

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Gustavo Batista Araujo

Contribuições de Campanha influenciam decisões públicas? O caso dos  
contratos públicos federais e das emendas ao orçamento no Brasil

Versão Corrigida

São Paulo  
2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Contribuições de campanha influenciam decisões públicas? O caso dos  
contratos públicos federais e das emendas ao orçamento no Brasil

Gustavo Batista Araujo

Tese apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política  
do Departamento de Ciência Política  
da Faculdade de Filosofia, Letras e  
Ciências Humanas da Universidade de  
São Paulo para a obtenção do título de  
Doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Amâncio Jorge  
Silva Nunes de Oliveira

Versão Corrigida

São Paulo  
2012

Dedico esta Tese a minha  
mãe, Maria Inez, a meu pai,  
Antonio Carlos e a meu  
irmão, Fábio, que sempre  
estiveram ao meu lado.

## **Agradecimentos**

Gostaria de agradecer inicialmente ao meu orientador, o Prof. Dr. Amâncio Oliveira, pela orientação durante o mestrado e o doutorado. Agradeço imensamente a paciência, a dedicação e o apoio em todos os passos dessa longa caminhada.

Gostaria de agradecer também:

À minha família – minha mãe, meu pai, meu irmão, minhas avós – pelo apoio e pelo carinho durante todos estes anos.

Aos amigos e colegas do CAENI, cujas críticas, sempre construtivas, e comentários ajudaram na construção deste trabalho, assim como em meu crescimento pessoal.

À Prof. Dra. Janina Onuki, sempre prestativa, pela ajuda nesses anos todos.

Aos professores e colegas do departamento de ciência política, pelo excelente ambiente acadêmico, e à Rai e demais funcionários do departamento, pela paciência e pela inestimável ajuda nesses anos todos, também.

À CNPQ, pela bolsa de doutorado concedida, fundamental para a realização da pesquisa, e ao Estado Brasileiro, que financiou-a.

E à todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a realização desta Tese.

## Resumo

Contribuições de campanha afetam decisões públicas ou a atuação pós-eleitoral de atores políticos? Cientistas Políticos debruçam-se sobre esta questão há bastante tempo. No entanto, as respostas obtidas foram sempre ambíguas. Argumenta-se aqui que esta ambigüidade é em parte resultado de dificuldades metodológicas, muitas vezes mal-entendidas, enfrentadas pelos analistas, como os problemas relativos a simultaneidade, a variáveis omitidas, geralmente não-observáveis, e ao estabelecimento do contrafactual adequado.

Neste trabalho procuraremos contornar estes problemas através da utilização do método quase-experimental de regressão descontínua. Especificamente, iremos examinar a relação entre contribuições de campanha e a alocação de contratos públicos no Brasil. A pergunta a ser respondida é: existiu efeito de se exercer o mandato de deputado federal sobre os contratos públicos futuros recebidos por doadores dos candidatos na eleição de 2006?

A conclusão a que se chegou foi de que a análise realizada nos permite afirmar que ter exercido ao menos um ano do mandato de deputado federal parece ter influenciado a quantidade de contratos públicos recebidos pelos doadores de candidatos eleitos por pequena margem na eleição de 2006, no Brasil, se consideramos apenas empresas que doaram para eleitos e apenas empresas que doaram para não-eleitos.

## **Abstract**

Do campaign contributions affect public decisions or the post-election actions of political actors? Political Scientists have battled this issue for a long time. However, the responses achieved have always been somewhat ambiguous. In this work it is argued that this ambiguity is partly the result of methodological difficulties, poorly addressed at many occasions, faced by the analysts, such as the problems of simultaneity, omitted variables, generally unobservable, and the establishment of the appropriate counterfactual.

In this work we will try to circumvent these problems by using the quasi-experimental method of regression discontinuity. Specifically, we will examine the relationship between campaign contributions and the allocation of public contracts in Brazil. The question to be answered is whether there was an effect of exercising the mandate of federal deputy on future contracts received by donors to federal deputy candidates in the 2006 election?

The conclusion reached was that the analysis allows us to affirm that having exercised at least one year of office for a federal deputy seems to have influenced the amount of contracts received by the donors of candidates elected by small margins in the 2006 election, in Brazil, if we consider companies who donated only to elected candidates and only to non-elected candidates.

