do ano anterior, e limite de autofinanciamento de acordo com o teto. Os vetos foram apreciados em dezembro de 2017 e, na maioria, mantidos: quatro dos cinco.

As limitações nominais de doações de pessoas físicas ainda não foram reguladas no Congresso: mantém-se o critério da Lei das Eleições de 1997. O autofinanciamento, por sua vez, teve o veto rejeitado. Na prática, porém, não houve grandes alterações. Os candidatos poderiam gastar em suas campanhas até 10% dos rendimentos brutos do ano anterior, não ficando claro se esses valores poderiam ou não representar o teto de gastos para cada cargo. Explico melhor:

considere-se um candidato hipotético que disputa um cargo com o teto de gastos de um milhão de reais. Conforme a versão anterior da legislação promulgada em 2015, este poderia doar para a própria campanha até um milhão de reais independentemente de sua renda auferida no ano anterior. Para que pudesse fazer o mesmo com a nova lei, este mesmo candidato teria que ter uma renda anterior de 10 milhões. Há, neste sentido, uma limitação, mas esta não afetou grandes doadores. De qualquer forma, a versão da lei com o veto rejeitado não valeu em 2018 e, no ano seguinte, nova lei eleitoral foi aprovada. Naquele pleito, porém, acabou valendo a legislação anterior, o que possibilitou, novamente, a “aparição” de candidatos extremamente autofinanciados, além de novamente João Dória, o presidenciável Henrique Meirelles (MDB) que gastou do próprio bolso mais de 62 milhões de reais (a valores corrigidos pela inflação de dezembro de 2020).

É interessante observar que na discussão dos vetos, o ponto do autofinanciamento foi consenso no Congresso Nacional. Na Câmara, apenas cinco dos 249 deputados presentes votaram para manter o veto, sendo que todos os partidos orientaram pela rejeição. Doria novamente aparece no debate. O deputado Ivan Valente (PSOL-SP), por exemplo, declarou:

Essa emenda tem nome: é a emenda dos ricos, do **riquinho Doria**. Essa emenda é a emenda Doria. Nós temos que derrotá-la, porque o candidato pode colocar sem limites. Ficaria escrito na lei que o candidato não teria limite para colocar dinheiro. E isso não é igual para todos. Por isso, o PSOL, claramente, para reduzir custos de campanha, vota "não" a essa proposta [grifos meus]<sup>v</sup>.

A direita do espectro político, o deputado Espiridião Amin (PP-SC) pontuou que:

[...] é da maior gravidade a manutenção ou não deste veto. O Supremo Tribunal Federal já tem decisões que impõem penalidade ao abuso de poder econômico. Ao não estabelecer um parâmetro de participação do candidato mais abonado, a lei estará tentando consolidar o desequilíbrio entre a renda e o uso do dinheiro próprio na campanha eleitoral.

Em comum, além da defesa de um processo eleitoral mais equânime no que concerne o financiamento, há que se destacar que ambos os parlamentares são políticos experientes, com posições de destaque em seus respectivos partidos. A negativa em relação ao autofinanciamento pode significar, neste sentido, também o receio em relação a “aventureiros” com capacidade de bancar as próprias campanhas (Fuentes, 2018).

Em 2019, a Câmara dos Deputados aprova uma nova lei eleitoral (nº 13.878) que limitou o autofinanciamento em patamares mais baixos, e que valeu no pleito municipal de 2020. Volto a ela com mais destaque a ela na próxima subseção.

A legislação promulgada no contexto do julgamento da ADI 4.650 demonstra uma sequência clara: proibição das doações de empresas; maior peso de recursos próprios na disputa, simbolizados pela vitória de um candidato autofinanciado na cidade mais populosa do país; maior regulação sobre o autofinanciamento.

#### **4.1.2 Quem favorece a reforma? (H2)**

Analiso com maior destaque a votação e as discussões na Câmara dos Deputados em torno do PL 4.121 de 2019, que se converteu em norma jurídica no mesmo ano (lei nº 13.878). O PL foi apresentado pelo deputado federal Otaci Nascimento (SD-RR), no final de julho de 2019. A apreciação do mesmo foi realizada em pouco mais de 60 dias, sendo aprovada pela Câmara no dia primeiro de outubro, pelo Senado no dia dois e sancionada pela presidência da República no dia seguinte. Com a relatoria de Fabio Trad (PSD-MS), o projeto foi debatido somente no Plenário da Câmara, quando foram incluídas emendas.

A emenda ao PL que interessa aqui foi apresentada pela liderança do PSL (atualmente União Brasil) durante as discussões em Plenário (EMENDA DE PLENÁRIO Nº 2). Ela modificou o projeto original no ponto da regulação do autofinanciamento. No texto do relator, eram mantidos os critérios anteriores do uso de recursos próprios – equivalentes ao de pessoas físicas (10% dos rendimentos brutos do ano anterior). A emenda do PSL, apoiada por 12 dos 22 partidos, propunha o limite do uso de recursos próprios até 10% do teto de gastos do cargo em disputa. Neste caso, um candidato a prefeito em Acrelândia poderia contribuir para sua campanha até 10.803,90 reais, dado que o teto de gastos naquele município era de 108.390,00 reais. A mudança não tocava no ponto de limitação nominal, mas representava um teto mais baixo para o autofinanciamento.

O debate em plenário ocorreu em três momentos: (1) apresentação do texto original; (2) destaque do partido Novo; e (3) emenda do PSL. O texto original mantinha o patamar das contribuições de recursos próprios em até 10% dos rendimentos brutos. A medida foi criticada pelo partido Novo, que apresentou destaque para suprimir o artigo. Na prática, permitindo o autofinanciamento até o limite do teto, independentemente dos rendimentos. O destaque foi rejeitado de maneira simbólica. Na mesma sessão, o PSL apresenta emenda através de seu líder,

que acaba sendo aprovada e incorporada no projeto de lei final. Esta sequência de eventos foi marcada por 54 discursos de deputados federais.

