

As rotas das doações eleitorais

Claudio Weber Abramo¹

Setembro de 2014

Conforme é bem conhecido, a distribuição das doações eleitorais no Brasil é muito desequilibrada.² Na eleição de 2010, as doações das trinta empresas que mais contribuíram para candidatos eleitos somaram R\$ 521,6 milhões (R\$ 628,4 milhões em valores de hoje, corrigidos monetariamente). Isso correspondeu a 37% do total das receitas de políticos eleitos provenientes das quase 21 mil empresas doadoras naquele ano. Essa é a medida do desmesurado poder de influência das megadoadoras.

Os gráficos mencionados neste relatório são feitos para serem vistos na Internet. Eles se encontram no endereço:

www.asclaras.org.br/arvores/arvores.php

Em 2014 a campeã em doações tem sido a JBS (grupo Friboi), que segundo as prestações de contas apresentadas até 18 de setembro já havia doado cerca de R\$ 94 milhões a partidos e candidatos (6% do total de doações, o que é uma imensidão). Isso já é mais do que os R\$ 83 milhões (corrigidos) que aplicou em 2010, dos quais R\$ 54,3 milhões se direcionaram para candidatos vitoriosos. Naquele ano, a JBS ajudou a eleger um presidente, sete governadores, sete senadores, 40 deputados federais e 19 estaduais.

As grandes doadoras sempre direcionam seus financiamentos segundo objetivos estratégicos, que são revelados pelos padrões dessas doações. Uma forma expressiva de visualizar tais padrões é representá-los graficamente. É a isso que este relatório se dedica.

Empregando dados extraídos das prestações de contas que candidatos e entes partidários apresentaram à Justiça eleitoral até 18 de setembro, procurou-se descrever os padrões de financiamento das principais doadoras segundo dois pontos de vista: sua distribuição por estados e por partidos; e as rotas que o dinheiro percorre desde o doador até o beneficiário final. Os gráficos são construídos usando o plugin **d3.js - Data Driven Documents** (www.d3js.org).

Observação: Todo cálculo realizado com base em contas eleitorais esbarra com uma dificuldade intransponível: as contas partidárias, de comitês e de candidatos não são completamente compatíveis. Doações eleitorais chegam a seus destinos tanto diretamente quanto indiretamente. Receitas indiretas são transferências realizadas por outros, que por sua vez receberam o dinheiro também direta ou indiretamente. Para determinar os recursos líquidos que chegam a qualquer destino final (um candidato, um partido, um estado) é necessário compensar todas as transferências, para evitar que se conte duas ou mais vezes o mesmo recurso. Acontece que as contas de receitas e despesas apresentadas pelos candidatos e comitês eleitorais diferem entre si. Caso se considerem apenas as contas de receitas para compensar as transferências, chega-se a um número. Caso se usem as contas de despesas, atinge-se outro número. Isso torna impossível determinar quanto dinheiro, afinal, circula em eleições.

Por motivos operacionais, neste relatório os diagramas de fluxo em que se agregam recursos por estados, partidos e cargos usam as contas de despesas para realizar a compensação das transferências. Já os gráficos que descrevem as rotas de dinheiro entre doadores e seus destinos finais são feitos usando as contas de receitas para proceder à compensação – embora, neste caso, o objeto de interesse não são os montantes que chegam a candidatos e comitês, mas a rota que segue.

¹ Diretor-executivo.

² Ver os relatórios “Poder econômico e financiamento eleitoral no Brasil”, Parte 1 (“Custo do voto”, em www.excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf) e Parte 2 (“Concentração”, em www.excelencias.org.br/docs/financia_desigualdade.pdf).

