

Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil



CONSELHO EDITORIAL

Bertha K. Becker (*in memoriam*)

Candido Mendes

Cristovam Buarque

Ignacy Sachs

Jurandir Freire Costa

Ladislau Dowbor

Pierre Salama

Vitor de Moraes Peixoto

Eleições e Financiamento de
Campanhas no Brasil

G a r a m o n d

Copyright © Vitor de Moraes Peixoto

Direitos cedidos para esta edição à

Editora Garamond Ltda.

Rua Candido de Oliveira, 43/Sala 101–Rio Comprido

Rio de Janeiro–Brasil–20.261-115

Tel: (21) 2504-9211

editora@garamond.com.br

Revisão

Alberto Almeida

Editoração Eletrônica

Editora Garamond

Capa

Estúdio Garamond

Sobre Colour Studio Palette, foto de Thor, disponível em <https://www.flickr.com/photos/geishaboy500/2776667223/>, sob licença Creative Commons.

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

P431e

Peixoto, Vitor de Moraes

Eleições e financiamento de campanhas no Brasil / Vitor de Moraes

Peixoto. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Garamond, 2016.

196 p. : il. ; 21 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 9788576174349

1. Campanha eleitoral - Finanças - Brasil. 2. Prestação de contas - Brasil.

I. Título.

16-32262

CDD: 324.7

CDU: 32415-19658

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

Sumário

Agradecimentos	7
Prefácio	13
Carta Náutica e Aviso aos Navegantes	15
Capítulo I. Teoria democrática e o sistema de financiamento: tensão entre igualdade e liberdade de participação	25
Capítulo II. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada	39
2.1–Marcos Regulatórios para Financiamento de Campanhas	39
2.2 – Quem banca o custo da democracia?	41
2.3–Testes de Hipóteses	58
2.4 – Considerações finais	61
Capítulo III. Impacto dos gastos de campanha nas eleições legislativas nacionais (2006 a 2014)	67
3.1–Introdução	67
3.2 – Evolução das eleições legislativas no Brasil (2006 a 2014)	70
3.3 – O Modelo.....	111
3.4 – Considerações Finais	116
Capítulo IV. Financiamento de Campanhas e Competição eleitoral nos municípios brasileiros	117
4.1 – Introdução	117
4.2 – O problema de pesquisa: custos das campanhas municipais de 2008.....	118
4.3 – Por que comparar municípios?	123
4.4 – Importância dos municípios como sistemas políticos	126
4.5 – Competição eleitoral nos municípios brasileiros.....	131
4.6 – Características socioeconômicas e demais variáveis subsidiárias	140
4.7– Conclusão: interpretações dos modelos para custo por eleitor nas eleições municipais de 2008.....	147
4.8 – Anexo estatístico capítulo V	150

Capítulo V. O custo da democracia no Brasil e os desafios regulatórios.....161

 5.1 – Repasse de recursos públicos: Fundo Partidário e HGPE..... 162

 5.2 – Grupos de interesses e desafios de regular 165

Considerações Finais: desembarque 173

Bibliografia181

Índices de tabelas.....189

Índices de gráficos191

Agradecimentos

“Os caminhos percorridos na confecção de uma tese podem ser vários, e nem todos levam até a defesa. Descubra o seu próprio.” Esta frase me foi dirigida pelo orientador logo que me lancei na empreitada do mestrado. A “preocupação despreocupada” do Jairo me transmitiu, ao mesmo tempo, segurança necessária para experimentar meus próprios caminhos e insegurança na medida para não descuidar dos compromissos da tese de doutoramento que, agora, transforma-se em livro. Com ele compartilhei momentos ímpares da vida acadêmica: fiz quase uma dúzia de cursos, escrevemos artigos, trabalhos de consultorias, apresentamos *papers* em congressos, discutimos política brasileira etc. Uma tese nunca termina com a forma e o conteúdo que gostaríamos, mas a responsabilidade é toda do autor. Mesmo nos momentos mais tensos e desgastantes da crise institucional, tive acesso livre e toda atenção possível que um orientador pode dedicar a um doutorando. Em realidade, Jairo se tornou muito mais que um orientador e parceiro de pesquisas: tem sido um verdadeiro exemplo e uma referência acadêmica a quem busco seguir cotidianamente. Seus constantes apelos à parcimônia dos modelos explicativos não me escapam um só segundo no exercício profissional, mesmo que ainda me falte competência suficiente para executá-los.