É possível enquadrar este debate em três posições. No primeiro caso, há uma defesa da liberdade de se autofinanciar, posição exclusiva do Novo. No segundo caso, há uma defesa da igualdade da disputa eleitoral – em favor da Emenda nº 2. No terceiro, uma defesa da técnica, por falta de melhor palavra, em relação ao projeto original. No quadro 5 exponho as posições dos partidos de acordo com os discursos parlamentares:

**Quadro 5: Posições dos partidos em relação ao PL 4.121/2019**

Posição	A favor da Liberdade de se autofinanciar	A favor da Igualdade da disputa eleitoral	A favor do texto original
Partidos	NOVO	PT, PSL, PSOL, PROS, Cidadania, REDE, PSC, PSB.	MDB, PSD, DEM, PL, Republicanos.

Fonte: elaboração própria.

A posição do partido Novo inicial era pela manutenção da legislação nos termos de 2015, ou seja, limitando o autofinanciamento pelo teto de gastos de cada cargo. Esta posição se baseava em argumentos como: a liberdade do uso de recursos privados - próprios nas campanhas e a ausência de limites no uso de recursos públicos. Para o deputado Tiago Mitraud (NOVO-MG)<sup>vi</sup>:

(...) em relação ao limite de 10% dos rendimentos do ano anterior, nós acreditamos que, além de ser uma medida que tira a liberdade do cidadão que, independentemente de seu patrimônio, queira financiar a sua campanha, isso pode ser inclusive mais prejudicial para o candidato que tem renda menor, o candidato que não tem um emprego fixo, que não tem recurso investido e rendendo financeiramente, mas teve uma renda de 15 mil reais, 20 mil reais, 30 mil reais, e tem um patrimôniozinho guardado ao longo de alguns anos, porque fez uma poupança. Agora, esse candidato, que tem uma poupança de 50 mil reais, por exemplo, mas que, no ano anterior à campanha, só teve rendimento de 20 mil, só vai poder colocar no máximo 2 mil reais na sua campanha. Então, além de ferir um conceito que, para nós, é muito importante, que é **a da liberdade de cada indivíduo poder utilizar seus próprios recursos para financiar a sua candidatura, nós vemos que esse texto pode ser prejudicial a quem tem um menor rendimento** [grifos meus].

Ou seja, o parlamentar argumentava que a limitação no uso de recursos próprios seria prejudicial a competição política, na medida em que tolheria a liberdade dos candidatos utilizarem seu próprio patrimônio como vantagem competitiva.

O destaque foi derrotado por votação simbólica e criticada por parlamentares de partidos à direita e à esquerda. Posteriormente, é apresentada a emenda do PSL. A emenda divide o plenário de acordo com os argumentos em torno da “igualdade” da competição eleitoral e aqueles que defendiam o texto original, apresentado pelo relator. Daniel Coelho (Cidadania), orientou o partido de acordo com a tese de que:

(...) eu entendo, e já tinha antecipado, ser mais justo colocar os 10% como limite porque nós estamos atacando um problema que foi muito debatido aqui: o fato de quem ganha demais, quem é muito rico, poder colocar mais recursos na campanha. Estabelecendo-se 10% do limite da campanha, nós estamos igualando a todos. **Aquele que tiver dinheiro disponível e declarado no Imposto de Renda pode colocar até o limite de 10%. Não estamos dando vantagem exatamente para aqueles milionários que têm uma renda muito grande e que, por esta regra dos 10% inclusive, podem obter uma imensa vantagem no processo eleitoral, por terem uma renda maior. Esta regra de 10% do valor iguala todos os candidatos. Ela é mais justa e mais democrática.** [Grifos meus]

Os argumentos em torno do texto original se baseavam na questão técnica de que os 10% do teto seriam objeto de interpretação e, posteriormente, interferências do TSE. Vermelho (PSD-PR), defendia que:

Nós estamos votando muito rápido um texto muito importante, que abre brechas para caixa 2, 3, 4, 5 e 6. Nesse sentido, o Deputado Trad estava certo com o substitutivo dele, quando dava o limite de 15 mil, 20 mil, 50 mil, 100 mil reais. Hoje, nós estamos fazendo uma votação que vai limitar em 10 mil, 12 mil, 15 mil reais em cidades médias. **Eu acho que temos que repensar o texto, com os Líderes, e parar um minutinho. As brechas vão ficar abertas e dar ao TSE a oportunidade de, mais uma vez, fazer sua intervenção, como fez no passado.** [Grifos meus]

Ao fim da sessão, após as orientações dos líderes, foi realizada votação nominal da Emenda nº 2. Na tabela 1, estão expostas as posições dos partidos, os votos dos parlamentares e também os recursos próprios médios das bancadas. Ao total, 390 deputados federais votaram nominalmente.

Desconsidere aqueles em que não havia informação sobre as prestações de contas, totalizando 381 deputados federais.

Como se observa, o NOVO orientou favoravelmente a emenda – mudando sua posição original, outros partidos favoráveis a emenda foram PT, PSB, PCdoB, PROS, PSC, PSOL, Podemos, Avante, Rede, PSL, PV, Patriota e Cidadania (abrangendo todo o espectro ideológico). PSD, partido em que os parlamentares, em média, mais gastaram do próprio bolso nas eleições de 2018, orientou contrariamente, assim como DEM, PL, PMN, Republicanos e Solidariedade (todos mais à direita). Liberaram a bancada PP, PTB, PSDB e MDB. Por fim, o PDT orientou pela obstrução.

**Tabela 1: Orientação partidária Emenda nº 2 do PL 4.121/2019 e características do autofinanciamento dos parlamentares**

<b>Partido</b>	<b>Orientação</b>	<b>Média Recursos Próprios por eleitor</b>	<b>Furaria Teto</b>	<b>Contra limitação de 10% do teto</b>	<b>A favor da limitação de 10% do teto</b>
<b>PSD</b>	Não	0,132	3	19	7
<b>PODEMOS</b>	Sim	0,076	2	0	10
<b>PDT</b>	Obstrução	0,037	3	2	19
<b>PSC</b>	Sim	0,036	0	0	7
<b>DEM</b>	Não	0,024	2	13	5
<b>PP</b>	Liberado	0,020	2	18	4
<b>PTB</b>	Liberado	0,013	0	3	4
<b>MDB</b>	Liberado	0,011	2	20	5
<b>SD</b>	Não	0,011	0	9	3
<b>PMN</b>	Não	0,010	0	0	1
<b>PV</b>	Sim	0,008	0	0	4
<b>PSL</b>	Sim	0,007	2	0	43
<b>REPUBLICANOS</b>	Não	0,006	0	21	1
<b>PT</b>	Sim	0,005	1	1	40
<b>PSB</b>	Sim	0,005	1	1	29
<b>PATRIOTA</b>	Sim	0,005	0	0	4
<b>AVANTE</b>	Sim	0,004	0	5	1
<b>PL</b>	Não	0,004	0	18	7

<b>PSDB</b>	Liberado	0,004	0	3	19
<b>PSOL</b>	Sim	0,004	0	0	10
<b>CIDADANIA</b>	Sim	0,003	0	0	7
<b>PROS</b>	Sim	0,002	0	1	7
<b>PCDOB</b>	Sim	0,002	0	1	7
<b>NOVO</b>	Sim	0,002	0	0	8
<b>REDE</b>	Sim	0,000	0	0	1

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados e do TSE.

Além da orientação dos partidos e da média de recursos próprios empregados nas campanhas pelos parlamentares (considerando o eleitorado), nas demais colunas estão expostos o número de parlamentares que “furariam o teto” em 2018, caso a nova lei estivesse valendo. Como o teto de gastos na campanha anterior fora 2,5 milhões de reais para o cargo de deputado federal, considere aqueles que arrecadaram para suas campanhas mais de 250 mil do próprio bolso (10% do teto). Estes foram apenas 18 do total de votantes, concentrados no PSD e PDT.

Realizo também análise de regressão logística binária, para observar como os parlamentares votaram na emenda nº 2 do Plenário, que alterou os limites do autofinanciamento (H2). A função deste tipo de análise é indicar a probabilidade da ocorrência de um evento, considerando a alteração de uma característica na(s) variável(is) independente(s) (Tranmer e Elliot 2008). No caso em questão, observo a probabilidade de os parlamentares votarem favoravelmente a limitação do autofinanciamento em 10% do teto de gastos ( $Y = 1$ ), considerando uma série de variáveis. A variável independente principal é Recursos Próprios arrecadados por eleitor no distrito ( $X$ ). É esperado que quanto maior a arrecadação do candidato com o autofinanciamento menor a probabilidade de votar pela restrição do uso de recursos próprios. Incluo também uma série de variáveis de controle: (1) a orientação do partido; (2) o fato da organização estar situada a direita do espectro ideológico, (3) se o parlamentar possuía mais de um mandato, ou seja, era veterano na Casa; (4) se autodeclarou ocupação empresarial no momento do pleito; e (6) se havia “furado” o teto. A consideração aqui é avaliar se parlamentares que votaram pela emenda foram orientados pelo partido a fazê-lo, dada a questão da disciplina partidária; parlamentares de direita teriam maior probabilidade de votar contra a emenda, dado que proporcionalmente possuem patrimônios mais altos e teriam maior interesse em se autofinanciar (Fuentes, 2018); parlamentares com maior experiência política seriam refratários às autodoações, na medida em que receberiam recursos de outras fontes (Mancuso et al, 2016); autodeclarados empresários seriam mais propensos a se

autofinanciar, logo, votariam contra a emenda (Schaefer e Barbosa, 2019); o fato de que quanto mais recursos próprios dispendidos menor a probabilidade de votar pela emenda, dados os próprios interesses; e uma variável semelhante: o fato de ter gasto mais recursos do que o regulamentado diminuiria a probabilidade de apoio à emenda.

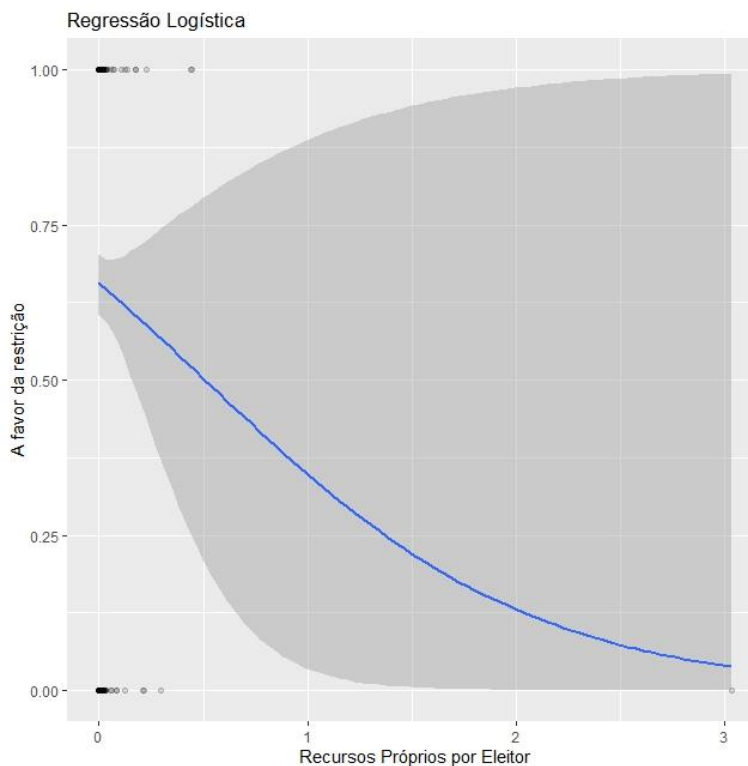
**Tabela 2: Regressão logística Votação Emenda nº 2 PL 4.121/2019**

Variáveis	B	Sig.	Exp(B)	Chance ((Exp(B)-1)*100)
<b>Recursos Próprios Eleitor</b>	-,432	,756	,649	-35,1
<b>Orientação Partido Sim</b>	4,183	,000	65,560	6456,0
<b>Direita</b>	-1,624	,000	,197	-80,3
<b>Veterano</b>	-,398	,215	,672	-32,8
<b>Empresário</b>	-,462	,412	,630	-37,0
<b>Teto</b>	-,063	,930	,939	-6,1

Teste de Hosmer e Lemeshow: Chi-Quadrado 4,887 e Significância = 0,757; Cox & Snell R Quadrado 0,431.