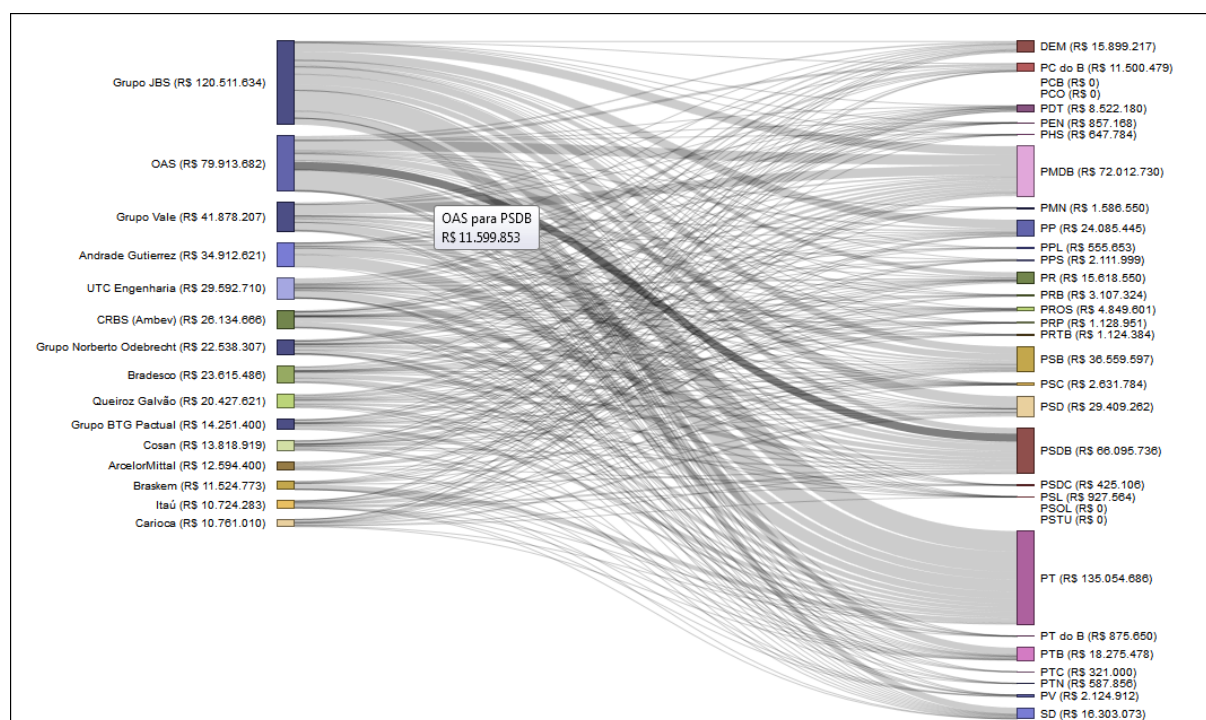
Distribuições por partidos estados, cargos e outras

As quinze maiores doadoras são ecléticas em suas doações: cada uma delas contribuiu, direta ou indiretamente, para quase todos os partidos. No passado era comum interpretar o ecletismo como sinal de que as empresas doadoras se despreocupam com questões ideológicas. No entanto, o fato de que nenhuma delas contribuiu com os únicos partidos propriamente de esquerda (PCB, PCO, PSOL e PSTU) é indício de que seu raciocínio caminha em outra direção: a de que a ideologia não é fator de decisão porque os grandes partidos brasileiros não se distinguem ideologicamente entre si.

Presume-se, então, que a decisão de financiar um partido (e de auferir os benefícios do poder de influência junto àqueles que venham a ser eleitos) é feita com base na expectativa de vitória dos candidatos da agremiação. E, de fato, embora distribuam largamente dinheiro entre partidos, essas doações não são uniformes: os partidos dominantes recebem muito mais dinheiro do que os satélites.