Ao CNPq agradeço o apoio financeiro em todo o doutorado, inclusive o período que estive no doutorado sanduíche em University of Illinois at Urbana Champaign, EUA. À CAPES, FINEP e Fundação por me permitirem participar de diversas pesquisas aplicadas sob a coordenação dos mais gabaritados pesquisadores das Ciências Sociais brasileiras, como Fabiano Santos, Argelina Figueiredo, Adalberto Cardoso e, obviamente, com Jairo Nicolau. Com Charles Pessanha tive a honra de conviver e aprender com sua generosidade, quiçá o maior editor científico de todos os tempos das Ciências Sociais. No antigo Iuperj, hoje

IESP, percebi na pele o que a sociologia das organizações denomina de “cooptação organizacional”. Nesta instituição fiz amigos como Carol, Lia, Simone, Bia, Ângela, Silvinho, Ricardinho, DiNuca, Romário, Jô, Solange, Paulinha, Lula, Cidinho e Florita. Todos muito me ajudaram a superar os obstáculos que se impõem a todos os doutorandos. Não posso dizer que fiz parte de alguma turma em particular no Iuperj, foram quase oito anos de convivência intensa em tantos cursos e com tantos colegas que sempre me confundo com quem foi exatamente meu contemporâneo. Deixo aqui meus singelos agradecimentos aos colegas: Felipe Borba, Sonia Terron, Gabriel Mendes, Yuri Kassarrara, Leonardo Andrada, Monique Menezes, Gabriela Tarouco, Teresa Cristina, Luzia Costa, Diogo Lyra, Alice Guimarães, Carla Soares, Juliano Borges, Cristina Buarque e demais amigos do CEDES, OPSA, NEIC, NECON e Doxa.

Com os professores Carlos Antônio, Marcus Figueiredo e Nelson do Valle aprendi a importância de dominar aspectos básicos da estatística e, principalmente, dos desenhos de pesquisa que utilizam de métodos quantitativos. Cada qual à sua maneira influenciou fortemente minha trajetória acadêmica. Neste mesmo quesito, agradeço também ao grupo da UFMG que bravamente mantém o curso de Métodos Quantitativos, especialmente a Jorge Alexandre.

À Fundação Getúlio Vargas (FGV-Rio) que me concedeu oportunidades de atuar como professor de metodologia em cursos de graduação. O contato com profissionais experimentados no ensino constituiu uma importante modificação na forma de me portar diante das tarefas pedagógicas. Agradeço especialmente a Guilherme Leite, Leandro Molhano e Ligia Fabris, da FGV.

Agradeço também aos membros da banca que aceitaram participar mesmo num momento de grave crise institucional e com pouco tempo entre a entrega da versão e a defesa: Argelina Figueiredo, Fabiano Santos, Lúcio Rennó e Nelson Carvalho.

Após a defesa de doutorado ingressei na UENF como professor associado e tive a oportunidade de rever e refazer pesquisas para atualizar parcialmente a tese e transformá-la em livro. Agradeço aos colegas Wânia Mesquita, Sérgio Azevedo, Nilo de Azevedo, Luciane

Soares, Lana Lage, Arno Vogel e Lacir Jorge. No LESCE contei com apoio de um grupo de orientandos da graduação e pós-graduação de altíssima competência. Meus agradecimentos ao Núcleo de Estudos em Representação e Democracia, ao subcoordenador, Nelson Motta Goulart, que se transformou num coautor de vários artigos e comigo divide ansiedades, descobertas e dramas da vida acadêmica; a Maycon Rohen, Gabriel Tisse e Amanda Souza por estarem sempre dispostos e navegar por novos mares. No Centro de Ciências do Homem tenho encontrado inspiração para pesquisas quantitativas com interlocução teórica de altíssimo nível com amigos como Roberto Torres, Mauro Campos e Hugo Borsani. A todos meu muito obrigado por tornar o trabalho institucional menos árido e permitir que possamos dialogar com posições político-ideológicas antagônicas com muito respeito.

Como uma tese não se confecciona sem uma sólida estrutura emocional, não poderia negligenciar o apoio dos familiares e amigos que me acompanharam durante este percurso: à minha mãe, Maria Helena de Moraes Peixoto, e ao meu tio e amigo, Américo Teodoro de Moraes, todo meu reconhecimento pelo exemplo de vida que me deram. A Brand Arenari e Fabrício Neves pela amizade de tantos anos e interlocução contínua. A Leandro Molhano e Patrícia Burlamaqui todo meu sincero agradecimento por transformarem a vida numa poesia cantada em versos de amor fraterno! Renato Barreto foi mais que um amigo, tornou-se um irmão e conselheiro para todas as horas – a ele devo a escolha pela Ciência Política.

Por fim, à Fernanda Santos Chagas, minha vida e fortaleza, à Malu por sua energia e carinho que transforma a vida em algo com sentido de ser vivido com esperança.