Os valores do exponencial de Beta e Razão de Chances nos ajudam a entender o relacionamento das variáveis independentes sobre a probabilidade de os parlamentares serem favoráveis a limitação do autofinanciamento. Apenas duas variáveis são estatisticamente significativas ao nível de  $p < 0,005$ : orientação do partido e direita. No primeiro caso, a orientação do partido pelo “Sim” indicou o aumento de 6,4 mil vezes a chance de o parlamentar também votar sim, pela limitação maior do uso de recursos próprios. No segundo caso, ser de um partido de direita diminuiu em 80 vezes a chance de os parlamentares serem favoráveis. As demais variáveis não são estatisticamente significativas, mas a direção dos coeficientes segue as hipóteses anteriormente enunciadas, excetuando o caso de deputado veterano. Parlamentares com mais de um mandato tiveram -32,8 vezes chance de votar a favor da limitação do autofinanciamento. Este valor se explica, muito provavelmente, pelo fato de que partidos com parlamentares novatos, como Novo e PSL, orientaram pelo sim, enquanto partidos com parlamentares mais experientes, como PL, PSD e DEM, orientaram pelo não.

**Figura 1: Recursos próprios arrecadados por eleitor no distrito e voto favorável a regulação de 10% do Teto.**



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara e do TSE.

O incremento das autodoações possui uma relação negativa com o voto favorável à emenda, mas não é possível descartar a hipótese nula. Na figura 1, é possível observar que as probabilidades previstas das autodoações do candidato diminuem as chances de este “ir contra seus interesses”. Essa relação, no entanto, excede em muito o intervalo de confiança. Parlamentares com níveis altos de financiamento, como José Nelto e Dagoberto Nogueira, ambos que arrecadaram quase 0,5 reais de recursos próprios por eleitor, por exemplo, votaram a favor da regulação. Neste caso, é possível observar que o grande fator explicativo da decisão de restringir, ou não, as contribuições do próprio bolso dos candidatos foi a orientação partidária. Em que há uma distinção, heterogênea é verdade, entre campos ideológicos. Partidos de direita tenderam a ir contra uma regulamentação mais dura do autofinanciamento.

É importante considerar que essa votação é somente parte da história. Desde 2015, com a proibição das doações empresariais através de decisão do STF, e especialmente com os resultados eleitorais de 2016 (o “fator” Dória), há uma espécie de consenso na elite política brasileira de que o autofinanciamento deveria ser combatido. Os argumentos de que o peso político de milionários gastando do próprio bolso nas eleições poderia mudar a balança de poder entre candidatos e partidos, bem como aumentar a desigualdade da disputa, uniram partidos de direita e esquerda:

talvez aqui temos um indicador de receio em relação a outsiders. O recorte dos debates parlamentares nos projetos de lei 8.612/2017 e 4.121/2019 demonstra isso. A própria recorrência do uso da vitória de João Dória a prefeitura de São Paulo denota que a preocupação com esse tipo de regulação vai ao encontro de efeitos inesperados da decisão do STF, ao mesmo tempo em que há um incremento substancial de recursos públicos disponíveis aos partidos. Esse dado corrobora achados de outros trabalhos sobre reformas do financiamento na América Latina: a coordenação de atores já inseridos no campo político para impedir ou dificultar a emergência de novos atores (Fuentes, 2018; Castañeda, 2018). Neste caso, novos no sentido da experiência política; mas com enormes recursos econômicos para se viabilizarem eleitoralmente. Nas próximas subseções trato dos efeitos destas mudanças.

## **4.2 Quais os efeitos da reforma?**

### **4.2.1 Efeitos sobre a competição municipal (H3)**

A aprovação do PL 4.121/2019 alterou a disponibilidade de recursos para as eleições municipais de 2020. Em 2016, a eleição se deu sem os recursos empresariais e sem o estabelecimento do FEFC, o que, junto ao estabelecimento do teto de gastos, representou uma eleição muito mais barata que a média (Avis et al, 2017; Reis e Eduardo, 2021). Naquele ano, o autofinanciamento representou 40,2% do total de recursos que circularam no pleito. Um acréscimo significativo em relação ao peso desta fonte em 2012: 24,1%; e o que viria ocorrer após a mudança legislativa: 12,9% em 2020 (Lauritzen, 2020). Após a reforma, o valor do autofinanciamento diminuiu nos dois sentidos, a medida em que o FEFC é incrementado de maneira significativa: passa a representar 2,034 bilhões de reais.

Nesta subseção considero a relação entre duas variáveis. A concentração de votos entre candidatos as eleições para prefeito (Y) e a concentração de recursos próprios na campanha (X). A unidade de análise é o município. A suposição é de quanto mais concentrado o autofinanciamento entre os candidatos do município, maior seria a concentração de votos. O autofinanciamento, afinal de contas, é a fonte de recursos mais desigualmente distribuída nas eleições brasileiras (Schaefer, 2022). Com a limitação do autofinanciamento, logo, pode haver um decréscimo da desigualdade. Esta hipótese dialoga com a literatura sobre a restrição de fontes de financiamento eleitorais e a questão da competição política (Silva Jr et al, 2021; Avis et al, 2017; Stratmann e Aparicio-Castillo, 2006; 2007), e com algumas das justificativas dos legisladores para a mudança (H1).