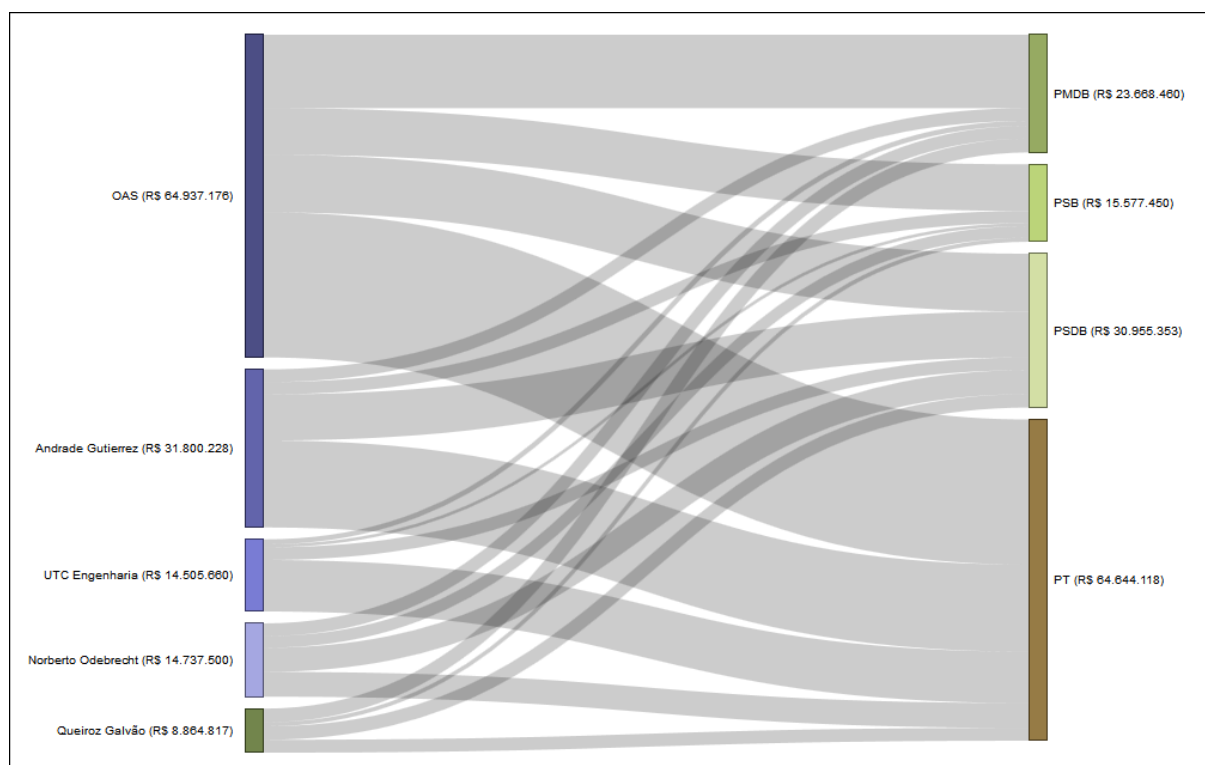
Isso é bem claro no diagrama de fluxo financeiro entre empresas doadoras e partidos (ver ao vivo em www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html). Praticamente todas as principais doadoras dedicaram ao PT, o partido dominante na esfera federal, os quinhões mais alentados. No agregado geral o PT ficou com cerca de 29% do total doado pelas quinze empresas. Seguem-se o PMDB e o PSDB, que em conjunto ficaram com outros 29%, e o PSB, bem mais distante, com 6,2%.

No diagrama publicado na Internet os montantes de cada doação individual podem ser vistos, como no exemplo da ilustração.



Evidentemente, eleições representam mais um território em que se dá a concorrência entre empresas. As grandes doadoras são, todas, empresas cujos negócios dependem diretamente, de uma forma ou de outra, dos humores oficiais. Conquistar poder de influência sobre os governantes e, principalmente, conquistar mais poder do que suas concorrentes, é assunto de considerável importância estratégica.

Sob essa ótica, é interessante estudar os padrões comparativos de financiamento eleitoral das cinco grandes empreiteiras presentes na lista das 15 maiores doadoras. A ilustração seguinte traz o fluxo financeiro entre essas cinco empresas e os quatro principais partidos em disputa na eleição de 2014: PT, PMDB, PSDB e PSB.



Embora todas tenham realizado doações aos quatro partidos, as estratégias de cada uma delas diferem entre si. A OAS e a Andrade Gutierrez dedicaram cerca de metade dos recursos ao PT. No caso da OAS, o restante foi dividido em partes ligeiramente decrescentes entre PMDB, PSDB e PSB. Já a Andrade Gutierrez aquinhoou o PSDB com a segunda maior parcela, mas o PMDB e o PSB ficaram com montantes bem menores.