Para Pedro Chagas Peixoto

Prefácio

Jairo Nicolau

Professor titular de Ciência Política da UFRJ

Um dos maiores desafios das modernas democracias é de como financiar os partidos e as campanhas eleitorais. Com o declínio da militância partidária e, conseqüentemente, da contribuição financeira dos filiados, os partidos têm buscado no Estado ou nas empresas a fonte principal para o pagamento de seus custos. Tudo ficou ainda mais difícil, já que que na era da profissionalização e do *marketing* político as campanhas ficaram muito mais caras.

Diversas democracias tradicionais passaram por grandes escândalos de corrupção eleitoral nas duas últimas décadas. Dirigentes importantes da Alemanha, Japão, França, Itália, Espanha e Portugal – para ficar em alguns casos mais famosos – foram condenados (e muitos acabaram presos) por estarem envolvidos em desvios de recursos das campanhas eleitorais ou dos partidos. Não é simples apontar as causas de corrupção eleitoral em sociedades e sistema políticos tão diferentes, mas é quase inevitável propor uma resposta simples: com as campanhas mais caras e mais dinheiro circulando, é maior a probabilidade de que os escândalos aconteçam.

O financiamento das campanhas eleitorais – e em menor escala dos partidos – está na raiz dos mais importantes escândalos de corrupção envolvendo a elite política no Brasil desde a redemocratização: das famosas “sobras de campanha” de Collor em 1989, passando pelos “recursos não contabilizados” do escândalo do Mensalão (2005) até o sofisticado sistema de regularização da propina descoberto na Petrobras (2015).

Talvez por conta da força da dimensão criminal que envolve o financiamento de campanha no Brasil, poucos estudiosos têm se animado a observar outras dimensões do fenômeno. Como os países regulam

as doações de campanha? Candidatos que gastam mais realmente têm maior probabilidade de serem eleitos? Existe relação entre o grau de competitividade da campanha e o seu custo?

Em que pese o esforço de alguns pesquisadores, ainda sabemos muito pouco sobre os reais efeitos dos resultados eleitorais para o sucesso dos candidatos e partidos no Brasil. Por esta razão, vejo com enorme alegria a publicação deste livro, que é sem sombra de dúvida, um dos mais bem realizados trabalhos já feito no país sobre o tema.

A obra trata de diferentes aspectos do financiamento da política, que são apresentados de maneira relativamente independente em cada capítulo. Sem pretensão de resumir toda a riqueza dos capítulos, creio que eles são orientados para responder grandes questões. O que diferencia o sistema de financiamento do Brasil do de outras democracias? (capítulo 2); Que fatores, além dos gastos de campanha, afetam o desempenho dos candidatos a deputado federal e a deputado estadual? (capítulo 3); Qual é o efeito dos gastos de campanha sobre a competição política nas cidades brasileiras? (capítulo 4); Qual é o custo do horário eleitoral gratuito? (capítulo 5).

Vitor Peixoto é um pesquisador cuidadoso que reuniu um volume de dados impressionante para escrever este livro. Quando observa os gráficos e tabelas, o leitor menos familiarizado com o mundo das estatística não deve ter ideia do trabalho que é organizar os dados de contas de campanha publicados pelo TSE.

Por fim, à maneira do título da introdução, vale um aviso aos leitores. O autor utiliza mais análise estatística do que costumamos ver tradicionalmente nos livros de ciências sociais publicados no Brasil. Meu aviso é simples: não se assuste. Mesmo que você tenha dificuldade de entender alguns gráficos e tabelas, o texto da conta de apresentar os principais resultados da pesquisa.

O debate sobre qual é a melhor forma de financiar as campanhas e os partidos no Brasil ainda não acabou. E a meu juízo, o maior desafio do sistema representativo brasileiro é encontrar um modelo que seja menos vulnerável à corrupção e que não envie tanto a competição. Este livro certamente será uma peça fundamental nessa busca.

Carta Náutica e Aviso aos Navegantes

Este livro é uma adaptação revista e atualizada da tese de doutorado¹ defendida no antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ em 2010, sob a orientação do professor Jairo Nicolau. Desde que comecei a estudar financiamento de campanhas, ainda na década de 90, ouço que o sistema está em crise. Nesse período, houve muitos escândalos em vários países considerados democráticos. No Brasil, o primeiro Presidente da República eleito com voto direto, Fernando Collor de Melo, sofreu *impeachment* em 1991 após uma crise que se iniciou com escândalo sobre recursos de campanha eleitoral. Em 2005, o governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva enfrentou seu primeiro escândalo, conhecido como Mensalão, relacionado ao financiamento de campanhas. Ali foi cunhado o eufemismo “recursos não contabilizados” para se referir ao popularmente conhecido “caixa 2 das campanhas”. Recentemente, o governo da Presidente Dilma Rousseff vem sofrendo com quiçá o maior escândalo brasileiro, iniciado pela investigação batizada de “lava-jato”, que envolve financiamento de campanhas pelas empreiteiras e ameaça lideranças de quase todos os partidos políticos.