Como estratégia empírica, estimo modelos de regressão de mínimos quadrados ordinários (MQO). Operacionalizado a concentração de votos e do autofinanciamento a partir do índice HH, que varia de 0 (máxima igualdade) até 1 (máxima desigualdade). Os resultados indicam que o acréscimo de uma unidade do índice HH para o autofinanciamento, representa um aumento do índice HH para os votos de 0,46 (Modelo 1). Mais concentração de recursos próprios no município, maior a concentração dos votos. No modelo 2, incluo a variável ano, a interação entre ano e concentração de recursos próprios, bem como duas variáveis de controle: o número de candidatos no pleito e o PIB per capita do município (em log). As duas possuiriam sinal negativo sobre a concentração de votos (Roviello e Bugarin, 2022; Stratmann e Aparicio-Castillo, 2006), na medida em que o aumento da competição eleitoral e contextos com maior renda, o percentual de votos entre candidatos estaria mais distribuído.

Tabela 3: Regressões MQO – Concentração de votos x Concentração do autofinanciamento

	Modelo 1	Modelo 2
<b>Concentração Autofinanciamento</b>	0.464*	0.266*
	[0.455; 0.472]	[ 0.253; 0.279]
<b>Eleição 2020</b>		0.009*
		[ 0.005; 0.014]
<b>Concentração Autofinanciamento * Eleição 2020</b>		-0.030*
		[-0.031; -0.029]
<b>Candidatos (N)</b>		0.005*
		[ 0.004; 0.007]
<b>PIB per capita (Log)</b>		-0.031*
		[-0.046; -0.016]

<b>Adj. R<sup>2</sup></b>	0.533	0.664
<b>Num. obs.</b>	9240	9239

\* Null hypothesis value outside the confidence interval.

Os resultados indicam que a H3 se confirma: em 2020 há uma redução do impacto da concentração do autofinanciamento sobre a concentração de votos (quando consideradas as variáveis em interação). Este decréscimo significa que a restrição de recursos próprios a 10% do teto contribuiu para o aumento da competição eleitoral: maior dispersão dos votos entre candidatos. O PIB per capita (em log) segue também a direção esperada: maior a renda média no município, menor a concentração de votos (Roviello e Bugarin, 2022); já o número de candidatos não. Este coeficiente pode indicar que o acréscimo de candidatos não representa dispersão de votos dada a grande disparidade tanto das características dos próprios e seus partidos (capital político, força partidária, e outras); quanto a capacidade de arrecadação financeira. Em outras palavras, mais candidatos pode não significar mais competição. Outra informação que coaduna com esta interpretação é o coeficiente da eleição 2020. Naquele pleito, a concentração de votos foi maior que em 2016, apesar do aumento do número de candidatos a prefeito: 16.573 para 19.369.

#### 4.2.2 Efeitos sobre incumbentes (H4)

Por fim, destaco a análise sobre a limitação do autofinanciamento sobre o desempenho dos incumbentes. Os dados utilizados cobrem as prestações de contas dos candidatos e o status destes. Analiso somente aqueles candidatos que buscavam a reeleição nos municípios (3.936) e considero duas variáveis dependentes: o percentual de votos conquistados em relação aos votos válidos e a probabilidade de vitória. Como variável independente, considero o percentual de recursos próprios dos candidatos em relação ao total de recursos próprios no município. Esta é uma medida alternativa da concentração do autofinanciamento. Sua operacionalização se dá na seguinte forma: se no município  $i$ , todos os candidatos arrecadaram 100 mil reais do próprio bolso e o candidato A, sozinho, arrecadou 65 mil reais deste valor, o valor da variável é 65%. A interação deste valor com o ano da disputa (2020, pós-limitação), indica se o autofinanciamento torna-se, ou não, menos relevante para os incumbentes.

Na tabela 4, estimo uma série de modelos para testar as hipóteses. No modelo 3 (MQO), a variável dependente é o percentual de votos e a variável independente é o percentual de recursos próprios dos candidatos em relação ao total de recursos próprios no município; no modelo 4, utilizo a mesma especificação, mas com a inclusão de dois controles (PIB per capita, em log; e a competição pelo cargo); no modelo 5, a especificação leva em conta uma equação em dois estágios (2SLS), utilizada em Palda e Palda (1985). Estimo a relação entre ano do pleito e o autofinanciamento e, a partir deste coeficiente, a relação entre autofinanciamento e votos. Por fim, nos modelos 6 e 7, utilizo como variável dependente o fato do incumbente ser reeleito ou não (1 e 0), e as mesmas variáveis independentes e controles, a partir de modelos de regressão logística binomial.

Os resultados indicam que a H4 pode ser confirmada. Em primeiro lugar, a concentração do autofinanciamento entre candidatos aumenta o número de votos: o crescimento de 1% da concentração de recursos próprios representa: 0,2% de votos (Modelo 1); 0,15% (Modelo 2); e a probabilidade de ser reeleito: 1,29% (Modelo 8) e 1,39% (Modelo 9). Em 2020, também, candidatos à reeleição tiveram percentual de votos maior que 2016 (8%) e maior probabilidade de serem reeleitos (134%). A interação entre as duas variáveis, no entanto, indica que o autofinanciamento impactou mais, e de forma significativa, os votos e a probabilidade de reeleição em 2016, antes da limitação, do que em 2020. Além deste dado, no modelo 7 é possível perceber que a estimação em dois estágios também demonstra que o autofinanciamento possui impacto negativo em 2020. Isso não significa que gastar mais do próprio bolso implica menos votos, mas sim que o efeito marginal é menor na comparação entre os dois pleitos (Jacobson, 1978): ser autofinanciado em 2016 foi mais importante que 2020.

Tabela 4: Modelos para vitória e votos dos incumbentes x autofinanciamento

	OLS	OLS	2SLS	Logit	Logit
	<b>Modelo 5</b>	<b>Modelo 6</b>	<b>Modelo 7</b>	<b>Modelo 8</b>	<b>Modelo 9</b>
<b>Autofinanciamento (%)</b>	0.201*	0.151*	-0.469*	0.013*	0.014*
	[ 0.185; 0.217]	[ 0.132; 0.171]	[-0.799; - 0.138]	[ 0.011; 0.015]	[ 0.011; 0.017]

<b>Ano (2020)</b>		8.002*			0.853*
		[ 6.097; 9.907]			[ 0.587; 1.119]
<b>Autofinanciamento (%) * Ano (2020)</b>		-0.049*			-0.005*
		[ -0.079; - 0.020]			[ -0.009; - 0.000]
<b>Candidatos</b>		-9.389*			-0.342*
		[ -10.130; - 8.647]			[ -0.450; - 0.235]
<b>PIB per capita (Log)</b>		2.074*			0.310*
		[ 1.368; 2.780]			[ 0.210; 0.409]
<b>Adj. R<sup>2</sup></b>	0.137	0.265	-1.390		
<b>Num. obs.</b>	3931	3931	3931	3936	3936
<b>Wu-Hausman</b>			42.08*		
<b>AIC</b>				5285.286	5144.955

\* Null hypothesis value outside the confidence interval.

A confirmação das hipóteses 3 e 4 demonstra que a restrição de fontes de financiamento (reforma da oferta de recursos) possui consequências distintas a depender do modelo e/ou do tipo de recurso que é proibido/restringido. Se Avis et al (2017) destacam maior competição a partir do estabelecimento do teto de gastos nas eleições municipais brasileiras, e Silva Jr et al (2021), encontram resultados de que o fim das doações empresariais aumentou a relação entre concentração

de receita e concentração de votos, aparentemente, a limitação do autofinanciamento teve efeito salutar sobre a competição eleitoral. Tanto em termos da diminuição da concentração de votos na eleição pós-reforma (2020); quanto no percentual de votos conquistados pelos incumbentes (2020). À primeira vista, a mudança legislativa alcança seus objetivos. Outra questão, porém, permanece. Se o debate legislativo (H1 e H2) levava em conta a regulação do autofinanciamento como a “emenda do riquinho Dória”, é necessário considerar também a riqueza como uma variável “combatida” pela restrição. Os dados indicam que não há alteração neste ponto. A média de patrimônio dos candidatos à reeleição em 2016 vitoriosos é um pouco maior do que para esse grupo em 2020, mas sem significância estatística.

Esse resultado indica que a correlação entre autofinanciamento e patrimônio não é tão forte quanto aparenta (Schaefer, 2022). Não é a disponibilidade de riqueza que afeta o autofinanciamento, mas a disponibilidade de utilizar a riqueza politicamente (Giglioli, 2019). Neste sentido, é importante também considerar duas dimensões de desigualdade no caso do (auto)financiamento eleitoral: entre os atores dentro do campo político e fora do campo político (profissionais e amadores); e entre aqueles atores ricos e mais privilegiados, e aqueles menos privilegiados. Usualmente, essas camadas de desigualdades coadunam na representação (políticos profissionais detém capital político e econômico), mas, por vezes, ocorre que o poder político não é homólogo ao poder econômico. Ou, este último afeta o primeiro. Neste caso, atores muito ricos (com baixo capital político) podem ameaçar os políticos profissionais. No geral, porém, atores que detém ambos os tipos de capital tendem a se beneficiar de outras formas de financiamento: partidos, pessoas físicas e, quando permitido, empresas. Ou seja, o autofinanciamento não é necessário (Alexander, 2005). Neste caso, pode ser que o uso de recursos próprios em 2016 tenha sido contrabalanceado pela disponibilidade de recursos públicos na eleição posterior (mais de dois bilhões de reais). Dito isso, constatar que o autofinanciamento se tornou menos relevante, não necessariamente aponta para entrada no campo político mais inclusiva (em termos de grupos sociais retirados dos espaços de poder).

## **5 Considerações Finais**

A decisão do STF de proibir as doações de empresas (maiores financiadoras da política brasileira), alterou a estrutura de financiamento eleitoral em dois sentidos: o incremento de recursos públicos para campanhas e partidos e a maior relevância (e visibilidade) das autodoações como

recurso estratégico. Em um contexto de escassez de recursos, a vitória de um milionário (parcialmente autofinanciado) na maior cidade do país em 2016 parece ter sido um “efeito inesperado” das mudanças. Desde então, houve maior esforço dos legisladores em regular esse tipo de recurso, com uma tentativa frustrada em 2017 (após veto presidencial) e bem-sucedida em 2019. O acompanhamento dos debates legislativos demonstra que o “fator Dória” foi uma condição importante nas discussões e proposições. Entre argumentos de maior igualdade na disputa, e controle da competição, houve consenso em torno da necessidade de observar o autofinanciamento como problema a ser resolvido (excetuando a posição inicial do partido Novo). No caso da votação específica pela restrição do autofinanciamento a 10% do teto de gastos permitido nas campanhas, parlamentares de direita foram proporcionalmente mais contrários, enquanto que o fato de ter se eleito com recursos do próprio bolso não teve uma relação estatisticamente significativa.

Para além do debate normativo, sobre se permitir ou não que candidatos financiem/invistam seu próprio patrimônio em uma disputa eleitoral constitui uma nova configuração na balança de poder entre partidos e candidatos, ou incrementa a desigualdade em uma disputa já bastante desigual, o objetivo no teste das hipóteses 1 e 2 foi perceber a própria produção das regras como parte da interação entre atores políticos (North 1991; Campos 2009). Os dados apresentados possibilitam a confirmação da primeira hipótese de trabalho: o incrementalismo da regulação do autofinanciamento no Brasil possui relação com os resultados eleitorais pós-reforma do STF em 2015, em especial a eleição de João Dória (PSDB) como prefeito de São Paulo; enquanto descartam a segunda hipótese: não parece haver relação entre os recursos despendidos do próprio bolso e a votação pela restrição do uso desse tipo de recurso. Neste último caso, a relação é mediada pelos partidos. Em relação ao “fator” Dória, novamente, os dados dão conta de discursos e posicionamentos dos parlamentares em dois momentos específicos (2017 e 2019), o que demonstra que a vitória daquele candidato aparecia no “radar” como um problema. Em termos contrafactuais, não existindo a candidatura (e vitória) de Dória, não haveria um debate maior sobre o autofinanciamento? É razoável supor que não, ao menos já em 2017. Em 2018, com candidaturas milionárias autofinanciadas, no entanto, pode ser que o debate ocorresse.