A UTC Engenharia, por sua vez, apostou mais de 70% de suas fichas para o setor no PT e o restante foi dividido, outra vez em partes decrescentes, entre os três demais partidos. A Odebrecht, de seu lado, tratou PT e PSDB de forma semelhante, o mesmo acontecendo com PMDB e PSB. A Queiroz Galvão, por fim, agradou em partes iguais ao PT, ao PSDB e ao PMDB, dedicando ao PSB menos de 10% do total que doou ao conjunto dos quatro partidos.

Como a maior de todas essas doações aconteceu antes da morte do então candidato à Presidência pelo PSDB, Eduardo Campos, e sua substituição por Marina Silva e consequente catapultamento desta a favorita para disputar o segundo turno da eleição, será interessante observar como essas empresas (bem como as demais grandes doadoras) se comportarão em relação a ela.

Diagramas de fluxo semelhantes aos que exibem a distribuição de recursos pelos partidos são aplicados a outras distribuições, como cargos em disputa (ver ao vivo). O conjunto dos candidatos a governador ficou com 34% do total doado e os postulantes à Presidência da República com 27% – nunca esquecendo que há apenas 11 candidatos a presidente, ao passo que os candidatos a governador somam 168.

Na distribuição por estados, o maior quinhão coube ao “estado” Brasil (ao qual pertencem candidatos e comitês presidenciais), seguindo-se os estados propriamente ditos. Como sempre acontece, a correlação entre os montantes financiados e os Produtos Internos Brutos dos estados é baixa: não há racionalidade aparente nas alocações de recursos eleitorais, em particular entre os estados mais pobres. Nestes, o custo do voto (receitas divididas pelo número de votos) é por vezes altíssimo, em descompasso com a sua pobreza.

É também possível estudar a distribuição de recursos por características dos candidatos – sexo, cor/raça, grau de instrução. Esmagadoramente, as quinze maiores doadoras financiam candidatos homens, brancos e com curso superior completo (ver o relatório “Grande doador ignora candidatos negros e mulheres”, em www.excelencias.org.br/docs/demografia.pdf).

As rotas do dinheiro

Por muitos anos os observadores do financiamento eleitoral no Brasil apontaram para uma deficiência nas normas que regulamentam a prestação de contas dos principais atores – candidatos e comitês/diretórios partidários – que propiciava o que se chamava de “doações ocultas”.

Como a legislação brasileira exige que todos os doadores sejam identificados, de modo crescente estes passaram a evitar doar recursos diretamente para candidatos, para não aparecerem nas contas. Isso era estimulado por grande parte dos candidatos, que da mesma forma preferiam esconder a real origem de seu financiamento.

Para isso, os doadores doavam recursos para partidos e comitês, os quais, por sua vez, repassavam os recursos para os candidatos. Dessa forma, ocultava-se a verdadeira origem do dinheiro que chegava às campanhas.

Nas eleições de 2014 introduziu-se a regra segundo a qual toda transferência de recursos entre candidatos e comitês precisa identificar a fonte originária do dinheiro. Ou seja, se um comitê (ou candidato) doa recursos para outro candidato ou comitê, é necessário identificar o doador original.

Por exemplo, se a empresa X doa R\$ 1 milhão para o partido Y e se o partido Y doa R\$ 50 mil desse dinheiro para o candidato Z, as prestações de contas do comitê e do candidato devem obedecer ao seguinte procedimento:

- Na conta de despesas do comitê Y deve constar não apenas a doação de R\$ 50 mil para o candidato Z, mas também que esse dinheiro se originou de doação da empresa X;
- Na conta de receitas do candidato Z deve constar não apenas a doação de R\$ 50 mil proveniente do comitê Y mas também que esse dinheiro veio da empresa X.

Trata-se de um progresso considerável em relação à situação anterior. Além de permitir a identificação dos doadores verdadeiros, a informação permite fazer algo antes impossível: traçar as rotas que as doações eleitorais percorrem do doador ao candidato.