Concomitantemente aos escândalos e às sucessivas crises, houve avanços fundamentais e significativos no que concerne ao controle e acesso à informação. A legislação sobre o tema é tão delicada que consegue estar à prova simultaneamente no Congresso, que tenta modificá-la, e no Supremo Tribunal Federal, que decidiu por 8 votos favoráveis a 2 contrários que a doação de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais é inconstitucional, como requereu a OAB. Mudanças estruturais estão a ocorrer nas próximas eleições, mas o jogo pode mudar a qualquer

1 PEIXOTO, 2010

momento e a proibição simplesmente deixar de existir por aprovação de uma emenda constitucional que tramita no Congresso Nacional. Ainda que haja o risco de que mudanças na legislação tornem algumas proposições teóricas obsoletas, faz-se mister enfrentar os desafios e oferecer subsídios para o debate franco e aberto acerca de um tema tão espinhoso que é a influência do poder econômico sobre as eleições.

No que concerne à produção acadêmica sobre o tema, muitos trabalhos de altíssima qualidade foram publicados nesses últimos 15 anos². Outro aspecto que denota a importância do tema na área acadêmica é a constituição de um grupo de trabalho especificamente para o financiamento de partidos e campanhas no âmbito da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, onde pesquisadores do naipe de Bruno Wanderley Reis e Bruno Speck têm apresentado e debatido resultados de pesquisas.

As teses em Ciências Sociais, por maior que seja a heterogeneidade dos conteúdos tratados e dos métodos utilizados, inserem o tema de pesquisa no foco central das análises. Tecnicamente isto significa afirmar que em geral os temas das teses são tratados como variáveis privilegiadas. Principalmente quando se trata de desenhos de pesquisas quantitativas com muitas observações, os fenômenos sociais analisados constituem as variáveis descritas quando de análises descritivas, variáveis explicadas quando alvos de análises explicativas e variáveis preditas quando de análises preditivas. De início cabe um alerta: não será exatamente este modelo que o leitor encontrará nas linhas que se seguem. O formato deste livro apenas tangencia os modelos tradicionais.

Para usar um aforismo popular, este livro poderia ser classificado em termos metodológicos como variações de um mesmo tema. Esta escolha metodológica se justifica fundamentalmente pela natureza multifacetada dos debates acadêmicos sobre tema aqui abordado, dado que envolvem desde questões puramente normativas da teoria democrática até testes empíricos acerca dos impactos dos gastos de campanha

2 Uma excelente viagem bibliográfica foi realizada por Wagner Mancuso em artigo publicado na *Revista de Sociologia e Política* (vol.23 no.54 de 2015) sob o título “Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa.” Constitui-se um artigo de utilidade pública para pesquisadores que queiram compreender o tema.

sobre a quantidade de votos. Portanto, como diferentes problemas de pesquisas exigem distintos desenhos metodológicos, cada capítulo deste livro possui um desenho de pesquisa específico, e que foi escolhido por se apresentar como a forma mais adequada de responder ao problema teórico proposto naquele capítulo.

A escolha metodológica de construir um trabalho com distintos desenhos de pesquisas tem consequências que merecem ser explicitadas e justificadas. Embora todos os capítulos se refiram, direta ou indiretamente, ao tema do financiamento de campanhas, este tema nem sempre será tratado como fenômeno a ser explicado ou, tecnicamente, considerado uma variável dependente. Grande parte do esforço aqui empreendido foi abordar os gastos como variável independente (fator explicativo). Isto não significa desprivilegiar o tema da tese, mas simplesmente abordá-lo de tal maneira que não seja sobredimensionado. Esta foi uma decisão tomada conscientemente como forma de evitar a síndrome de Estocolmo, que por não raras vezes acomete analistas que se apaixonam por seus objetos de estudos e acabam ficando míopes diante dos demais fatores que atuam em conjunto com os fenômenos analisados.

Destarte, por partir do pressuposto de que não existe resposta correta para perguntas equivocadas, no primeiro capítulo o leitor encontrará o que normalmente se denomina problematização teórica acerca do tema central que é a relação entre o poder econômico e o poder político. Cabe ressaltar que esta empreitada não tem outro objetivo senão o de derivar os problemas empíricos (a vida como ela é) dos imbróglios teórico-normativos (a vida como deveria ser). Dito de outra forma, é neste capítulo I que foram construídas as questões empíricas sobre financiamento de campanhas tratadas nos demais capítulos. Para evitar desnecessárias decepções, vale adiantar que não há qualquer mapeamento exaustivo sobre as diferentes correntes teóricas que disputam o conceito de democracia e financiamento de campanhas. Concentrei-me apenas na identificação do paradoxo entre os princípios normativos da teoria democrática pluralista, que estão longe de serem simples, e menos ainda superficiais. Como se poderá

observar, as principais querelas empíricas em torno do financiamento de campanhas podem ser derivadas do paradoxo entre dois princípios desta teoria democrática, qual seja, entre a liberdade de participação e garantia de competição. Defende-se aqui que decorre deste paradoxo um dilema shakespeariano das funções do Estado quanto à necessidade de intervenção no mercado eleitoral: “regular ou não regular, eis a questão!”

O capítulo II se inspira expressamente nas questões tratadas acima, dado que é uma análise descritiva das diferentes formas de regulação dos sistemas de financiamento de campanhas em 96 países democráticos. Mais especificamente, as questões empíricas tratadas nesse capítulo se referem aos aspectos legais da regulação dos sistemas existentes no mundo democrático. O objetivo primordial é produzir uma análise sistemática acerca dos aspectos do sistema de financiamento dos partidos políticos e campanhas em perspectiva comparada, sem perder de vista o modelo do sistema de regulação brasileiro. Com isto quero afirmar que, ao mesmo tempo em que se exploram e classificam as características principais dos sistemas de vários países democráticos, há um explícito interesse em inserir o sistema brasileiro como foco central da análise. Para que fosse viabilizada a empreitada, o desenho de pesquisa utilizado foi o método comparativo de muitos casos, sendo os países tomados como unidades de observação. Nesta abordagem há duas vantagens metodológicas, a saber, a possibilidade de realizar descrições e classificações de modelos por meio de muitos casos que permitem a observação controlada e, simultaneamente, a manutenção da capacidade de observar o caso brasileiro com relativa profundidade. Nesse capítulo II, foram utilizados os dados disponibilizados pelo International IDEA no intuito de classificar os sistemas de financiamento dos partidos políticos de 96 países em dois eixos principais: primeiro, quanto à transferência de recursos públicos aos partidos; e, segundo, quanto ao controle que os países exercem sobre as contribuições privadas aos partidos. Ambos os eixos, portanto, referem-se ao grau de intervenção regulatória do Estado na competição eleitoral.

No que concerne às análises descritivas e classificatórias, defende-se que o sistema brasileiro, juntamente com o sistema argentino,

possui um grau relativamente elevado de intervenção regulatória na competição eleitoral. Essa intervenção no mercado eleitoral ocorre nos dois eixos: tanto na dimensão do repasse de recursos públicos aos partidos, quanto no que se refere aos limites e às restrições de fontes de financiamento privado. Há de se anotar, contudo, que determinados tipos de regulação no sistema brasileiro se tornam absolutamente ineficazes. Mesmo que altamente proibitiva, a regulamentação do sistema de financiamento brasileiro possui uma série de “pontos cegos” que dificultam tanto o controle e fiscalização das contribuições financeiras a candidatos e partidos quanto tornam inócuos os limites aos gastos. No que concerne a este último ponto, os limites à arrecadação e aos gastos, dois fatores chamam a atenção: (a) os tetos aos contribuintes são relativos aos rendimentos auferidos pelos doadores no ano anterior – algo que parece não fazer muito sentido se o que se deseja é proteger a competitividade do sistema, principalmente em um país com desigualdades sociais cinematográficas como o Brasil; e (b) o oxímoro da auto-regulação, posto que são os próprios partidos e candidatos que ditam o gasto máximo que será utilizado nas campanhas. Ainda que permaneça a proibição instituída pelo STF à participação das empresas, os limites aos arrecadadores continuarão não funcionando para proteger a competitividade e a concentração.