Em relação às hipóteses 3 e 4, os dados apontam para confirmação das expectativas iniciais. A limitação do uso de recursos próprios aumentou a competitividade, considerando tanto o nível de análise município (H3) quanto candidato (H4). Ao contrário da proibição das doações empresariais, parece que o desenho da reforma do autofinanciamento foi mais efetivo na mediação

da relação entre dinheiro e votos. Candidatos à reeleição mais autofinanciados tiveram menor probabilidade de vitória e votos em 2020 (eleição pós-limitação) do que em 2016. O resultado não esgota as consequências da mudança, ou cobre todos os objetivos da alteração. Outras informações são necessárias. Por exemplo: a limitação tornou mais inclusiva a entrada no campo político? Dados preliminares indicam que não.

Neste artigo, tratei da regulamentação do autofinanciamento no Brasil, partindo da redemocratização até o PL 4.121/2019 (que se converteu na lei nº 13878/2019). A literatura sobre reformas eleitorais, em geral, e reformas do financiamento de campanhas e partidos, em específico, tem destacado basicamente duas dimensões desse tipo de mudança: permitir a entrada de mais atores no jogo político, ou restringi-la (1); aumentar ou diminuir a qualidade da representação e transparência (2). São diversos os fatores que explicariam por quê mudanças ocorrem (Scarrow, 2004; Witko, 2007; Nwokora, 2012; Castañeda, 2018; Fuentes, 2018), como suas consequências (Palda e Palda, 1985; Abramowitz, 1989; Stratmann e Aparicio-Castillo, 2006; 2007; Pastine e Pastine, 2011; La Raja e Shaftner, 2014; Avis et al, 2017; Silva Jr et al, 2021). Por um lado, a literatura destaca que fatores como volatilidade eleitoral, escândalos, mobilização da sociedade civil e preferências de curto e longo prazo de legisladores impactam na decisão de mudar o arcabouço legal do financiamento de campanhas e partidos; por outro, os efeitos das mudanças são determinados pelo tipo de restrição: podendo ou não beneficiar atores políticos já consolidados.

Se ninguém é, a priori, contrário a alterações que melhorem o ambiente de competição eleitoral, gerem maior transparência e qualidade da representação democrática, pouco consenso há sobre medidas que, de fato, melhorem a relação entre dinheiro e política. Os desenhos metodológicos das pesquisas e os próprios desenhos das reformas são bastante heterogêneos, o que dificulta a acumulação de evidências. Além disso, também é importante não esquecer fatores ideológicos ou normativos como orientadores da ação, seja de políticos seja da sociedade civil. Por exemplo, proibir as doações de empresas seria um caminho desejável - normativamente - a partir de uma suposição de que o poder econômico “contaminaria” a política (Reis, 2021). No entanto, a avaliação da reforma enquanto política pública demanda observar possíveis externalidades negativas (Silva Jr, 2021), e outras consequências inesperadas (Schaefer, 2022). De um outro lado, há a posição de que o governo não poderia limitar o uso de recursos de qualquer natureza, dado que estes são instrumentos de liberdade de expressão (decisão da Suprema Corte dos EUA no caso *Citizens United vs. Federal Election Commission*). Fico em uma posição intermediária, aqui

oferecendo uma análise que leva em conta o ciclo da limitação do autofinanciamento. Com esse esforço, espero entregar duas contribuições: no sentido substantivo, oferecer a análise de uma fonte de recursos pouco estudada; e, no sentido metodológico, a análise das causas e consequências de uma reforma eleitoral específica.

## 6 Referências Bibliográficas

- Abramowitz, A. I. (1989). "Campaign spending in US Senate elections". *Legislative Studies Quarterly*, 487-507. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/439955>
- Alexander, B. (2005). "Good money and bad money: Do funding sources affect electoral outcomes?". *Political Research Quarterly*, 58(2), 353-358. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3595635>
- Avis, E., Ferraz, C., Finan, F., & Varjão, C. (2017). "Money and politics: The effects of campaign spending limits on political competition and incumbency advantage" (No. w23508). *National Bureau of Economic Research*. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w23508>
- Borel, Marcelo. (2017). "Reformas no financiamento de campanhas eleitorais na Argentina e aprofundamento democrático." *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 22.1: 203-232. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6070676>
- Campos, Mauro. (2009). "*Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil*". Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5233>
- Castañeda, Néstor. (2018). "Electoral volatility and political finance regulation in Colombia." *Colombia Internacional* 95: 3-24. Disponível em: <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.01>
- Cox, G. W., & Thies, M. F. (2000). "How Much Does Money Matter? "Buying" Votes in Japan, 1967-1990". *Comparative Political Studies*, 33(1), 37-57. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414000033001002>
- Feld, S. L., & Grofman, B. (2007). "The Laakso-Taagepera index in a mean and variance framework". *Journal of Theoretical Politics*, 19(1), 101-106. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0951629807071021>
- Fuentes, Claudio. (2018). "Cortándose las alas. Factores que explican la reforma al financiamiento electoral en Chile." *Colombia Internacional*, 95, 109-136. Disponível em: <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.05>.

- Giglioli, M. F. N. (2020). "Plutocratic leadership in the electoral arena: three Mitteleuropean cases of personal wealth in politics". *Comparative European Politics*, 18, 309-329. Disponible em: <https://link.springer.com/article/10.1057/s41295-019-00187-0>
- Griner, Steven; Zovatto, Daniel. (2004). "De las normas a las buenas prácticas, el desafío del financiamiento político en América Latina". Organización de los Estados Americanos. Disponible em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7719965>.
- Jacobson, G. C. (1978). "The effects of campaign spending in congressional elections". *American Political Science Review*, 72(2), 469-491. Disponible em: <https://doi.org/10.2307/1954105>
- La Raja, R. J., & Schaffner, B. F. (2014). "The effects of campaign finance spending bans on electoral outcomes: Evidence from the states about the potential impact of Citizens United v. FEC". *Electoral Studies*, 33, 102-114. Disponible em: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.08.002>
- Mancuso, Wagner Pralon. (2020). "The incomplete transition. A review of the recent changes in Brazil's electoral financing model". *Bribery, Fraud, Cheating*, p. 121-144.
- Mancuso, W. P., Figueiredo Filho, D. B., Speck, B. W., Silva, L. E. O., & Rocha, E. C. da. (2016). "Corporate Dependence in Brazil's 2010 Elections for Federal Deputy". *Brazilian Political Science Review*, 10(3)). Disponible em: <https://doi.org/10.1590/1981-38212016000300004>
- Muñoz-Pogossian, Betilde. (2015). "Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: una mirada a las elecciones en Centroamérica, 2010-2014". *Colombia Internacional*, n. 85, p. 53-80. Disponible em: <https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.02>
- North, Douglass C. 1991. "Institutions". *Journal of economic perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112. Disponible em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.5.1.97>
- Nwokora, Zim. 2014. "The distinctive politics of campaign finance reform." *Party Politics* 20.6: 918-929. Disponible em: <https://doi.org/10.1177/1354068812462922>
- Palda, K. F., & Palda, K. S. (1985). "Ceilings on campaign spending: Hypothesis and partial test with Canadian data". *Public Choice*, 313-331. Disponible em: <https://www.jstor.org/stable/30023769>
- Pastine, I., & Pastine, T. (2012). "Incumbency advantage and political campaign spending limits". *Journal of Public Economics*, 96(1-2), 20-32. Disponible em: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.07.002>

- Posadas-Carbó, Eduardo. (2008). "Democracy, parties and political finance in Latin America." *Kellogg Institute*. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/documents/1654>
- Rashkova, Ekaterina R., and Yen-Pin Su. (2020). "Political finance regimes and party system size: evidence from new and established European democracies." *European Political Science Review* 12.1: 35-48. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1755773919000316>
- Reis, Bruno Pinheiro e Eduardo, Felipe Lima. (2019). "A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016". *Boletim de Análise Político-Institucional*, 21, 67-76. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9900>
- Reis, Bruno Pinheiro. (2021). "Financiamento de campanhas no debate da reforma política: do relatório Caiado ao mercado de financiamento". In: *Proposições para o Congresso Nacional: reforma política* / organização de Ana Claudia Santano ... [et al.] - Brasília: Transparência Eleitoral. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8081>
- Roviello, F.; Bugarin, M. (2022). "Desigualdade social e financiamento das eleições nos municípios brasileiros". *E-Legis*, n. 37, p. 262-298. Disponível em: <https://doi.org/10.51206/elegis.v15i37.740>
- Sallum Jr, Brasílio. (2016). "Crise política e impeachment." *Novos estudos CEBRAP* 35: 183-203. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600020010>
- Schaefer, Bruno Marques. (2022). "Autofinanciamento eleitoral no Brasil: regulação, causas e consequências". Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/249893>
- Schaefer, Bruno Marques; Barbosa, Tiago Alexandre Leme. (2019). "Pagando do próprio bolso: autofinanciamento eleitoral no Rio Grande do Sul (2012-2016)". *Paraná Eleitoral*, v.8, n.1. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7021>
- Silva Junior, J. A., Nascimento, W., Calheiros, E., & Avelino, B. (2021). "É PROIBIDO PROIBIR? Proibição do financiamento corporativo de campanha e competição eleitoral no Brasil". *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 30(3), 39-70. Disponível em: <https://doi.org/10.31068/tp.30303>
- Stratmann, T., & Aparicio-Castillo, F. J. (2007). "Campaign finance reform and electoral competition: Comment". *Public Choice*, 133, 107-110. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27698173>



---

<sup>vi</sup> Todas as citações nesta subseção foram retiradas do debate em plenário durante 299ª SESSÃO (Sessão Deliberativa Extraordinária), em 1 de outubro de 2019 (Terça-Feira), às 20 horas e 1 minuto. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/57830>, acesso em 25 de fevereiro de 2023.

This preprint was submitted under the following conditions:

- The authors declare that they are aware that they are solely responsible for the content of the preprint and that the deposit in SciELO Preprints does not mean any commitment on the part of SciELO, except its preservation and dissemination.
- The authors declare that the necessary Terms of Free and Informed Consent of participants or patients in the research were obtained and are described in the manuscript, when applicable.
- The authors declare that the preparation of the manuscript followed the ethical norms of scientific communication.
- The authors declare that the data, applications, and other content underlying the manuscript are referenced.
- The deposited manuscript is in PDF format.
- The authors declare that the research that originated the manuscript followed good ethical practices and that the necessary approvals from research ethics committees, when applicable, are described in the manuscript.
- The authors declare that once a manuscript is posted on the SciELO Preprints server, it can only be taken down on request to the SciELO Preprints server Editorial Secretariat, who will post a retraction notice in its place.
- The authors agree that the approved manuscript will be made available under a [Creative Commons CC-BY](#) license.
- The submitting author declares that the contributions of all authors and conflict of interest statement are included explicitly and in specific sections of the manuscript.
- The authors declare that the manuscript was not deposited and/or previously made available on another preprint server or published by a journal.
- If the manuscript is being reviewed or being prepared for publishing but not yet published by a journal, the authors declare that they have received authorization from the journal to make this deposit.
- The submitting author declares that all authors of the manuscript agree with the submission to SciELO Preprints.