O estudo dessas rotas prenderá a atenção dos observadores por anos a fio, pois permite uma visão antes impossível sobre as rotas que o dinheiro eleitoral percorre da origem (os doadores) aos beneficiários finais (candidatos e partidos).

Tais rotas podem ser bastante longas e ramificadas. Um recurso originalmente doado à Direção Estadual de um partido num estado pode terminar na conta de um candidato de outro partido em outro estado, após várias etapas de transferências.

Dois exemplos, entre muitos:

De acordo com as prestações de contas parciais submetidas à Justiça Eleitoral no início de setembro de 2014, a mineradora ArcelorMittal realizou doações totalizando R\$ 13 milhões. Desses, R\$ 3 milhões couberam à Direção Nacional do PSD, a qual repassou R\$ 1,2 milhão à Direção Estadual do partido em Santa Catarina, que por sua vez transferiu R\$ 200 mil desse montante à Direção Estadual do PC do B catarinense, que por seu turno repassou um total de R\$ 119 mil a quatro diferentes candidatos a deputado estadual dessa agremiação (o menos aquinhado recebeu R\$ 15 mil).

A Construtora Queiroz Galvão doou R\$ 1,2 milhão à Direção Nacional do PTB, que repassou parte à Direção Estadual do partido em Mato Grosso; esta, por sua vez, transferiu recursos a um candidato a deputado federal da agremiação e a quatro candidatos a deputado estadual, sendo três do próprio partido e um do PSL. Além disso, essa mesma Direção Estadual repassou uma parte do dinheiro para a sua congênere do Rio de Janeiro, a qual redistribuiu os recursos a diversos candidatos a deputado federal e estadual.

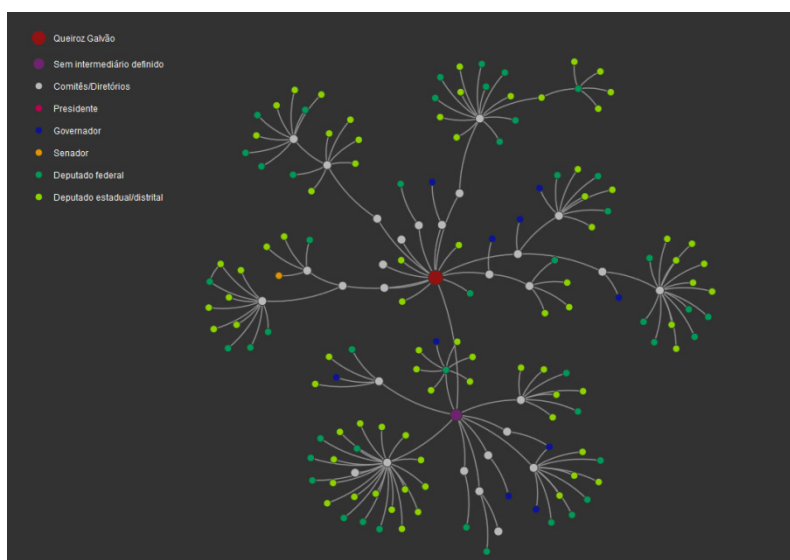
O exame das rotas percorridas pelo dinheiro permite obter uma visão detalhada sobre dois aspectos: as estratégias usadas pelas empresas no financiamento eleitoral; e os diferentes modos como partidos e candidatos distribuem os recursos que recebem.

Uma forma expressiva de visualizar esses caminhos é representá-los graficamente, na forma de cadeias que representam as transferências. Os diagramas que se seguem exibem diversas características marcantes dos fluxos financeiros na eleição de 2014. São focalizadas as 15 maiores empresas doadoras.

(O melhor modo de visualizá-los é ao vivo, no endereço www.asclaras.org.br/arvores/arvores.php, pois uma parte das informações – com os nomes dos comitês e candidatos, bem como os montantes transferidos – só é acessível usando o mouse.)

Observação: O traçado completo das rotas do dinheiro é às vezes impossibilitado por defeitos nos dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral. Eles são de dois tipos. O primeiro nasce de erros introduzidos pelos candidatos e comitês em suas prestações de contas. Às vezes a origem ou o destino de uma transferência são informados erroneamente, o que faz desaparecer um elo da cadeia, quebrando a corrente. Isso é parcialmente contornado, nos diagramas, pelo agrupamento de todas as ocorrências numa categoria especial, “sem origem”. Como se sabe (ou ao menos assim é informado pelos candidatos e comitês) que o dinheiro se originou de uma certa empresa, a cadeia pode ser preenchida com essa categoria. Um caso especial, que impede essa solução, decorre de erros de lançamento em que há uma transferência de A a B e outra transferência de B a A. Como não se sabe qual é a certa, não se consegue escolher um dos dois elos para recompor a corrente.

O segundo defeito, mais sério, tem origem no TSE. O traçado das cadeias de transferências se baseia na identificação dos CNPJs das diversas Direções partidárias e comitês de partidos e candidatos. Acontece que, para algumas Direções partidárias que aparecem nas contas, não há correspondente no cadastro de partidos do TSE. Outro problema afeta os CNPJs de comitês de candidatos em alguns casos. A correspondência entre CNPJ-comitê é fornecida num arquivo que se baixa do TSE, mas que é de péssima qualidade (como, infelizmente, é comum com o material produzido por aquela Corte). A identificação dos candidatos se faz, nesse arquivo, da seguinte forma: “Eleição 2014 Fulano de Tal Deputado Federal”. Não se informa o estado nem o partido. Com isso, se há dois ou mais indivíduos chamados “Fulano de Tal” que concorrem ao cargo de deputado federal (e há), se torna impossível a uma rotina automatizada decidir a qual deles pertence um CNPJ informado nas contas. Há também casos em que um CNPJ de comitê de candidato não aparece na lista do TSE. Esses casos não podem ser representados nos diagramas.

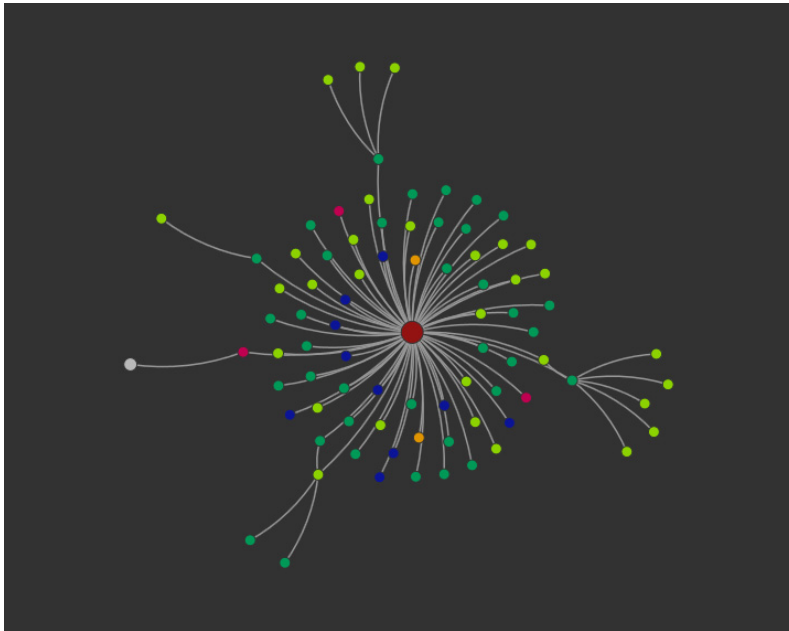


Um diagrama típico é o da Construtora Queiroz Galvão.

A empresa é simbolizada pela bolinha maior, vermelha. Comitês e diretórios partidários são cinzentos e candidatos recebem cores conforme o cargo que disputam. A bolinha roxa corresponde ao elo que concentra as transferências “sem origem”.

O diagrama mostra que a Queiroz Galvão prefere financiar partidos (Direções Nacionais), o que indica que sua relação de influência dá-se preferencialmente nesse nível. Nada menos de dez candidatos a governador (azuis) receberam, indiretamente, recursos da empresa. Há também um candidato ao Senado (amarelo), para o qual os recursos fluíram após duas

intermediações de comitês. Há dois ramos em que houve três intermediações até que os recursos chegassem a candidatos a deputado estadual e federal (as bolinhas verde-claro e verde-escuro).

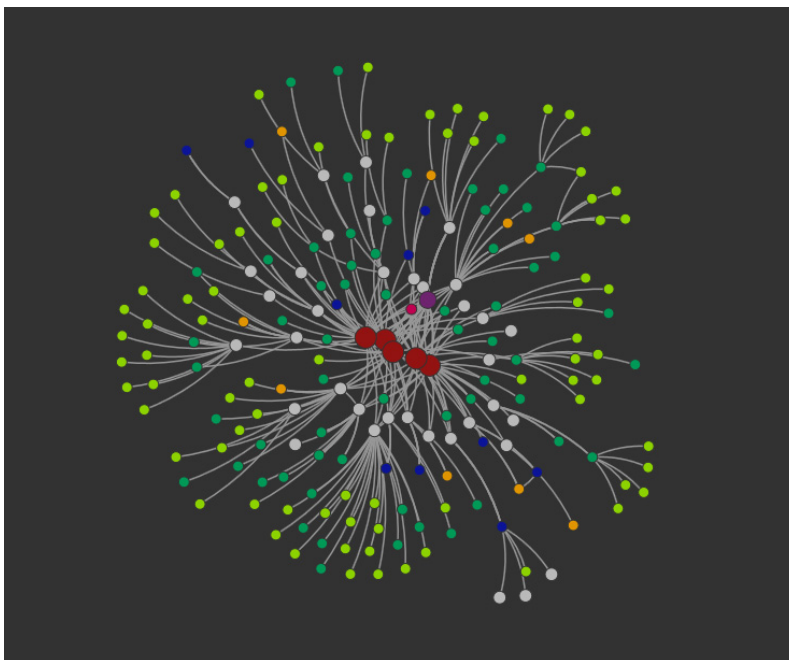


Banco Itaú.

Uma situação diametralmente oposta à da Queiroz Galvão é a do Banco Itaú, que não financia entes partidários, mas apenas candidatos – entre eles três à Presidência, dez a governador e dois a senador (veja quem são na versão online).

Isso denota a intenção do banco de tratar diretamente com os políticos, e não com agremiações partidárias.

O diagrama bem mais compacto do que o anterior dá uma boa ideia da maior proximidade que o banco procura manter com seus candidatos.

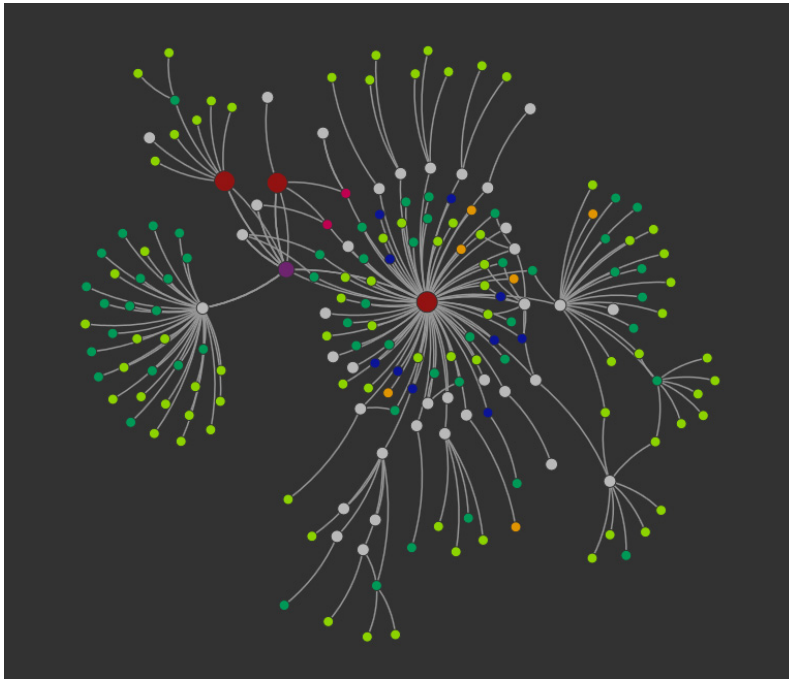


Grupo Vale

É comum que empresas de grande porte repartam as suas doações entre diversas subsidiárias. No caso da Vale, isso foi feito com pelo menos cinco “satélites” (talvez mais), em geral mineradoras. No diagrama, a multiplicidade de doadoras é representada pela presença de diversas bolas vermelhas.

O emaranhado das linhas de transmissão de dinheiro que unem as empresas aos beneficiários (na grande maioria entes partidários) mostra que não se trata de financiar candidatos relacionados geograficamente com esta ou aquela mineradora, mas de carrear recursos de todas elas para cada comitê de destino.

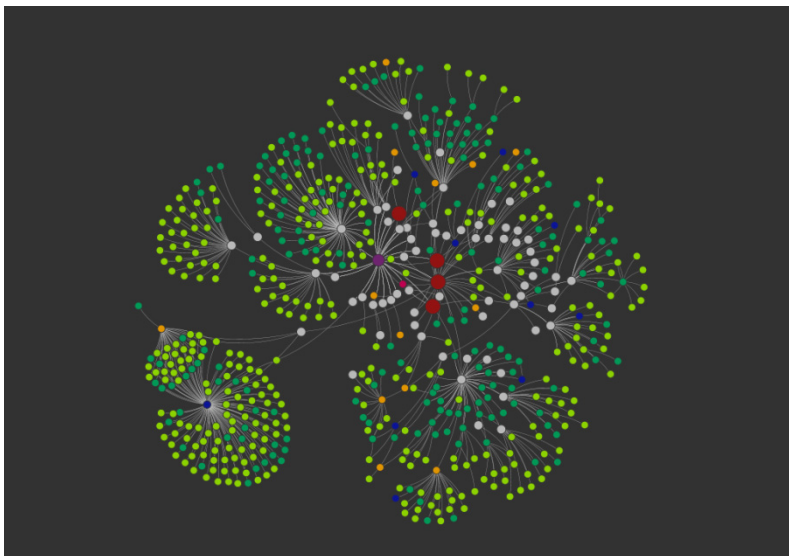
Isso parece denotar uma política no sentido de responsabilizar diretamente as subsidiárias por doações.



Norberto Odebrecht.

A Odebrecht é outra empresa que usa subsidiárias para canalizar seus financiamentos, mas as doações que realizam não são coordenadas como as Do Grupo Vale.

A empresa tem nítida preferência por financiar diretamente candidatos, embora também doe recursos para diretórios e comitês de partidos.



Grupo JBS.

Campeã de doações até 18 de setembro, o Grupo JBS (três empresas além da holding) produz um diagrama em que é muito evidente a teia de transmissão de influências produzida pelo encadeamento das transferências dos recursos doados.

Nos exemplos anteriores, uma doação feita a um ente partidário usualmente é redistribuída diretamente a candidatos ou a outros comitês, que por sua vez repassam o dinheiro a candidatos. No mapa de doações da JBS se verifica a ocorrência de concentração do poder econômico derivado do financiamento nas mãos de determinados candidatos.

A região do canto inferior esquerdo do gráfico corresponde a uma doação (de

R\$ 5 milhões) feita à Direção Estadual do PMDB do Mato Grosso do Sul. Em vez de distribuir o recurso a candidatos, essa seção do partido canalizou sua totalidade a seus candidatos ao Senado (Simone Nassar Tebet, que recebeu R\$ 1,7 milhão) e, principalmente, ao governo do estado (Nelson Trad Filho, ao qual se destinaram R\$ 3,3 milhões). Coube a estes redistribuir parte do dinheiro a candidatos a deputado federal e estadual. É óbvio tratar-se de uma operação planejada, pois, com exceção de um candidato a deputado federal, todos os que receberam repasses da candidata ao Senado também receberam do candidato a governador.