## Sumário:

1.	<b>INTRODUÇÃO</b>	7
2.	<b>REVISÃO DA LITERATURA</b>	13
3.	<b>O MÉTODO DE REGRESSÃO DESCONTÍNUA</b>	31
4.	<b>APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ESPECIFICAÇÕES DOS MODELOS</b>	42
4.1	A Variável Dependente: Contratos Públicos	42
4.2	A Variável de Seleção: Margem de Vitória Eleitoral	47
4.3	Contribuições de Campanha	51
4.4	Variáveis de Controle	53
4.5	Modelos para Estimação	54
5.	<b>RESULTADOS</b>	58
5.1	Adequação do Desenho de Regressão Descontínua e Balanceamento Entre Eleitos e Não-Eleitos ao Redor do Ponto de Corte	58
5.2	Estimação do Efeito de Uma Vitória Eleitoral sobre Contratos Públicos Futuros	119
5.3	Considerações Finais	134
6.	<b>RESULTADOS II</b>	137
6.2	Suplentes e Licenciados	137
6.3	Empresas Que Doam Apenas Para Eleitos e Apenas Para Não-Eleitos	143
7.	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	158
8.	<b>ANEXO I</b>	160
9.	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	267

# 1. INTRODUÇÃO

Há uma noção relativamente difundida no Brasil de que as contribuições de campanha se reverteriam, no período pós-eleitoral, em favorecimento – ilícito, em alguns casos – aos grupos ou atores privados que as realizaram.

Fleischer (2000:80) traduz essa noção quando diz que:

“Os candidatos a deputado, a senador ou a governador gastam rios de dinheiro (o seu próprio e o das pessoas físicas e jurídicas que os apóiam) para se eleger, na expectativa de conseguir ‘ganhos’ compensatórios durante o seu mandato, muito superiores aos gastos com a sua campanha.

Esses futuros ‘ganhos’ podem ser de várias formas: 1) licitações públicas (para fornecimento de bens e serviços ao governo) viciadas em favor de suas próprias empresas, ou empresas de parentes ou ‘contribuintes’ da sua campanha; 2) ‘destinação’ de verbas públicas para entidades-fantasma, a título de doação; 3) concessão de empréstimos subsidiados, incentivos fiscais especiais e outros subsídios para empresas ‘amigas’; e 4) decisões de políticas públicas diversas que favorecem certos grupos.”

Escândalos como os dos “Anões do Orçamento”<sup>1</sup>, dos “Sanguessugas”<sup>2</sup> ou o caso “Erenice Guerra”<sup>3</sup> mais recentemente, parecem oferecer alguma sustentação fatural a esta noção.

No entanto, até o momento, apesar da descoberta de casos concretos, os estudos quantitativos realizados apresentaram conclusões por demais ambíguas a respeito do efeito médio das contribuições de campanha sobre o resultado de decisões públicas ou sobre a atuação pós-eleitoral de congressistas e de membros do Executivo.

Dessa forma, visando contribuir para esta agenda de pesquisa, coloca-se o objetivo geral deste trabalho: examinar aspecto específico da relação entre contribuições de campanha e a atuação pós-eleitoral de atores políticos. Nomeadamente, pergunta-se se a vitória eleitoral de um deputado federal tem efeito sobre os contratos públicos futuros recebidos por seus doadores de campanha.

---

<sup>1</sup> “Os Anões do Orçamento foram cassados porque as empreiteiras davam-lhes o dinheiro para campanhas eleitorais em troca de verbas no orçamento, posteriormente”. Senador Pedro Simon, Diário do Senado Federal de 26/04/2001, pág. 7220 em Portugal e Bugarin (2003).

<sup>2</sup> Ver o Relatório dos Trabalhos da CPMI “das Ambulâncias”, volumes I e II.

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, <http://www1.folha.uol.com.br/poder/798556-entenda-as-denuncias-envolvendo-erenice-guerra.shtml> (acessado em 22/04/2012).



Para responder a esta pergunta não se buscará realizar o estudo aprofundado de casos particulares, mas, sim, uma verificação mais geral da relação de interesse. Não se procurará o efeito específico das contribuições de campanha sobre casos isolados, mas, sim, seu efeito médio. Para isso, será utilizado o método de regressão descontínua, com vistas a mitigar alguns dos problemas enfrentados por tentativas anteriores de relacionar contribuições de campanha ao comportamento pós-eleitoral de atores políticos e a oferecer um teste claro e conciso da relação de interesse.

\*\*\*\*

A literatura de Ciência Política, em particular a norte-americana, debruça-se há mais de século<sup>4</sup> sobre a questão da influência de interesses privados nas decisões públicas. Parece não haver controvérsia com relação à afirmação de que atores privados e grupos organizados procuram influenciar a atuação pós-eleitoral de atores políticos e o resultado de políticas públicas. Parece haver, também, suficiente “evidência anedótica” para acreditarmos que interesses privados efetivamente influenciam, em algum grau, a atuação pós-eleitoral de atores políticos ou casos particulares de decisões públicas<sup>5</sup>. No entanto, as tentativas de verificação empírica geral desta relação estiveram sempre envoltas em controvérsia.