A construção dos indicadores de intervenção regulatória do Estado no mercado eleitoral possibilitou ainda construir modelos exploratórios que buscam identificar as possíveis associações entre determinadas características dos países democráticos e os tipos de intervenção realizados. Dito de outra forma maneira, o problema de pesquisa aqui se dirige à exploração dos fatores que possuem covariância tanto com o repasse de recursos públicos aos partidos quanto ao grau de proibições e limites às contribuições privadas de financiamento. Como características dos países, foram testadas variáveis como: nível de percepção de corrupção, competição eleitoral, magnitude dos distritos, sistemas eleitorais, formas de governo, PIB *per capita* etc. Afirmar que os modelos propostos possuem apenas caráter exploratório beiraria a dissimulação metodológica. Portanto, mesmo sabedor dos limites

destes modelos econométricos e das informações disponíveis sobre os países, é importante explicitar desde logo que, ao fim e ao cabo, esta empreitada tem por objetivo iniciar uma discussão negligenciada pelos especialistas sobre as causalidades do fenómeno ora tratado. Repito: os modelos cumprem primordialmente funções exploratórias acerca das covariações entre intervenção regulatória na competição eleitoral e características dos países, mas isso não impossibilita que se produzam elucubrações referentes aos fatores que explicam a variação no grau de intervenção. Destarte, neste capítulo, o grau de regulação do mercado eleitoral também pode ser considerado como variável dependente (fenômeno explicado) e as características socioeconômicas e políticas dos países como variáveis independentes (fatores explicativos).

No capítulo III, o leitor encontrará uma análise descritiva acerca dos padrões de financiamento das campanhas nas últimas três eleições brasileiras, de 2006, 2010 e 2014. Para tanto, a investigação se dirigiu aos padrões dos vínculos entre partidos e as origens dos recursos financeiros privados, ou seja, entre a representação política e a atuação dos grupos de interesses organizados. A principal questão analítica deste capítulo se refere às estratégias utilizadas pelos partidos e candidatos para angariar recursos para as campanhas e suas respectivas origens (se de pessoas físicas ou jurídicas), assim como o tamanho das doações. A ênfase neste capítulo recai sobre as disputas pelos cargos de senador, deputado federal, deputado estadual e governador. Observou-se que as eleições para o cargo de deputado estadual/distrital é o que possui proporcionalmente o maior peso das doações de pessoas físicas. Se se considera a premissa que essas doações representam participação dos indivíduos na política, tal participação acontece exatamente com o cargo mais baixo na estrutura do poder político disputado nas eleições nacionais. É de se notar, entretanto, que as origens dos recursos de pessoas físicas podem representar também o fenómeno do que aqui se denominou autofinanciamento, ou seja, candidatos que se lançam pela primeira vez e investem recursos próprios. Em sentido contrário, verificou-se que os postulantes aos cargos de senador e governador são os que mais se utilizam de recursos de pessoas jurídicas, assim como

também dos comitês financeiros partidários. Um terceiro achado deste capítulo III digno de nota foi a mensuração das transferências financeiras internas entre candidatos e comitês nas eleições de 2006, que alcançaram aproximadamente R\$ 398 milhões – aspecto permitido pela legislação brasileira e criticado no capítulo II como um fator que obscurece a transparência das contribuições aos partidos e candidatos.

No capítulo IV a empreitada refere-se à questão do impacto dos gastos de campanhas sobre a quantidade de votos dos candidatos aos cargos legislativos estaduais e federais. O principal desafio neste capítulo foi a construção de um modelo econométrico que permitisse uma mensuração aproximada do efeito dos gastos (independente-explicativa) sobre os resultados eleitorais (dependente-explicada), mantidas constantes outras características individuais dos candidatos. Destarte, optou-se pelo desenho de estudo de caso das eleições legislativas brasileiras em 2006, 2010 e 2014 sendo as mais de 50.000 candidaturas para os cargos de deputado federal e estadual/distrital consideradas como unidades observacionais. Este problema de pesquisa foi motivado por importante querela iniciada com as proposições do pesquisador Gary Jacobson (1978), que encontrou impactos distintos para os candidatos à reeleição e os seus desafiantes nas eleições americanas. As consequências teóricas dos achados empíricos de Jacobson são mais impactantes do que se pode imaginar à primeira vista. Como os defensores dos limites às contribuições de campanha mobilizavam, e ainda o fazem com grande frequência, o argumento de que os gastos influenciam a competição em favor dos candidatos que já possuem mandato (*incumbent*) fora posto à prova, já que os gastos teriam maiores retornos exatamente para os opositores (*challengers*). Dito de outra forma, em sistemas com limites de gastos de campanha, os principais beneficiados não seriam os candidatos à reeleição, mas sim os desafiantes.

Esta proposição do efeito Jacobson foi testada neste livro com dados das eleições legislativas brasileiras de 2006, 2010 e 2014, porém com vantagens tanto metodológicas quanto teóricas que valem a pena explicitar logo de início como um aviso aos navegantes. Ao contrário do sistema americano, as características intrínsecas do sistema eleitoral

brasileiro conferem uma baixa probabilidade de ocorrência da endogeneidade entre gastos e votos. Ou seja, que a variável dependente (votos obtidos pelos candidatos) também explicaria a variável independente (os gastos de campanhas), dado que a expectativa de votos de um determinado candidato aumentaria a probabilidade deste de angariar recursos junto aos investidores.

Ora, se para a existência da endogeneidade se exige uma alta capacidade do investidor em identificar os candidatos com maiores potenciais de serem eleitos, o sistema brasileiro seria um terreno inóspito para a ocorrência tal fenômeno nas eleições proporcionais. Um cenário com alto número de competidores, ausência de lista pré-ordenada (lista fechada), com possibilidade de coligações eleitorais sem critérios de ordenamento entre os partidos coligados e com pesquisas absolutamente frágeis constituem no mínimo um obstáculo hercúleo para a previsibilidade do investidor. Adicione-se às cinco características já citadas acima as constantes trocas de legenda e a baixa identificação dos eleitores brasileiros com os partidos. Caso o leitor ainda levante dúvidas sobre as consequências destas características institucionais para a previsibilidade de eleição dos candidatos, recomenda-se observar as altas taxas de renovação da Câmara dos Deputados no período pós-88, que alcançou médias próximas a 55%.

Não por acaso, essas mesmas características do sistema eleitoral brasileiro são objetos frequentes de acirrados debates e introduzem a pertinência teórica sobre a importância dos partidos políticos na arena eleitoral. Este tema tem sido um dos principais alvos dos estudos eleitorais brasileiros. Uma série de análises tem focalizado nas instituições eleitorais brasileiras a responsabilidade pela baixa capacidade do sistema de produzir controle dos cidadãos sobre seus representantes – *accountability*. Assim sendo, além de produzir uma análise acerca do impacto dos gastos de campanhas, este capítulo também testa o impacto dos partidos políticos sobre os resultados individuais dos candidatos. Tendo como unidade de análise as candidaturas individuais aos cargos de deputado federal e estadual, analisam-se os efeitos das variáveis que influenciam os desempenhos eleitorais, tais como gênero, idade, ocupação, partido,

estado civil, escolaridade e, principalmente, os montantes de recursos de campanhas declarados ao TSE. Por meio da análise econométrica clássica (OLS), pôde-se estimar os efeitos destas variáveis num contexto multidimensional, ou seja, os modelos estimados permitiram acesso ao impacto isolado das características individual dos candidatos sobre os resultados de suas campanhas: os votos.

Conclui-se no capítulo III que o impacto dos gastos é significativo sobre a proporção de votos, isto é, a quantidade de votos é elástica quanto aos gastos de campanha. Ou seja, uma pequena mudança na percentual de gastos de campanha possui um forte impacto no percentual de votos obtidos pelos candidatos. Simplificando, quanto mais dinheiro na campanha, mais votos. Outro achado importante deste modelo foi que a confirmação do efeito Jacobson para o caso brasileiro: os gastos importam menos para os que já possuem mandato do que para os demais. O terceiro ponto digno de nota é que, no que se refere aos partidos, o PT foi o único partido com coeficientes positivos e estatisticamente significativos para os dois cargos (deputado estadual e federal). DEM, PMDB e PSDB o foram para os candidatos a Câmara dos Deputados. Exemplos contrários, com coeficientes negativos e significativos, são PC do B, PSB, PPS e PTB para os candidatos a deputado estadual. Interessante notar que o fato de ser da base de apoio do governo no Congresso ou oposição não afetou a direção do impacto. A explicação teórica possível é que o sistema eleitoral pode não dar incentivos para os eleitores escolherem e controlarem seus representantes, mas os partidos afetam indiretamente as chances dos seus candidatos – as mais prováveis são os recursos organizacionais e o tempo de propaganda eleitoral. Dito de outra forma forma: os partidos podem não ser tão importantes para o eleitor como aponta parte da literatura sobre decisão do voto, mas contam para os desempenhos dos candidatos ao concederem maiores ou menores recursos organizacionais. As consequências deste achado são importantes dado que analistas do comportamento legislativo partem do pressuposto de que os partidos não contam na arena eleitoral. As análises aqui empreendidas falsificam este pressuposto.

No capítulo V as atenções se voltam para os custos das campanhas nos municípios brasileiros, e têm por objetivo principal analisar o impacto da competição eleitoral sobre os gastos do financiamento de campanhas nas eleições municipais de 2008. Na primeira sessão, há um breve esforço para contextualizar e definir os atributos do conceito de competição e suas funções nos sistemas democráticos. Na segunda, apresentam-se os indicadores mais utilizados na Ciência Política para operacionalizar as diferentes dimensões do conceito, assim como uma crítica dos limites e potencialidades de cada qual. Na terceira sessão, encontram-se os testes dos indicadores por meio de modelos OLS para estimar os impactos das variáveis socioeconômicas (tais como renda *per capita*, taxa de analfabetismo, urbanização, industrialização etc.), institucionais (tal qual a magnitude dos distritos) e indicadores da competição eleitoral sobre as variáveis de gastos eleitorais dos comitês partidários, candidatos a vereador e prefeitos nas eleições municipais de 2008.

Por consequência do formato metodológico escolhido para este livro, todo capítulo apresenta em seu final uma seção contendo as conclusões de acordo com os problemas teóricos propostos, assim como pelos desenhos de pesquisas desenvolvidos. Portanto, reservo o último capítulo, que via de regra contém as conclusões gerais, apenas para um brevíssimo resumo das conclusões dos capítulos precedentes. Sua leitura é simplesmente negligenciável para quem até lá navegou sem calmarias ou tormentas.

Capítulo I

Teoria democrática e o sistema de financiamento: tensão entre igualdade e liberdade de participação

Nas duas últimas décadas, nos chamados países da “terceira onda de democratização”³, verificou-se um crescimento significativo da participação eleitoral, bem como um incremento da competição partidária. Não obstante a incorporação de contingentes populacionais na arena eleitoral – até muito pouco tempo atrás excluídos mesmo nos países desenvolvidos⁴, a efetiva participação no processo decisório das políticas públicas tem sido questionada⁵. Cresce, a partir de então, a preocupação com a “qualidade do regime democrático”. Um aspecto específico dos sistemas políticos surge como protagonista neste cenário, a saber, a capacidade dos arranjos institucionais de possibilitarem maior, ou menor, controle dos cidadãos sobre os representantes eleitos: em termos técnicos, *accountability*⁶.

Nesse contexto, um fenômeno tem chamado a atenção: o sistema de financiamento dos partidos políticos. Longe de representar um “privilégio” para os países recém-democratizados, a regulamentação do apoio financeiro aos partidos tem gerado debates acalorados também em países de longa tradição democrática. Recentemente, a campanha presidencial estadunidense que elegeu Barack Obama proporcionou um valioso exemplo de como o debate sobre financiamento de campanhas

3 Huntington, 1991

4 Sobre a expansão da arena eleitoral, ver Santos (1998 e 2006), onde o autor demonstra que o fenômeno do aumento da participação política é bastante recente, mesmo nas consideradas democracias consolidadas.

5 manin; Przeworski; Stokes, 1999

6 O'Donnell, 1999; Mainwaring & Scully, 1995; Powell Jr., 2000; Nicolau, 2002; Mainwaring, 2003; Shugart *at ali* (2000).

pode se tornar em si mesmo um *issue* de campanha. Ao responsabilizar a atuação de grupos de interesses organizados pela crise econômica mundial de 2008, o candidato democrata não somente trouxe para dentro do debate eleitoral a discussão sobre financiamento de campanhas, como também conseguiu angariar enorme quantidade de recursos individuais via internet tornando a campanha presidencial a mais cara da história do EUA⁷.

Em grande medida, a discussão acerca do financiamento de partidos deve-se à estreita e indissociável relação existente entre as esferas de poder econômico e político, ou seja, entre *dinheiro e eleições*. Relações essas que desafiam os arranjos institucionais que têm como propósito limitar a influência dos gastos de campanha nos resultados eleitorais e, por conseguinte, um suposto “desvirtuamento” do sistema representativo.

Corrupção eleitoral e acesso privilegiado aos governos são as duas principais dimensões atribuídas à definição do conceito de desvirtuamento dos sistemas representativos. O A primeira, corrupção eleitoral, é a mais constantemente citada pelos analistas quando se trata dos países latino-americanos: como a compra de votos e várias outras formas de fraudes do processo eleitoral⁸. A segunda dimensão refere-se ao acesso privilegiado dos financiadores ao poder político, tais como a atuação de grupos de interesses organizados e acesso às informações restritas, participação desigual, diminuição da competição eleitoral, diferentes capacidades de inserir demandas na agenda política, privilégios nas políticas regulatórias etc.

Em um sistema representativo desvirtuado, a quem realmente os partidos representam: os eleitores ou os financiadores de campanhas? Esta é uma intrigante questão que se impõe aos analistas dos regimes democráticos contemporâneos.

7 A ONG *The Campaign Finance Institute* estimou que foram arrecadados \$ 746 milhões nessa modalidade, de mais de três milhões de doadores, sendo que 24% do total eram quantias inferiores a \$ 1.000, pequenas doações portanto. Disponível em: <http://www.opensecrets.org/>; acesso em 30 de janeiro de 2010.

8 Para este aspecto específico da compra de votos, ver Speck, 2000 e 2003; Fleischer, 1997 e 2000; e Dias, 2004.