Em especial, as tentativas de relacionar a variável independente “contribuições de campanha” – um dos mecanismos de atuação mais estudados e discutidos na literatura<sup>6</sup> – a diversas variáveis dependentes relacionadas a decisões públicas apresentaram resultados ambíguos, ora apontando a influência das doações de campanha, ora apontando uma influência apenas limitada ou mesmo inexistente<sup>7</sup>.

Esta diversidade de resultados pode ser explicada, em parte, devido a dificuldades inerentes a estudos observacionais. Isto se deve ao fato de que geralmente é difícil

---

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, o trabalho de Bentley (1908).

<sup>5</sup> Uma rápida pesquisa em qualquer portal de qualquer dos jornais de maior circulação no país fornece inúmeros exemplos de situações em que interesses privados obtiveram êxito em estabelecer relações privilegiadas com congressistas ou membros do executivo ou da burocracia.

<sup>6</sup> Em razão de apresentar maior facilidade na obtenção de dados, quando comparada à obtenção de dados referentes a atividades de lobbying ou de influência e mobilização do eleitorado, e da facilidade na quantificação dos mesmos (Potters e Sloof, 1996). Pelo menos desde o final da década de 1960 e início da década de 1970 existem tentativas de se explicar parte do comportamento de congressistas com base no financiamento de suas campanhas eleitorais. São exemplos destes esforços os trabalhos de: Zavonia e McKelvey (1969), Silberman e Durden (1976), entre outros.

<sup>7</sup> Essa variação ocorre mesmo quando olhamos apenas para conjuntos de estudos que apresentam uma mesma variável dependente. Trabalhos que analisam a relação entre contribuições de campanha e resultados de votações nominais, por exemplo, apresentam resultados bastante diversos.

aproximar-se de um desenho experimental – com o estabelecimento de grupos comparáveis (tratamento e controle), a alocação aleatória do tratamento e o controle sobre outras variáveis que podem influenciar o resultado de interesse – quando lidamos com dados observacionais.

Como, em geral, não se possui controle tão completo sobre a situação estudada quanto seria desejável, os estudos observacionais podem apresentar alguns problemas que acabam por produzir estimativas enviesadas da relação de interesse. No que tange particularmente ao caso das doações de campanha, os principais problemas que os pesquisadores precisam enfrentar referem-se a simultaneidade, a variáveis omitidas, geralmente não-observáveis, e ao estabelecimento do contrafactual adequado.

O problema de simultaneidade (conectado ao problema mais geral de endogeneidade) está relacionado ao fato de que as contribuições de campanha podem afetar a atuação dos atores políticos, mas a atuação dos atores políticos também pode afetar as contribuições de campanha que recebem. Não se sabe ao certo se as contribuições são realizadas para induzir determinado posicionamento ou comportamento dos atores políticos, ou se são feitas para promover ou recompensar os atores políticos cujo posicionamento ou comportamento mais se aproxima daquele desejado pelos atores privados.

Outra possível fonte de simultaneidade é o fato de que as doações de determinado ator privado podem afetar, por exemplo, o valor recebido em contratos públicos; mas é possível, também, que o valor recebido em contratos públicos afete a quantidade de recursos disponíveis para a doação para campanhas eleitorais.

Já o viés causado por variáveis omitidas, em geral não observáveis, advém do fato de que estas variáveis podem estar correlacionadas tanto com a variável dependente quanto com alguma das variáveis independentes. Se falharmos em lidar com este problema, a estimativa obtida para o efeito das contribuições de campanha, seja sobre a atuação pós-eleitoral de atores políticos, seja sobre o resultado de decisões públicas, será enviesada.

Por fim, há o problema do estabelecimento do contrafactual adequado. Gostaríamos de observar um mesmo ator político simultaneamente em dois diferentes estados de natureza: no primeiro, observaríamos seu comportamento após ter recebido contribuição de campanha; no segundo, observaríamos seu comportamento após não ter recebido doação. O efeito da contribuição de campanha seria dado pela diferença dos

## Gracias por visitar este Libro Electrónico

Puedes leer la versión completa de este libro electrónico en diferentes formatos:

- HTML(Gratis / Disponible a todos los usuarios)
- PDF / TXT(Disponible a miembros V.I.P. Los miembros con una membresía básica pueden acceder hasta 5 libros electrónicos en formato PDF/TXT durante el mes.)
- Epub y Mobipocket (Exclusivos para miembros V.I.P.)

Para descargar este libro completo, tan solo seleccione el formato deseado, abajo:

