



33º Encontro Anual da ANPOCS
26 a 30 de outubro de 2009, Caxambu, MG

ST 6: Controles democráticos e instituições políticas

Coordenadores: Rogério Bastos Arantes (USP) Bruno Pinheiro Wanderley Reis (UFMG)

Instituições democráticas e financiamento de campanhas no Brasil:

Análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 e o financiamento público exclusivo de campanhas

Emerson Urizzi Cervi
Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)

Instituições democráticas e financiamento de campanhas no Brasil:

Análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 e o financiamento público exclusivo de campanhas

Emerson Urizzi Cervi

Resumo

O *paper* trata da questão do financiamento de campanhas eleitorais. Considerado um ponto central a respeito das democracias representativas, recursos financeiros para partidos e candidatos geram condições mais ou menos igualitárias para as disputas eleitorais. Convencionalmente, dividem-se as fontes de financiamento de campanhas em dois grandes grupos: financiamento privado e Estatal. Estudos mostram que quanto maior a participação do Estado como fonte de renda dos partidos políticos, maior a distância entre os últimos e a sociedade civil. Apesar desse efeito negativo, o financiamento estatal é considerado a única alternativa para substituir as fontes tradicionais de financiamento dos partidos políticos e no combate da desigualdade de condições entre os concorrentes. O objetivo aqui é verificar a relação entre desempenho eleitoral e fontes de financiamento para campanhas políticas. O trabalho divide as fontes em três grupos: estatal, empresas (pessoas jurídicas) e pessoas físicas. A partir da análise das prestações de contas oficiais de todos os 173 candidatos a prefeito nas 26 capitais brasileiras em 2008, são apresentados resultados sobre o impacto de cada tipo de doador no desempenho dos partidos. A hipótese é que a fonte “pessoa jurídica” apresenta a maior correlação com candidaturas bem sucedidas, sendo a real origem da desigualdade de condições.

Palavras-chave: partidos políticos, financiamento de campanhas, democracia brasileira.

1. Introdução

As questões centrais a respeito das instituições políticas de democracias em grande escala e seus mecanismos de controle dizem respeito ao financiamento das atividades dos representantes públicos (Dahl, 2002). Em sociedades complexas, os partidos de massa surgem vinculados a segmentos da sociedade civil e essa relação permanente é o que garante as fontes de recursos financeiros para a própria manutenção e à organização de campanhas eleitorais. No entanto, desde meados do século XX, com o declínio do interesse do cidadão comum em relação às organizações partidárias, os vínculos permanentes foram se enfraquecendo (Panebianco, 2005) e as fontes de

financiamento da sociedade, também. A alternativa tem sido apelar para o financiamento das máquinas partidárias pelo Estado. Além de garantir a manutenção dos partidos, os recursos públicos também fornecem condições igualitárias para candidatos que não contam com recursos privados. No entanto, a consequência percebida nas últimas décadas tem sido o afastamento dos partidos em relação à sociedade civil, reduzindo a capacidade de controle democrático sobre o aparato do Estado (Hopkin, 2004).

Diante disso, ganha relevância o debate sobre fontes de recursos, vantagens e desvantagens do uso de financiamento privado ou estatal de campanhas eleitorais. Esse debate tem girado em torno do fato de os eleitos terem que “retribuir” doações feitas por apoiadores de suas campanhas, através de concessões a interesses específicos de empresas ou segmentos privados. Porém, é possível imaginar uma distorção complementar a esta, que é o fato de mais recursos financeiros disponíveis a alguns partidos permitir chegar a um número maior de potenciais eleitores, ou seja, trata-se de uma desigualdade de condições para aqueles que pretendem se apresentar como representante dos interesses públicos.

Os dois cenários – maior chance de eleição por conta de mais recursos disponíveis e virtual necessidade de retribuição posterior por parte dos órgãos públicos – tendem a distorcer o processo representativo, reduzindo a qualidade dos serviços públicos prestados pelas instituições democráticas à sociedade (Jones, 1981; Katz e Mair, 1995; Hopkin, 2004). Por conta disso, uma das propostas mais comuns é a de limitar as fontes de doações às campanhas ao Estado, que se daria através do financiamento público e exclusivo das eleições.

No caso brasileiro, o Congresso Nacional discute reformas no sistema de financiamento de campanhas desde 1999, apenas dois anos depois da aprovação da lei 9.504/97 - a Lei das Eleições -, que regulamenta os partidos e campanhas eleitorais no País. Nestes dez anos, foram apresentados 25 projetos de lei na Câmara dos Deputados para implantação do financiamento estatal de campanhas eleitorais (denominado comumente de financiamento público). Nem todos continuam tramitando e embora a maioria preveja o financiamento estatal exclusivo das campanhas eleitorais, alguns propõem um financiamento conjugado, com recursos estatais destinados às campanhas, porém, com a possibilidade de algum tipo de financiamento privado (fonte: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>, em 13/09/2009). No entanto, o que prevalece é a ideia de fazer com que o Estado dê condições proporcionalmente iguais aos partidos

políticos para que estes disputem eleições sem contar com recursos doados pela sociedade.

Como hipótese alternativa, este trabalho discute as vantagens do sistema privado de financiamento das campanhas, entre outros motivos, por garantir a permanência de contato entre sociedade civil - que financia as atividades partidárias - e as instituições representativas. Além disso, experiências em outros países têm demonstrado que o financiamento público exclusivo de campanhas tende a “congelar” o sistema partidário, servindo como barreira para o crescimento de novas legendas (Rubio, 2005; Zovatto, 2005; Bourdoukan, 2008). No entanto, não se pode deixar de considerar os impactos da desigualdade de condições nas disputas (Pinto-Duschinsky, 2002). Para avançar no debate, a proposta é analisar o impacto das doações privadas segundo dois tipos de origem: pessoa física – eleitores e, portanto, legítimos partícipes dos processos democráticos – e pessoa jurídica – empresas e entidades com interesses segmentados para a manutenção de contatos com o Estado.

A possibilidade de oficializar as doações pela internet, que está sendo discutida no Senado Federal¹ para provavelmente entrar em funcionamento já nas eleições de 2010, vai à contramão das propostas de financiamento estatal exclusivo. A hipótese central desse trabalho é que nem todas as fontes privadas não são responsáveis pela desigualdade de condições financeiras entre candidatos e partidos, mas sim as doações de pessoas jurídicas (empresas e entidades representantes de interesses segmentados). Por isso, propõe-se uma separação em três fontes de financiamento: estatal, privado de pessoa jurídica e privado de pessoa física. Para identificar a relação entre essas diferentes fontes, tipo de candidatura (se à reeleição ou não) e perfil de candidato (se de partido de esquerda, centro ou direita) são utilizadas informações das prestações de contas de todos os concorrentes a prefeito das 26 capitais de Estado em 2008.

Nas disputas majoritárias de 2008 das capitais de Estado houve 173 candidaturas a prefeito. Na primeira parcial da prestação de contas ao Tribunal Superior Eleitoral², que

¹ No momento em que o texto estava sendo concluído, o Projeto de Lei Complementar 141/09 já tinha sido aprovado em todas as comissões, faltando apenas a votação em plenário do Senado Federal para aprovação das novas regras para as campanhas eleitorais, inclusive a utilização da internet para arrecadação de fundos.

² Para este trabalho são utilizados os dados disponíveis na página de prestação de contas do TSE (www.tse.gov.br). Nela, as fontes de recursos são divididas da seguinte forma: Recursos de Pessoas Físicas = recursos próprios + doações de pessoas físicas; Recursos de Pessoas Jurídicas = doações de empresas; e Recursos Partidários = recursos de outros candidatos + recursos do fundo partidário + outros recursos (comercialização de brindes, etc.). A soma tória dos recursos de cada uma das fontes gera a variável Total

diz respeito aos gastos e receitas oficiais relativas ao primeiro turno da disputa, as coordenações financeiras de campanha apresentaram uma média de R\$ 3,7 milhões de receitas por campanha, com desvio padrão de R\$ 732,7 mil. As diferenças começam a aparecer quando se considera a situação do candidato. Nas prestações de contas de 13 candidatos eleitos em primeiro turno, a média de gastos na campanha ficou em R\$ 599 mil, enquanto para os 132 derrotados no primeiro turno, os gastos declarados foram de R\$ 247,2 mil. Dividindo as fontes (segundo indicado na nota 2) de recursos por tipo de candidato, percebe-se uma grande diferença na participação das receitas de cada tipo. Os 124 candidatos a prefeito de capitais derrotados no primeiro turno apresentaram, em média, 42% de suas receitas de doações de pessoas físicas, 27% de doações partidárias e 15,3% de pessoas jurídicas. Ao passo que entre os 12 candidatos eleitos no primeiro turno a distribuição da média dos percentuais foi de 46,2% de pessoas jurídicas – os maiores doadores aos eleitos –, 25,6% de recursos partidários e 25,5% de pessoas físicas³. Percebe-se a existência de uma inversão entre os principais doadores dessas campanhas eleitorais. Enquanto as pessoas físicas são responsáveis pela maior parte das doações aos candidatos derrotados, as empresas e entidades respondem por quase metade de tudo o que foi oficialmente doado às campanhas dos vitoriosos no primeiro turno. Essas diferenças serão analisadas em mais detalhes a seguir.

Os dados acima não são suficientes para explicar o papel das fontes de recursos para as campanhas, pois existem significativas diferenças na participação de cada tipo de doador. Para verificar o impacto isolado das doações de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos nas campanhas de 2008 para as capitais de Estado brasileiras utilizou-se dados oficiais do TSE das prestações de contas dos candidatos e os resultados oficiais das votações para primeiro e segundo turnos. A hipótese a ser testada é a de que doações de empresas e entidades (pessoas jurídicas) têm alta correlação com desempenho eleitoral dos candidatos e que há uma relação direta entre ideologia partidária e doações de pessoas jurídicas, com candidatos de partidos de esquerda recebendo menos recursos de pessoas jurídicas que os demais. Como hipótese alternativa, estabeleceu-se que as doações

de Recursos da campanha, conforme declarado na primeira parcial da prestação de contas dos candidatos, em outubro de 2008. A estas variáveis, agregaram-se outras, como: partido político, IDH do município, posição do candidato em relação ao governo municipal, posição em relação ao governo Lula, ideologia partidária e tipo de disputa.

³ Os percentuais não “fecham” em 100% por existirem casos sem informação, ou seja, constar na declaração como fonte “outra”. Entre os derrotados no primeiro turno há oito candidatos que não prestaram informações completas e entre os eleitos no primeiro turno há um na mesma condição.

de pessoas jurídicas têm relação direta com o desempenho dos partidos, mas essa relação não pode ser explicada pela ideologia partidária e sim pela possibilidade de eleição ou reeleição.

A partir daqui, o texto está dividido em três partes. Na primeira são apresentadas as principais abordagens a respeito das relações financeiras entre Estado e partidos políticos, seja em termos conceituais, seja a partir de estudos empíricos já realizados em especial nas democracias onde o financiamento é exclusivamente estatal. O objetivo é demonstrar como o tema é tratado pela literatura ao mesmo tempo em que se aponta para a inexistência de análises que separem as doações da sociedade civil entre pessoas físicas e jurídicas. Na segunda parte são apresentadas as variáveis analíticas e os modelos de correlação, correspondência e regressão entre as características dos candidatos/partidos, tipo de disputa, identificação sócio-econômica dos municípios e resultados eleitorais. Nas análises, a variável dependente é a votação final dos candidatos e as variáveis independentes são as diferentes fontes de doação. Por fim, à luz dos resultados dos testes, são apresentadas algumas conclusões a respeito da viabilidade de financiamento estatal exclusivo das campanhas eleitorais como fator de redução das desigualdades. Além disso, apresenta-se como alternativa a limitação das doações de pessoas jurídicas como forma de reduzir a desigualdade de condições entre candidatos, aumentando a relação entre partidos e sociedade civil; o que poderia evitar os efeitos negativos do chamado Partido Cartel, como vem sendo identificado na maioria das democracias que adotam o sistema de financiamento público de campanhas.

2. Representação e finanças estatais: caminhos e descaminhos democráticos

Estudos sobre as finanças partidárias são fundamentais na área das representações políticas e processos democráticos, pois através deles é possível identificar aspectos organizacionais e eleitorais, relacionando-os com uma prática política mais geral. Em democracias de larga escala, a necessidade de recursos para a atividade de representação de demandas políticas também é ampliada. Por isso, a questão dos recursos está intimamente ligada ao debate sobre igualdade política e os controles democráticos. Para Fisher e Eisenstadt (2004), a desigualdade de recursos nos processos políticos é mais relevante do que qualquer outro tipo de desigualdade política (p. 619).

Em democracias representativas, os partidos políticos que competem pela capacidade de representação da sociedade precisam de recursos para disputar campanhas

eleitorais, manter viável a relação com outras organizações da sociedade civil e para dar assistência às lideranças políticas que representam o partido. Este texto centra-se na primeira necessidade: financiamento de campanhas eleitorais, o que permite – indiretamente – entender o comportamento mais abrangente dessas instituições no que diz respeito ao financiamento de suas atividades – não se pretende defender, com isso, que as outras necessidades financeiras são menos importantes que as da esfera eleitoral.

Uma primeira alternativa de financiamento dos partidos políticos em relação às fontes difusas mais tradicionais surge na própria sociedade e é reconhecido como grupos de interesse. Essa alternativa é encarada de modo pejorativo, pois pode forçar os partidos a abandonarem a representação de interesses difusos para atender demandas de grupos específicos (Fisher e Eisenstadt, 2004). Sempre que acontecem escândalos com favorecimento de financiadores privados de campanhas partidárias há uma tendência em substituir os doadores que representam segmentos sociais específicos pela transferência direta de recursos do próprio Estado. No entanto, não há garantias de que essa substituição seja benéfica aos processos democráticos de representação. O financiamento público tende a ser uma resposta ao problema da queda de representatividade dos partidos políticos junto ao cidadão comum. No entanto, uma das conseqüências é que em sistemas onde foi introduzido o fundo estatal de financiamento dos partidos, os custos para manutenção das organizações têm aumentado nas mesmas proporções, inclusive os gastos em campanhas eleitorais (Fisher e Eisenstadt, 2004). A dependência de dinheiro público atua diretamente sobre a burocratização e profissionalização das estruturas partidárias, aumentando o centralismo no controle dos partidos e reduzindo sua importância como entidade representativa de interesses da sociedade (p. 621). Esses dois fenômenos são acompanhados por um terceiro, que é a queda no volume de doações individuais voluntárias dos cidadãos para as campanhas partidárias.

O debate sobre financiamento público de campanhas eleitorais remete ao início dos anos 80, nos Estados Unidos, após uma década de experiência na utilização de recursos estatais para campanhas políticas. De acordo com Josen (1981), esse dispositivo foi introduzido na legislação norte-americana em 1971, com algumas alterações em 1974. A justificativa inicial era a de combater a corrupção e desonestidade no Estado e para assegurar a todos os cidadãos direitos iguais em participar das campanhas eleitorais. Assim, nos Estados Unidos a justificativa ganha um novo elemento que é a intervenção financeira do Estado para garantir direitos igualitários entre candidatos e não para o

financiamento das máquinas partidárias. Embora o debate a respeito do tema tenha crescido nas últimas décadas, o financiamento público de campanhas é um fenômeno mais antigo. Segundo levantamento de Bourdoukan (2008), o primeiro país a adotar essa modalidade foi o Uruguai, em 1928.

A respeito do financiamento estatal de campanhas, é possível identificar posicionamentos distintos de dois grandes grupos desde o início dos anos 70. De um lado estão os defensores do financiamento público que usam como principal argumento o fato da infusão de dinheiro do Estado em campanhas encorajar mais candidatos a participarem da disputa. Além disso, ele reduziria a dependência dos candidatos às contribuições privadas e interesses de grupos de pressão. Já os contrários ao financiamento público asseguram tratar-se de uma desnecessária mudança nas regras eleitorais, com introdução de novos preconceitos (entre os que dependem e não dependem do Estado), criando protecionismos artificiais aos representantes públicos (Josen, 1981, p. 343). De fato, em países onde há implantação do financiamento estatal de campanhas, isso ocorre depois de crises de representatividade ou da constatação de forte influência de grupos de pressão. Por vezes, esses grupos são marginais ao sistema democrático. É o caso do debate sobre financiamento estatal de campanhas no México como forma de evitar a influência de grupos criminosos, principalmente narcotraficantes, no financiamento dos partidos políticos.

Praticamente o debate entre os dois grupos citados acima não aborda formas de restrições ao financiamento de grandes empresas ou grupos que representam interesses específicos. No Brasil, dá-se nos mesmos moldes, com a defesa de maior igualdade entre candidatos por parte dos que apóiam o uso de recursos públicos para financiar campanhas eleitorais – inclusive de maneira exclusiva. Do outro lado, com o argumento do desperdício do dinheiro público e protecionismo de elites partidárias estão aqueles que são contrários ao Estado financiar campanhas eleitorais. No entanto, as semelhanças entre literatura internacional e debate político brasileiro terminam aqui. Enquanto no Brasil a proposta de financiamento estatal leva a um modelo bastante uniforme em termos verticais (campanhas nacionais, regionais e municipais) e horizontais (cargos majoritários e proporcionais no mesmo distrito eleitoral) de financiamento de campanhas, nos Estados Unidos, por exemplo, as formas de financiamento público são bastante distintas. Em primeiro lugar, apenas os partidos e candidatos às disputas nacionais podem

receber recursos Estatais, incluindo as disputas primárias⁴. Existem Estados norte-americanos onde o recurso público é transferido diretamente aos candidatos, em outros ele vai para os partidos políticos e há alguns em que são divididos entre partidos e candidatos (Josen, 1981, p. 345). No Brasil, a proposta mais forte de financiamento estatal prevê a transferência de recursos exclusivamente aos partidos políticos em todas as disputas.

Considerando a predominância de partidos de massa no sistema eleitoral brasileiro, o tema da manutenção das relações constantes entre partido e sociedade torna-se mais relevante. Os partidos de massa são formas de organização partidária que dependem de uma proximidade permanente com a sociedade civil, visto ser isso que garante a sua própria legitimidade, ao contrário de outros modelos de organização partidária; como partidos de quadros, que não dependem do contato direto com a sociedade civil para serem legítimos. Biezen e Kopecky (2007) defendem que os partidos de massa têm uma dupla função nos sistemas representativos contemporâneos. Por um lado organizam institucionalmente o sistema político ao controlarem processos de recrutamento de candidatos, ao organizarem os parlamentos e os governos. Por outro, desempenham uma função de articulação com a sociedade, como instrumentos de representação dos interesses dos cidadãos junto ao aparato do Estado, são canais de mobilização e agregação desses interesses. A questão é que os partidos políticos têm apresentado quedas permanentes na sua função representativa, junto à sociedade, quando comparados com a função processual ou institucional, que continuam forte (Biezen e Kopecky, 2007, p. 237). Essa queda na função representativa pode ser verificada no aumento dos índices de rejeição aos partidos nas democracias contemporâneas (Viegas e Faria, 2005).

As transformações nas funções dos partidos políticos refletem um processo de mudança organizacional deles. Para Katz e Mair (1995) o novo cenário aponta para um constante enfraquecimento das relações entre partidos e sociedades ao mesmo tempo em que se percebe uma intensificação das relações dos partidos políticos com o Estado. Isso explicaria porque a literatura tem apontado com muita frequência um processo que pode ser identificado como o de afastamento dos partidos em relação à sociedade civil e

⁴ Na disputa presidencial de 2008, o candidato do partido democrata, Barack Hussein Obama, abriu mão dos recursos públicos, preferindo financiar sua campanha apenas com doações da sociedade civil. Este fato foi intensamente noticiado pela imprensa internacional à época.

aproximação gradual do Estado. Pensando no caso brasileiro, as sucessivas defesas feitas por dirigentes partidários à aprovação do financiamento estatal exclusivo de campanha podem ser consideradas um exemplo do afastamento da sociedade civil com aproximação do Estado. As conseqüências são, entre outras, o enfraquecimento da identidade dos partidos, das relações tradicionais entre partidos e sociedade, um desalinhamento constante entre demandas da sociedade civil e temas que mobilizam os líderes partidários, níveis crescentes de volatilidade eleitoral, redução no número de filiados e até mesmo daqueles que dizem ter simpatia em relação a algum partido político e deterioração das relações entre partidos políticos e organizações da sociedade civil (Biezen e Kopecky, 2007, p. 236). Com isso, passa-se a pensar um novo modelo de partidos, onde eles têm uma relação permanente com o Estado e pontual ou temporária com a sociedade – o que inverte a lógica para existência dos partidos de massa – reduzindo a legitimidade dessas organizações como representantes das demandas da sociedade civil. Os recursos e legitimidade passam a ser originários do Estado, e como conseqüência, as estruturas partidárias dão respostas às demandas do Estado prioritariamente e não à sociedade.

Biezen e Kopecky (2007) apresentam essa nova relação em três dimensões distintas: a primeira é a dimensão da dependência da legitimidade dos partidos em relação ao Estado; a segunda é a transferência de parte da administração dos partidos para o Estado; e a terceira é o controle direto dos partidos por parte do Estado (p. 237). No caso brasileiro, é possível perceber um crescimento da dependência de legitimidade e da administração das máquinas partidárias de maneira indireta pelo Estado, porém, a legislação nacional impõe restrições para o controle direto dos partidos por parte do aparato estatal. Estudos sobre partidos políticos na Europa apontam que as duas primeiras dimensões são resultado da tendência de aumento dos subsídios públicos para financiamento dos partidos. Reformas na legislação pertinente à área, quando promovem uma aproximação entre Estado e Partidos, têm gerado práticas de patronato, clientelismo e corrupção nas relações entre partidos e Estado (Biezen e Kopecky, 2007).

A regulamentação de fundos públicos para organização e financiamento das atividades partidárias é um fenômeno relativamente recente, que em países da Europa substituem as contribuições privadas como fonte de recursos para as atividades partidárias. Apesar de recentes, essas práticas têm sido apontadas como ponto central para o entendimento do novo papel dos partidos políticos nas democracias

contemporâneas. Katz e Mair (1995) defendem que sob essas condições não se pode mais falar em partidos de massa, mas sim em Partidos de Cartel. Segundo a nova caracterização, os partidos passam a atuar como agentes do Estado frente à sociedade civil por dependerem de recursos estatais para sua própria sobrevivência. O crescimento da regulação dos partidos pelo Estado, incluindo limitação de suas atividades, financiamento e organização, é o que garante a proximidade dos partidos em relação ao aparato estatal.

Para os objetivos deste *paper*, o efeito mais importante a ser considerado é o que diz respeito à busca de recursos financeiros junto ao Estado para campanhas eleitorais. Isso pode ser dar tanto diretamente, por exemplo, pela transferência de recursos ao fundo anual partidário, quanto de formas indiretas, como o uso de cargos e agências públicas para a obtenção de vantagens ao partido. Biezen e Kopecky (2007) alertam que patronagem e clientelismo partidários, nesse cenário, representam relações entre patrões e clientes para obtenção de recursos estatais negociados para apoio político.

A patronagem envolve alocação de trabalho partidário em cargos públicos, o que favorece líderes dos partidos que mantêm as suas organizações com a distribuição de incentivos seletivos em troca de lealdade partidária. Já o clientelismo partidário seria uma forma de representação baseada na distribuição de recursos públicos materiais, tais como contratos com empresas públicas, subsídios, etc., para assegurar apoio de setores específicos da sociedade (Biezen e Kopecky, 2007, p. 240). Mais importante que patronagem e clientelismo são as condições dadas pela proximidade entre partidos e Estado para a corrupção. Diferente das duas modalidades anteriores, a corrupção envolve diretamente transferência de recursos públicos em troca de decisões estatais. O exemplo mais comum que se tem notícia em nosso sistema partidário é a doação de recursos da iniciativa privada aos partidos políticos em troca de decisões favoráveis às empresas, tais como concessão de licença pública ou assinatura de contratos de prestação de serviços com o Estado.

A corrupção com recursos estatais entre partidos e empresas, alimentada por decisões favoráveis para as empresas, depende de dois elementos anteriores: i) a ocupação de cargos relevantes do Estado por representantes das máquinas partidárias, o que por sua vez é consequência da maior proximidade entre as estruturas partidária e estatal; ii) a possibilidade de contribuições diretas das empresas privadas para o financiamento dos partidos políticos, no caso brasileiro, exclusivamente para as

campanhas eleitorais. A discussão aqui não é desconsiderar a necessidade de financiamento das atividades partidárias. Como instituições de representação em sistemas democráticos de larga escala, ou seja, inclusivistas e em grandes extensões territoriais, os partidos dependem de fontes permanentes de financiamento. A ampliação horizontal e vertical das democracias contemporâneas faz com que a busca por recursos seja um tema constante nas discussões sobre estruturas partidárias. A questão é identificar em que direção ela acontece: da sociedade ou do Estado.

Biezen e Kopecky (2007) fizeram um estudo comparativo sobre a relação entre partidos e Estado no que diz respeito à busca de recursos financeiros em diferentes continentes. A partir de informações sobre corrupção, analisaram a imagem pública sobre corrupção partidária nos países. Mesmo medindo apenas a imagem da corrupção – excluindo patronagem e clientelismo - eles encontraram que em uma escala de um a cinco, onde um é a menor percepção de corrupção e cinco a maior, a média geral ficou em 3,9. Isso indica que independente do país ou continente, de maneira geral os partidos políticos contemporâneos são vistos como corruptos pela sociedade. Uma escala com as mesmas medidas também é montada para indicar o nível de proximidade entre Estado e partidos políticos. Na América Latina e Caribe são encontrados os mais altos níveis de proximidade entre partidos e Estado, com média de 4,5, acima da média do continente africano, que ficou em 2,8. Para os autores, esses resultados indicam a existência de uma tipologia particular das relações entre partidos e Estado nessas sociedades, com ligações entre as instituições, sustentadas pela busca de renda para o financiamento das atividades dos partidos (p. 248). Em outras palavras, proximidade ao Estado e percepção de corrupção partidária são duas variáveis correlacionadas.

Em boa medida, a queda da legitimidade dos partidos como representantes da sociedade civil em democracias européias e latino-americanas está relacionada a uma maior disponibilidade de subsídios – diretos e indiretos – do Estado e à ocupação de cargos na administração estatal por representantes das organizações partidárias. Ainda que pareça contraditório, pesquisas recentes indicam que a opção pelos fundos públicos e regulação estatal como condições para o funcionamento de partidos políticos em democracias de larga escala não estão dando os resultados esperados, pelo contrário, terminam por afastar os partidos dos segmentos organizados da sociedade, que passa a identificá-los como Partidos cartel e não mais Partidos de massa.

As propostas de reforma na legislação partidária e eleitoral, comuns na história dos sistemas representativos, tendem a favorecer o partido que está no poder. Essa é a concepção geral que se extrai das análises a respeito do tema. Quando esse objetivo se concretiza, a consequência é que em médio prazo haverá uma tendência de partidos únicos no sistema de representação política. Os projetos de lei apresentados por deputados federais à Câmara de Deputados para implantação do financiamento estatal de campanhas eleitorais no Brasil demonstram esse interesse do partido que está no poder. Entre 1999 e 2001, quando surgiram as primeiras propostas de reforma eleitoral pós-lei 9.504/97, foram protocolados na Câmara dos Deputados dois projetos de deputados do PSDB (Aloisio Nunes Ferreira, em 1999 e Sérgio Machado, 2001); uma proposta de deputada do PMDB (Rita Camata, em 1999) e uma proposta de deputado do PCdoB (Haroldo Lima, em 2000). Encerrado o período de governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e iniciado o período Lula (PT), as propostas de reforma do sistema de financiamento eleitoral continuaram existindo, porém, os autores são outros e os partidos, também. Uma proposta de deputado do PL (Maurício Rabelo, em 2003); quatro propostas de parlamentares do PT (Paulo Delgado, em 2004 e 2005; Sérgio Barradas Carneiro, em 2007; e Reginaldo Lopes, em 2009); uma de deputado do PCdoB (Flávio Dino, em 2007); uma de deputado do PMDB (Ibsen Pinheiro, 2009); uma de deputado do PDT (Sebastião Bala Rocha, em 2007); além de propostas de parlamentares do PPS e do DEM (fonte: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>, em 13/09/2009). Esse breve levantamento mostra uma relação, ainda que não seja perfeita, entre os partidos que estão no poder e propostas de reforma do sistema eleitoral para financiamento estatal de campanhas no Brasil.

A questão apresentada por Scarrow (2004) é se a existência de um partido significativamente mais forte que os demais como resultado de sua proximidade do Estado seria útil ao sistema representativo. Partindo da perspectiva de Partido cartel, Scarrow (2004) defende que em determinadas conjunturas os partidos tendem a se mover pelo interesse de ampliação do financiamento público, deixando de lado a competição eleitoral como objetivo principal a ser alcançado (p. 656). Isso faz com que a obtenção de recursos públicos em médio prazo passe a ser “a meta” dos partidos e não mais o sucesso eleitoral em curto prazo. A autora discorda que essa seja o objetivo de todos os partidos e candidatos atualmente. Se fosse assim, concorrentes com recursos próprios não gastariam suas energias e capital político em busca de fundos na sociedade. Ela aponta para duas

metas distintas que podem ser adotadas pelos partidos: ou a busca de recursos públicos, independente do apelo na sociedade; ou a manutenção das relações permanentes com segmentos sociais, mesmo que isso represente menor ganho financeiro frente ao Estado.

Essa visão explica porque alguns partidos políticos são contra financiamento público de campanhas e continuam investindo no relacionamento permanente com atores e instituições da sociedade civil organizada. Uma resistência à proximidade excessiva do Estado para sobrevivência dos partidos pode ser encontrada nessas mesmas organizações, que continuam em busca do apoio privado que não gera corrupção para financiar suas atividades e, por consequência, garante a proximidade das estruturas de representação política de segmentos da sociedade civil - afastando-se do perfil de partido cartel. O quadro a seguir é adaptado de Scarrow (2004) e representa as principais diferenças entre os dois tipos de partidos, aqueles que buscam a maximização de recursos financeiros como objetivo principal e os que pretendem recursos como meio para alcançar sua meta, que é apoio eleitoral.

Quadro 1 - Metas de finanças dos partidos políticos	
Maximização de recursos (renda como um fim em si mesmo).	Economia eleitoral (recursos para obter apoio eleitoral)
Mais recursos para campanha sempre é melhor. Os candidatos terão financiamentos necessários para o que precisarem em suas campanhas.	Recursos são necessários apenas se criarem vantagens eleitorais imediatas.
Contexto político imediato não importa. Partidos grandes podem penalizar pequenos, direcionando transferências estatais, ainda que não tenham apoio popular.	Contexto político imediato importa. Os pequenos partidos tentam influenciar resultados da reforma legislativa, seguindo o endosso popular ainda que represente redução de rendimentos.
As atitudes públicas não importam. Os partidos ignoram manifestações não favoráveis da sociedade civil.	Atitudes políticas importam. Por serem sensíveis ao público, após escândalos os partidos podem apoiar reformas que reduzam expectativas de ganho.
Circunstâncias econômicas dos partidos não interessam. Os partidos agem sempre em busca do maior rendimento financeiro, independente dos efeitos de longo prazo.	Circunstâncias econômicas importam. Partidos com perdas financeiras podem endossar mudanças que trazem benefícios imediatos, desde que não seja contraditório com responsabilidades de longo prazo.

Fonte: adaptado de Scarrow 2004 (p. 658).

O quadro 1 compara os perfis de Partido cartel (maximização de recursos) e de Massa (economia eleitoral) no que diz respeito a priorização na busca de recursos. Fica evidente que a maximização de recursos, segundo o modelo, leva a uma redução da capacidade de representação popular devido ao distanciamento em relação à sociedade civil, principalmente quando a principal – ou única – fonte de recursos passa a ser o Estado. Até aqui o texto discutiu as principais abordagens conceituais a respeito do financiamento estatal de campanhas e partidos políticos, apontando justificativas e limitações desse modelo em países onde ele já está implantado. No próximo tópico serão analisadas as relações entre montantes/fontes de recursos para campanhas a prefeito de capitais brasileiras em 2008 e desempenho eleitoral dos candidatos. O objetivo é utilizar uma análise empírica para testar a aplicabilidade do debate conceitual. Foram escolhidas as capitais de Estado por representarem o espaço de disputa política mais nobre nas unidades da federação quando se trata de eleição municipal. Além disso, os 173 candidatos cujas campanhas são analisadas aqui somaram mais de 22,4 milhões de votos válidos, o que representa cerca de 20% dos 110 milhões de votos válidos para prefeito em todos os municípios brasileiros. Com isso, não se pretende defender que os resultados obtidos no próximo tópico permitem inferências ao comportamento dos partidos e financiadores em todos os municípios do País.

3. Desempenho eleitoral nas capitais em 2008: dinheiro e voto

Análises desenvolvidas nesse tópico consideram como variáveis explicativas para distribuição das fontes de recursos às campanhas eleitorais: a) partido político do candidato; b) posição ideológica do partido; c) se o partido apóia ou não o governo Lula, para testar a hipótese da relação entre grandes doadores de campanha e acesso a recursos federais; d) desempenho do candidato - se foi eleito no primeiro ou segundo turnos ou, ainda, derrotado; e) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como indicador sócio-econômico e cultural, visto que há grandes diferenças no desenvolvimento humano, mesmo entre as capitais de Estado no Brasil. Como variáveis dependentes utilizam-se os indicadores relacionados às fontes de recursos às campanhas: a) percentual de doações de pessoas físicas na campanha; b) percentual de doações de pessoas jurídicas; c) percentual de doações partidárias; e d) total de recursos declarados ao TSE na primeira parcial das prestações de contas (referentes ao primeiro turno).

A tabela 1 a seguir sumariza as principais informações contidas no modelo de análise, separando os dados por região do País. Nas 26 capitais analisadas houve 173 candidaturas, o que resulta em uma média de 6,65 candidatos a prefeito por capital. Em todas as regiões as médias de concorrentes variaram pouco. O maior número foi no sudeste, com média de 9,25 candidatos por capital. A menor foi no Norte, com 5,43 candidatos na disputa. No que diz respeito ao desempenho dos candidatos quanto a decisão em primeiro ou segundo turno, as regiões mostram grandes diferenças. Na média geral, 57,7% das prefeituras tiveram a disputa definida no primeiro turno, porém, enquanto no Nordeste esse percentual sobe para 77,7%, no Sudeste ele fica em 25%. Isso indica uma tendência de menor disputa entre capitais do Nordeste e Centro-oeste e maior concorrência eleitoral entre capitais do Sul e Sudeste.

Tabela 1 – Desempenho dos Candidatos nas Eleições Analisadas por Região do País

Região	Centro-oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Número de Candidatos	14	61	38	37	23	173
Número de Capitais	3	9	7	4	3	26
Média de Candidatos a prefeito por Capital	4,67	6,78	5,43	9,25	7,67	6,65
Eleições definidas no primeiro turno	2 (66,6%)	7 (77,7%)	4 (57,1%)	1 (25%)	1 (33,3%)	15 (57,7%)
IDH-2000 –capitais	0,821	0,782	0,779	0,842	0,864	0,808
Média de Gastos Declarados/Candidato	352.156,80	322.135,32	223.620,61	544.777,66	482.024,15	384.942,90
Desvio padrão gastos declarados	450.411,40	581.500,35	528.096,81	1.045.708,82	888.294,91	698.802,46
Gastos médios R\$/voto	3,51	4,09	3,69	1,97	7,84	4,22
Desvio padrão média R\$/voto	3,98	5,67	6,45	2,43	12,43	6,19
% doações de pessoas físicas	31,55	47,77	37,86	40,71	20,78	39,16
% doação de pessoas Jurídicas	34,81	15,42	14,29	20,19	34,92	20,4
% de recursos Partidários	26,49	26,51	36,51	21,87	31,96	28,35
% não inserido no modelo	7,14	10,29	11,33	17,22	12,32	12,08

Fonte: autor a partir de dados do TSE e IBGE.

O tipo de decisão, se no primeiro ou segundo turno, também indica uma relação com IDH (índice de desenvolvimento humano) dos municípios. Nas regiões com capitais de menores médias de IDH houve maior proporção de decisão no primeiro turno.

Conforme aumenta o IDH, cresce também o percentual de decisões em segundo turno. A média de gastos declarados pelos candidatos apresentou certa linearidade em todas as regiões, variando de R\$ 223,6 mil, no norte; a R\$ 544,7, mil no sudeste. No entanto, o desvio padrão para gastos declarados por candidatos em cada região mostra-se acima da média em todos os casos, indicando uma grande heterogeneidade entre os candidatos e inviabilizando a utilização de médias por região como indicador relevante para a análise. O mesmo acontece com as médias de gastos declarados em Reais por voto obtido no primeiro turno. Há variações entre as regiões que não apontam para nenhuma relação consistente, visto que os dois maiores IDHs, sul e sudeste, apresentam as duas extremidades de gastos por voto. No sul foram R\$ 7,84 declarados por voto obtido em média, contra R\$ 1,97 por voto no sudeste. O desvio padrão da média de gastos por voto obtido também indica uma grande heterogeneidade entre candidatos em todas as regiões⁵.

As últimas linhas da tabela 1 mostram os percentuais de participação das três fontes doadores analisadas aqui: pessoa jurídica, pessoa física e fonte partidária – aqui considerado financiamento Estatal. Elas mostram que do total de recursos que podem ser definidos como pertencendo a cada uma das três fontes⁶, 39,16% foi de doações de pessoas físicas. Esse percentual variou entre as regiões, com máximo de 47,7% no nordeste e 20,78% no sul. Em segundo lugar vieram os recursos partidários, com 28,35% do total de doações, com 36,5% na região norte e 21,87% no sudeste. Depois vem a participação das doações de pessoas jurídicas, com uma média de 20,4% entre todos os candidatos a prefeito das 26 capitais de Estado do Brasil. Esse tipo de doação foi mais importante no sul e centro-oeste, com 34,92% e 34,81% respectivamente; enquanto as menores participações ficaram para o nordeste e norte, com 15,42% e 14,29% respectivamente. Aqui parece existir uma relação consistente, pois nas regiões com capitais de menor IDH há maior participação proporcional das doações de pessoas físicas, contra presença mais significativa de pessoas jurídicas em regiões de maior IDH. Os percentuais de recursos partidários distribuem-se de maneira aleatória. Essas informações iniciais indicam potenciais relações entre fontes de financiamento e desenvolvimento econômico e social dos municípios. Os próximos passos da análise

⁵ Quanto aos dados declarados por candidato, o maior valor da relação R\$/voto obtido fica com o candidato do PMDB à prefeitura de Curitiba (PR), com R\$ 46,69 por voto; seguido por Nelson Marchezan Junior, do PSDB de Porto Alegre (RS), com 32,84 por voto.

⁶ Além deles houve 12,08% em média de recursos não inseridos no modelo por serem declarados como “outras” fontes ou fonte não-declarada.

serão testar as relações das variáveis políticas com fontes de recursos, além das fontes de recursos com votos obtidos e desempenho eleitoral.

Na tabela 2 a seguir são apresentados os resultados das correlações lineares entre partido do candidato, ideologia do partido (da direita à esquerda), o fato do candidato apoiar Lula, tipo de eleição (decidida no primeiro ou segundo turno) e desempenho do candidato (derrotado no primeiro turno, derrotado no segundo turno, eleito no segundo turno e eleito no primeiro turno). As variáveis correlacionadas foram os percentuais de doações de pessoas jurídicas, pessoas físicas e recursos partidários, além do total de recursos declarados, em Reais. Para as correlações com as variáveis categóricas – ideologia do partido, apoio a Lula, tipo de eleição e desempenho do candidato – foi utilizada a correlação de Spearman. Nos demais casos, quando as duas variáveis são contínuas, o coeficiente usado é o de Pearson.

Tab. 2 – Correlação entre fontes de recursos e variáveis independentes

Variáveis		Total de Recursos R\$	Percentual R\$ pessoas físicas	Percentual R\$ pessoas jurídicas	Percentual R\$ Recursos partidários
Partido	Corr. (r)	-0,072 (0,349)	0,061 (0,434)	-0,116 (0,141)	0,034 (0,669)
	N	173	164	164	164
Ideologia	Corr. (r)	0,174* (0,022)	-0,141 (0,072)	0,136 (0,083)	0,155* (0,048)
	N	173	164	164	164
Apoio a Lula	Corr. (r)	0,093 (0,238)	-0,096 (0,234)	0,134 (0,095)	0,010 (0,903)
	N	162	156	156	156
Tipo de eleição	Corr. (r)	0,144 (0,058)	-0,004 (0,958)	0,129 (0,100)	-0,027 (0,729)
	N	173	164	164	164
Desemp. Candidato	Corr. (r)	0,281** (0,000)	-0,185* (0,020)	0,344** (0,000)	0,067 (0,406)
	N	167	158	158	158

* Correlação significativa a 0.05. ** Correlação significativa a 0.01.

A correlação linear entre total de recursos declarados ao TSE não apresenta significância com as variáveis “partido político”, “apoio a Lula” e “tipo de eleição”; porém, mostra-se significativa a Intervalo de Confiança de 95% para “ideologia”, com coeficiente de 17,4% de explicação. Como o coeficiente é positivo, a relação indica que quanto mais à direita, maior o volume total de recursos declarados na campanha. A correlação mais forte está entre total de recursos declarados e desempenho do candidato. A explicação das variações fica em 28,1%. Além disso, os coeficientes de correlação mostram ausência de significância nas correlações lineares entre “partido político”, “apoio a Lula” e “tipo de eleição” para as três fontes de recursos descritas. No entanto, a

variável “ideologia do partido” mostrou correlação significativa com fonte partidária de recursos. Como o coeficiente é positivo, nas eleições analisadas aqui, os partidos mais à direita do espectro ideológico tenderam a contar com um percentual maior de recursos partidários que os de esquerda, com uma explicação de 15,5% das alterações.

As maiores correlações lineares deram-se entre fontes de “pessoa física” e “pessoa jurídica” com desempenho do candidato. Além dos índices de significância relativamente altos (ver tab. 2) os coeficientes de correlação apresentaram sinais invertidos. Para as candidaturas analisadas, quanto melhor o desempenho do candidato, por exemplo, eleito no primeiro turno, menor a participação de doações de pessoas físicas e maior a de pessoas jurídicas. O mesmo vale para a situação oposta: candidatos derrotados no primeiro turno tenderam a apresentar um percentual maior de doações de pessoas físicas do que jurídicas. Quando essas correlações são controladas pelo IDH dos municípios os níveis de significância não se alteram e os coeficientes permanecem praticamente os mesmos, indicando uma ausência do efeito “desenvolvimento humano” na relação entre doações de pessoas jurídicas e candidatos bem sucedidos na disputa.

Para aprofundar os testes de relações entre as variáveis que apresentaram correlações significativas na tabela 2, serão verificadas as independências de médias, através do coeficiente de qui-quadrado, entre as variáveis “ideologia do partido”, “desempenho eleitoral” e “fonte predominante de recursos”. Nos testes que se mostram significativos, são analisados resíduos padronizados das relações entre as categorias para verificar que diferenças entre as categoriais são significativas. A primeira correlação (tab. 3) é entre ideologia do partido e desempenho do candidato.

Tab. 3 – Correlação entre Ideologia do partido e Desempenho eleitoral

Desempenho do Candidato		Ideologia do Partido					Total
		Esquerda	C.-esquerda	Centro	C.direita	Direita	
Derrotado no 1º turno	N (%)	56 (42,7)	23 (17,6)	13 (9,9)	7 (5,3)	32 (24,4)	131 (100)
	Resid. Pad.	1,1	-0,7	-1,0	-0,6	0,4	
Derrotado no 2º turno	N (%)	3 (27,3)	4 (36,4)	2 (18,2)	0 (0,0)	2 (18,2)	11 (100)
	Resid. Pad.	-0,5	1,2	0,5	-0,9	-0,3	
Eleito no 2º turno	N (%)	1 (9,1)	1 (9,1)	4 (36,4)	2 (18,2)	3 (27,3)	11 (100)
	Resid. Pad.	-1,5	-0,8	2,1	1,5	0,3	
Eleito no 1º turno	N (%)	2 (14,3)	6 (42,9)	3 (21,4)	2 (14,3)	1 (7,1)	14 (100)
	Resid. Pad.	-1,4	1,9	0,9	1,1	-1,2	
Total	N (%)	62 (37,1)	34 (20,4)	22 (13,2)	11 (6,6)	38 (22,8)	167 (100)
Nível de Significância do qui-quadrado de Pearson: 0,017							

Percebe-se que o teste de independência de médias (qui-quadrado) mostra-se significativo para o intervalo de confiança de 95% (sig. 0,017). Com isso, torna-se útil identificar quais resíduos padronizados ultrapassam o limite de confiança para IC de 95%, que é na tabela $z = \pm 1,96$. O único resíduo que fica acima desse limite está em candidatos “eleitos no segundo turno” e “partidos de centro”. Em todas as demais relações não se pode afirmar diferenças significativas. Para os objetivos desse artigo, a relação apontada acima não oferece grandes explicações sobre o comportamento dos candidatos. Ela mostra inexistência de algum predomínio de ideologia partidária em uma das categorias de desempenho, excetuando os partidos de centro, que tiveram desempenho superior às demais ideologias na eleição em segundo turno.

A tabela 4, a seguir, mostra a relação entre “ideologia do partido” e “fonte predominante de doações” para a campanha. Mais uma vez temos um coeficiente de qui-quadrado de Pearson significativo (sig. 0,001) para intervalo de confiança de 95% e mais forte que a relação anterior.

Tab. 4 – Correlação entre Fonte predominante de doações e Ideologia do Partido

Fonte Predominante		Ideologia do Partido					Total
		Esquerda	C.-esquerda	Centro	C.-direita	Direita	
Pessoa jurídica	N (%)	7(21,2)	9 (27,3)	7 (21,2)	3 (9,1)	7 (21,2)	33 (100)
	Res. Pad.	-1,2	0,6	1,6	0,3	-0,4	
Pessoa física	N (%)	32 (52,5)	7 (11,5)	7 (11,5)	1 (1,6)	14 (23)	61 (100)
	Res. Pad.	2,5	-1,8	0,0	-1,7	-0,3	
Partido político	N (%)	10 (19,2)	17 (32,7)	3 (5,8)	7 (13,5)	15 (28,8)	52 (100)
	Res. Pad.	-1,8	1,5	-1,2	1,6	0,6	
Total	N (%)	49 (33,6)	33 (22,6)	17 (11,6)	11 (7,5)	36 (24,7)	146 (100)
Nível de significância de qui-quadrado Pearson 0,001							

No entanto, ao olhar para os resíduos padronizados percebe-se que apenas uma relação mostra-se acima do limite crítico de $z = \pm 1,96$, que é entre “ideologia de esquerda” e “fonte predominante de doações de pessoas físicas”. Ou seja, essa relação também é pouco explicativa quanto ao impacto das fontes de financiamento no desempenho dos candidatos. A tabela 5 abaixo relaciona diretamente o “desempenho dos candidatos” com “fonte predominante de doações”. O objetivo aqui é, além de identificar a existência de diferenças de médias significativas, verificar entre que categorias essas diferenças ficam acima do limite crítico.

Tab. 5 – Correlação entre Desempenho do Candidato e Fonte Predominante de doações

Desempenho do Candidato		Fonte predominante de doações			Total
		Pessoa jurídica	Pessoa física	Partido político	
Derrotado no 1º turno	N (%)	15 (14,3)	52 (49,5)	38 (36,2)	105 (100)
	Resid. Pad.	-2,0	1,5	0,0	
Derrotado no 2º turno	N (%)	6 (54,5)	1 (9,1)	4 (36,4)	11 (100)
	Resid. Pad.	2,1	-1,6	0,0	
Eleito no 2º turno	N (%)	4 (36,4)	1 (9,1)	6 (54,5)	11 (100)
	Resid. Pad.	0,9	-1,6	1,0	
Eleito no 1º turno	N (%)	8 (61,5)	2 (15,4)	3 (23,1)	13 (100)
	Resid. Pad.	2,8	-1,4	-0,8	
Total	N (%)	33 (23,6)	56 (40)	51 (36,4)	140 (100)
Qui-quadrado Pearson 0,000					

O coeficiente de qui-quadrado de Pearson é o mais significativo entre as diferenças de médias encontradas nos três últimos testes, apresentando um sig. de 0,000. Além disso, percebe-se um número maior de resíduos padronizados acima do limite de $z = \pm 1,96$. Eles aparecem na relação entre “pessoa jurídica” e candidato “derrotado no primeiro turno” (-2,0); “fonte pessoa jurídica” e “candidato derrotado no segundo turno” (2,1); e “pessoa jurídica” e “candidato eleito no primeiro turno” (2,8). O sinal negativo do primeiro caso indica que “pessoas jurídicas” tenderam a não financiar predominantemente campanhas que terminaram derrotadas no primeiro turno. Já os outros dois tipos de desempenho: derrotado no segundo turno e eleito no primeiro turno apresentaram uma relação significativa e positiva com predominância de doações de pessoas jurídicas. As similaridades entre as categorias dessas duas variáveis serão exploradas em mais detalhes adiante. Por enquanto, pretende-se verificar a força das relações entre as categorias “doações de pessoas jurídicas” e “desempenho do candidato” através da utilização de outras variáveis disponíveis para os testes.

Pensando que o objetivo final do candidato é obter votos, a tabela 6 a seguir mostra os resultados de uma regressão linear entre percentual de votos válidos obtidos e percentuais de cada uma das fontes de recursos analisadas aqui. O objetivo é utilizar variáveis contínuas, ao contrário dos testes anteriores, para com técnicas de regressão verificar o impacto das variáveis independentes (tipos de fontes de doação e total de recursos nas campanhas) sobre a variável dependente (percentual de votos válidos obtido pelo candidato).

Tab. 6 – Regressão entre Total de votos e tipos de doações nas campanhas

Variável Dependente	Var. Explicativa	Beta Padronizado	t	Sig.
% de votos válidos	% Pessoas Físicas	0,035	0,369	0,712
	% Pessoas Jurídicas	0,347	3,932	0,000
	% Partido político	0,237	2,449	0,015
	Total de recursos R\$	0,284	3,757	0,000
Estatísticas do Modelo: R = 0,538 R ² = 0,289 F = 16,172 sig 0,000				

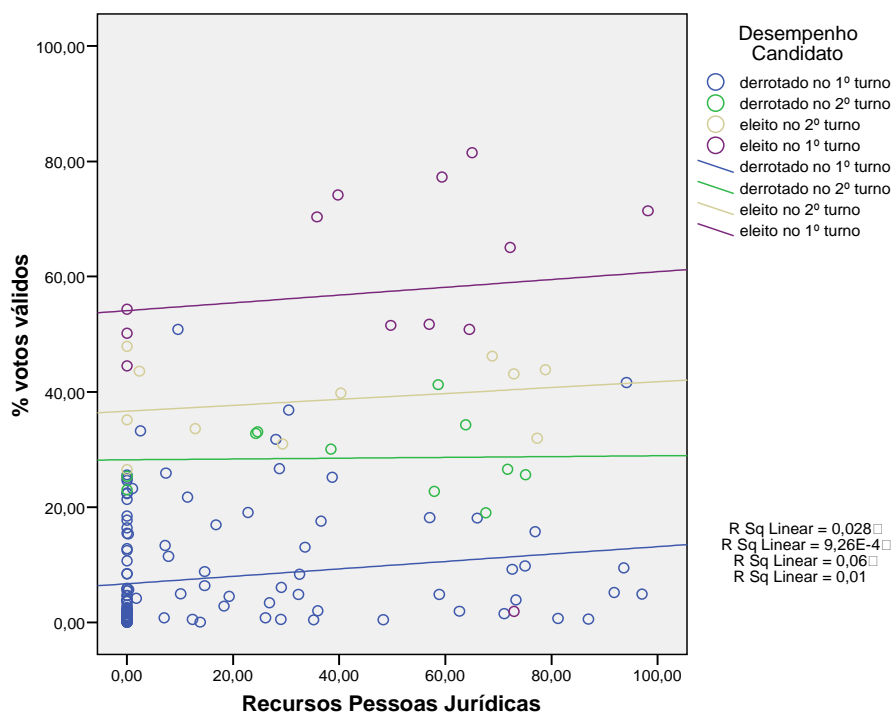
Os resultados para o modelo como um todo mostram um nível de ajustamento razoável, com coeficiente de determinação de 28,9%. Isso reforça a ideia de que não é apenas o volume de recursos e as diferentes origens deles que explicam o resultado eleitoral. De qualquer maneira, é possível utilizar o modelo acima para explorar os efeitos comparativos entre o total de recursos e a distribuição deles por fonte de doação para explicar cerca de um quarto das variações de percentuais de votos válidos nos candidatos. Primeiramente, mesmo considerando os diferentes tipos de fontes, o total de recursos obtidos para a campanha tem impacto significativo no total de votos obtidos – isso vale para todas as candidaturas analisadas. A variável “total de recursos” em reais declarados ao TSE no final do primeiro turno, apresentou um Beta padronizado de 0,284 para nível de significância de 0,000. Porém, comparativamente, o impacto do total de recursos das campanhas sobre o percentual de votos válidos teve um impacto menor que o percentual de doações de pessoas jurídicas. Essa variável apresentou o maior impacto comparativo, com Beta padronizado de 0,347 – acima até mesmo do total de recursos – e nível de significância de 0,000.

Em seguida aparece o impacto das doações de partidos políticos, com Beta padronizado de 0,237 e sig. 0,015. A única variável independente que apresentou nível de significância acima do limite crítico foi o percentual de doações de pessoas físicas (sig. 0,712). Isso indica que a variação desse percentual não teve impacto relevante na explicação dos votos válidos obtidos pelos candidatos. Este mesmo modelo de regressão, controlado pela variável IDH e também pela variável “tipo de decisão” (se no primeiro ou segundo turno), não apresentou variações nos resultados. Em todos os cenários o percentual de doações de pessoas jurídicas apresentou maior impacto sobre os votos válidos obtidos pelos candidatos do que o total de recursos.

Como apenas as variáveis “pessoas jurídicas” e “partido político” apresentaram níveis de significância aceitáveis para a regressão com votos válidos, os gráficos abaixo representam as relações dessas duas variáveis, porém, com a separação dos coeficientes

de determinação por tipo de desempenho: i) derrotado no primeiro turno, ii) derrotado no segundo turno, iii) eleito no segundo turno ou iv) eleito no primeiro turno. O objetivo é identificar possíveis diferenças de efeitos da variável independente “fonte de recursos” sobre o percentual de votos válidos. Na primeira representação percebe-se a existência de impactos distintos, porém, todas as retas são ascendentes, ou seja, há uma relação positiva para todos os tipos de desempenho eleitoral em relação às doações de pessoas jurídicas. Assim, conforme aumenta o percentual de doações de pessoas jurídicas, cresce o percentual de votos válidos dos candidatos, independente do seu desempenho final. Um detalhe interessante é que o maior impacto se dá nos candidatos eleitos no segundo turno ($R^2 = 0,06$) em relação aos outros tipos de candidaturas.

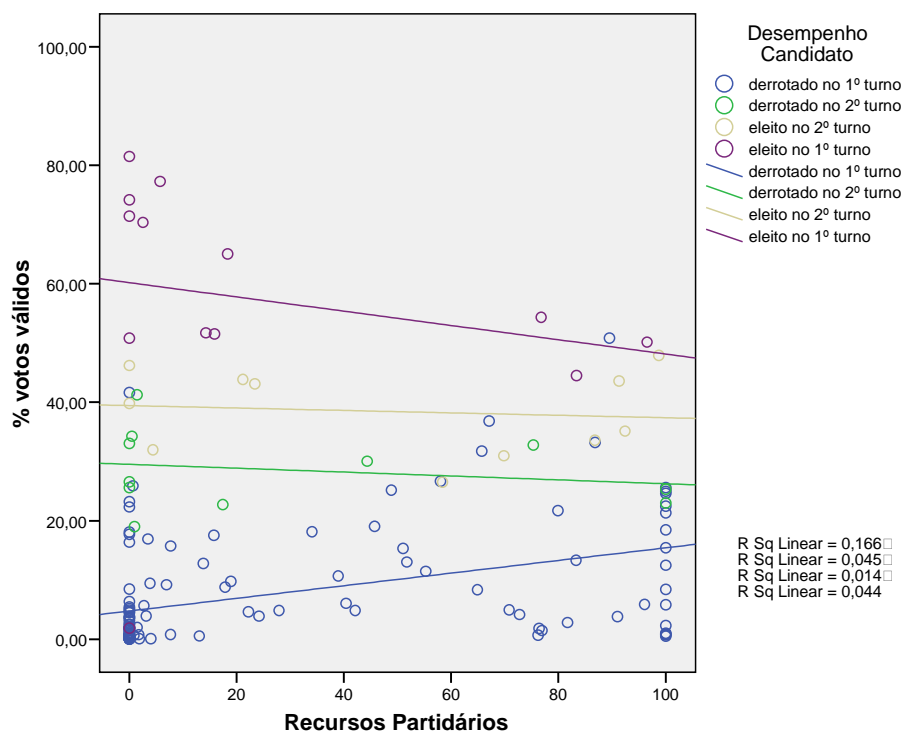
Gráf. 1 – Desempenho do candidato e fonte de recursos “pessoa Jurídica”



Para a relação entre percentual de recursos partidários e o percentual de votos válidos não se percebe a mesma tendência para todos os tipos de desempenho. Apenas no grupo de derrotados no primeiro turno há uma relação positiva entre as duas variáveis. Nos outros três grupos, incluindo todos os eleitos, as retas são negativas, ou seja, conforme aumenta o percentual de recursos partidários no total das doações para a

campanha percebe-se uma redução no percentual de votos válidos obtidos pelo candidato.

Gráf. 2 – Desempenho do candidato e fonte de recursos “recursos partidários”



Até aqui foram demonstrados os efeitos significativos do total de recursos sobre o desempenho eleitoral e que, além disso, entre as diferentes fontes de recursos, as “pessoas jurídicas” estão mais fortemente relacionadas com maiores percentuais de votos válidos obtidos. Ainda falta verificar a relação entre os tipos de fontes de recursos com o desempenho dos candidatos.

Como se tratam de duas variáveis categóricas: desempenho do candidato (eleito no primeiro turno, eleito no segundo turno, derrotado no primeiro turno e derrotado no segundo turno) e fonte predominante de doações para a campanha (pessoas jurídica, pessoa física e partido político) as técnicas de regressão linear não são indicadas para verificar a relação entre elas. Portanto, será usada a seguir, para medir a relação entre fonte predominante de financiamento e desempenho do candidato a técnica de redução dimensional de dados a partir da Análise de Correspondência. O gráfico 2 abaixo mostra que existe uma correspondência significativa entre as duas variáveis, com nível de significância bastante abaixo do limite crítico (sig. 0,000) e alto coeficiente de qui-

quadrado (28,265). Portanto, o modelo mostra-se adequado para representar as relações entre as categorias das duas variáveis. No entanto, a inércia de 0,202 aponta que o modelo como um todo explica apenas 20,2% do comportamento das categorias das duas variáveis. Isso significa que deve haver uma preferência na utilização do modelo para a explicação das relações entre as categorias das variáveis do que entre elas próprias. Quanto ao peso de cada dimensão na explicação, os valores singulares mostram que a dimensão 1 é bem mais forte que a 2 para a relação entre as categorias (ver Gráf. 3).

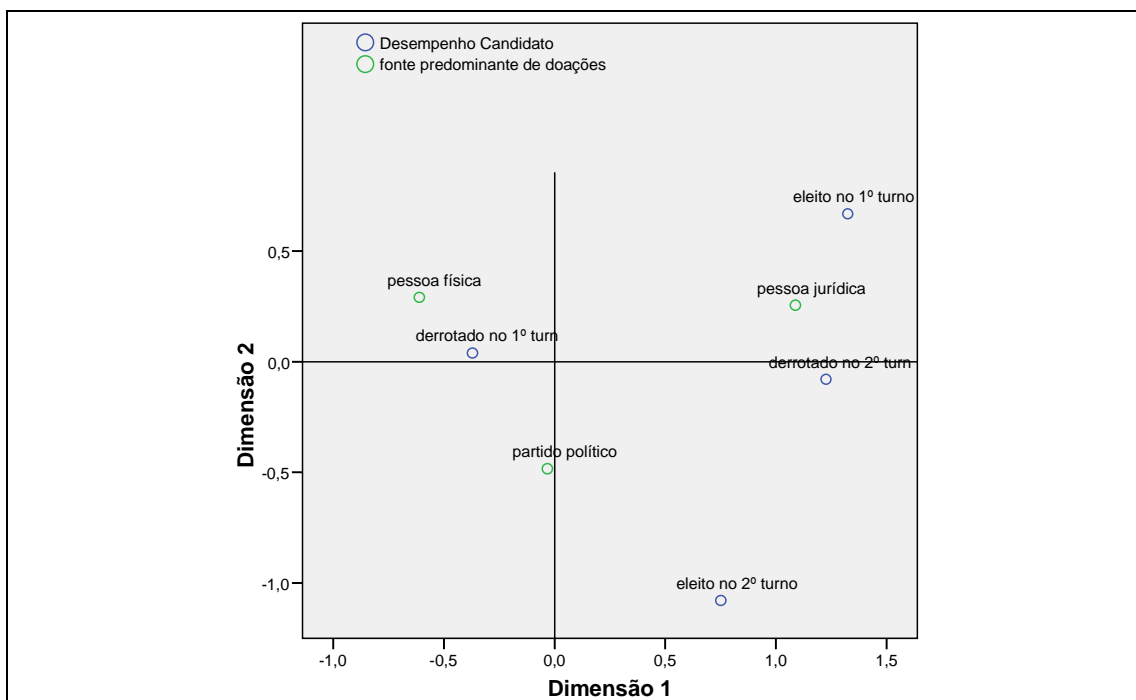
Quanto a relação específica entre as categorias, o perfil nas linhas mostra a correspondência de cada fonte predominante de doações com o desempenho dos candidatos. No Caso dos eleitos no primeiro turno, a maior correspondência (massa) se dá com fonte predominante “pessoa Jurídica”, (com 0,615). Já os eleitos no segundo turno, a maior correspondência está com fonte predominante “partido político” (0,545). Para os derrotados no segundo turno predomina a correspondência com fonte “pessoa jurídica” (0,545). Por fim, os derrotados no primeiro turno apresentam uma correspondência maior com fonte predominante “pessoa física” (0,495). Isso indica que as doações de “pessoas jurídicas” estão majoritariamente presentes nas candidaturas de segundo turno, ainda que se considere que metade dos candidatos que passam ao segundo turno terminará derrotada.

Graf. 3 – Correspondência entre Fonte de doações e Desempenho do Candidato

Perfil nas Linhas				
Desempenho Candidato	Fonte predominante de doações			
	Pessoa jurídica	Pessoa física	Partido político	Total
Derrotado no 1º turno	0,143	0,495	0,362	1,000
Derrotado no 2º turno	0,545	0,091	0,364	1,000
Eleito no 2º turno	0,364	0,091	0,545	1,000
Eleito no 1º turno	0,615	0,154	0,231	1,000
Massa Total	0,236	0,400	0,364	

Coefficientes de Análise de Correspondência				
Dimensão	Valor Singular	Inércia cumulativa	Q-quadrado	Sig.
1	0,429	0,184	28,265	0,000(a)
2	0,134	0,018		
Total		0,202		

a 6 graus de liberdade



O gráfico dimensional acima aponta uma correspondência forte entre candidatos derrotados no primeiro turno e campanhas financiadas predominantemente por pessoas físicas, por se encontrarem no mesmo quadrante. Outra forte correspondência se dá entre fonte predominante de financiamento de pessoa jurídica e eleição no primeiro turno. Já os eleitos no segundo turno não apresentam forte correspondência com nenhum tipo predominante de financiamento de campanha. Segundo o gráfico acima. Assim como as campanhas financiadas predominantemente por partido político ficam muito próximas do ponto centróide da distribuição e em quadrante isolado dos desempenhos eleitorais.

Até aqui, os resultados para as análises das relações entre fontes de financiamento e desempenho eleitoral mostraram-se em parte contraditórios. Por um lado, maior volume de recursos garante ganhos em percentuais de votos válidos. Porém, isso não é suficiente para alcançar a vitória eleitoral. Além disso, fontes distintas de financiamento apresentam efeitos díspares. As doações de pessoas físicas não apresentam efeitos significativos para o percentual de votos válidos obtido pelos candidatos, porém, sua predominância nas campanhas tende a corresponder com candidatos derrotados no primeiro turno. Fontes partidárias de recursos apresentam relação positiva com percentual de votos válidos obtidos, mas isso só acontece em campanhas derrotadas no primeiro turno. Para os demais candidatos, recursos de fontes partidárias e votos válidos obtidos têm relação negativa, ou seja, quanto maior a fonte partidária de recursos, menor o percentual de

votos. A variável explicativa que apresentou relações mais consistentes com desempenho eleitoral foi as doações de pessoas jurídicas. Segundo os testes, essa fonte de recursos é a que determina mais fortemente o percentual de votos válidos, apresenta uma relação positiva com todos os quatro tipos de candidaturas e no teste de correspondência ficou no mesmo quadrante dos candidatos eleitos no primeiro turno. Nas notas conclusivas esses resultados são discutidos à luz do debate apresentado pela literatura discutida na primeira parte do texto.

4. Notas Conclusivas

Antes de tecer conclusões a respeito dos resultados apresentados até aqui é preciso reforçar a limitação nas informações sobre as receitas das campanhas eleitorais no Brasil. A única informação oficial que existe é a partir da declaração dos partidos ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que se limita muitas vezes a cumprir formalidades previstas em lei. Por exemplo, dos 173 candidatos que disputaram as eleições para prefeituras das capitais brasileiras, nove não tinham apresentado nenhuma prestação de contas ao TSE até o final do ano de 2008. Dos que cumpriram as formalidades, 37 informaram não ter recebido nenhuma doação de pessoas físicas, que incluem recursos próprios e doações de terceiros. Houve 85 que informaram não ter recebido nada de pessoas jurídicas e 75 candidatos disseram não ter tido nenhuma doação de partido político, que inclui recursos do fundo partidário e de outros candidatos. Além disso, dos que prestaram contas, 17 candidatos afirmaram não ter recebido nenhum tipo de doação, ou seja, teriam feito campanhas eleitorais sem recurso financeiro algum. Todos estes concorrentes foram derrotados no primeiro turno.

Apesar das limitações reforçadas acima, a análise das prestações de contas dos candidatos às prefeituras de capitais de Estado brasileiras em 2008 permite identificar correlações entre recursos disponíveis aos candidatos e desempenho eleitoral dos partidos políticos. Evidente que não é possível fazer inferência direta para outros níveis de disputa, mas pode-se verificar o impacto dos recursos financeiros nas campanhas que representaram mais de 22,4 milhões de votos válidos em 2008.

A primeira conclusão a que se pode chegar, concordando com a literatura sobre finanças partidárias, é que dinheiro faz diferença. As campanhas que contaram com maior volume de recursos tenderam a obter mais votos e tiveram maiores chances de vitória, independente de ideologia partidária, localização regional da disputa ou IDH do

município. Se entendermos o voto como resposta à aceitação do eleitor a um conjunto de propostas políticas, prestação de contas e grau de proximidade ideológica, se pode concordar com Jones (1981) de que recursos financeiros são indispensáveis para a representação política em democracias de larga escala, como a brasileira.

No entanto, a disponibilidade total de recursos não explica tudo. Apenas considerando a análise das receitas de campanha, o percentual de doações de pessoas jurídicas teve um impacto maior em votos válidos obtidos pelos candidatos do que o total de recursos da campanha (ver tabela 6). Essa relação forte e positiva entre doações de empresas e entidades para campanhas bem sucedidas merece ser analisada em maiores detalhes. Dinheiro de empresa não tem ideologia partidária nas eleições municipais, é o que demonstram os resultados, pois candidatos de partidos de todo o espectro ideológico contaram com esse tipo de doação. Também não há ligação com o apoio ou não ao Governo Federal. A única relação forte, indicada na análise dos resíduos padronizados (tabela 5) foi com desempenho do candidato. Houve uma relação positiva com os eleitos no primeiro turno, seguido dos eleitos no segundo turno. Além disso, o teste mostrou uma relação inversa - com sinal negativo - para candidatos derrotados no primeiro turno, ou seja, concorrentes com pior desempenho eleitoral contaram com menos recursos de pessoas jurídicas.

Outra relação que se mostrou significativa e que pode ser analisadas de maneira complementar ao impacto das doações de empresas é o fato do percentual de reeleição aumentar em capitais com menor IDH. Capitais das regiões Norte e Nordeste tiveram percentuais brutos de reeleições acima da média nacional, que foi de 57,7% na média geral. Somando o impacto das doações de pessoas jurídicas no sucesso das campanhas eleitorais à relação de pobreza com reeleição, o quadro agrava-se, pois nesses casos há uma força maior das pessoas jurídicas no momento em que os partidos deveriam estar em contato direto com os eleitores. Basta lembrar que em capitais com menor IDH houve uma tendência de decisão em primeiro turno, mesmo que as doações de pessoas jurídicas não fossem predominantes em campanhas desses municípios.

Por outro lado, a fonte predominante como sendo “partido político” não mostrou relação direta com desempenho eleitoral. Isso não é suficiente para comprovar ou rejeitar a tese de que ela afasta os partidos da sociedade. Para tanto, seria necessário analisar o comportamento entre as eleições e não apenas em período eleitoral, o que não foi objeto deste texto. A única relação significativa entre fonte de recursos de partido político é com

ideologia partidária, mostrando que quanto mais à esquerda, maior a presença de recursos partidários.

A realização dos testes de independência e correspondência mostrou que a maior distorção no sistema eleitoral brasileiro não se dá, necessariamente, pela existência de diferentes fontes de recursos, mas pela relação direta entre desempenho eleitoral e um tipo específico de doação: feita por empresas e entidades. Além de reconhecer o efeito negativo do financiamento público das campanhas o afastamento dos partidos em relação à sociedade (Rosen, 1981; Scarrow, 2004; Rubio, 2005), no caso brasileiro é preciso pensar em outra distorção do sistema, gerado pelas doações de pessoas jurídicas. Trata-se de distorção porque os financiadores de campanhas, interessados na distribuição de recursos públicos (Biezen e Kopecky, 2007), buscam retribuição não-legítima pela sua participação da disputa eleitoral. Normalmente, o debate brasileiro a respeito desse tema aponta uma única solução: financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais. No entanto, desconsidera-se que ao exigir que apenas o Estado financie os partidos e campanhas eleitorais, o efeito já constatado é o de afastamento entre a elite política e a sociedade, gerando a queda na credibilidade dos partidos políticos como instituições representativas de interesses sociais legítimos em sistemas democráticos. Uma saída alternativa para combater as diferenças financeiras das campanhas, sem afastar os partidos da sociedade é a limitação das doações apenas a pessoas físicas – proibindo doações de empresas e entidades com personalidade jurídica.

É possível pensar nessa alternativa porque das duas hipóteses apresentadas no início desse trabalho, uma se confirmou e outra não. A primeira, que relacionava o desempenho eleitoral dos candidatos com doações de fontes jurídicas foi confirmada pelos testes tanto com percentual de votos obtidos quanto o tipo de desempenho (se eleito ou não). A segunda, que afirmava provisoriamente a existência de uma relação entre ideologia partidária e doações de pessoas jurídicas, não se confirmou. Partidos políticos, independentes de posição ideológica, aceitam doações de empresas. Estas últimas, por sua vez, destinam recursos majoritariamente a candidatos com maiores chances de vitória, independente da posição no espectro ideológico.

5. Referências Bibliográficas

BIEZEN, Ingrid V. & KOPECKY, Peter. The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies. *Party Politics Review*. V. 13. Nº 2, 2007 (p. 235 a 254).

BOURDOUKAN, Adla Y. Financiamento político em perspectiva comparada. Trabalho apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política ABCP, 2008.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora UnB, 2009.

FISCHER, Justin & EISENSTADT, Todd A. Introduction: comparative party finance. What is to be done? *Party Politics Review*, v. 10, nº 6, 2004 (p. 619 a 626).

HOPKIN, Jonathan. The Problem with Party Finance – Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics. *Party politics*, vol. 10, n.6, 2004. p.627-651.

JONES, Ruth. State Public Campaign Finance: Implications for Partisan Politics. *American Journal of Political Science*, vol.25, n.2, 1981. p.342-361.

KATZ, Richard S. e MAIR, Peter Changing Models of Party Organization and Party Democracy – the emergence of the cartel party”. *Party Politics*, vol. 1, n.1, 1995. p. 5-28.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2005.

PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Financing Politics: A Global View. *Journal of Democracy*, vol. 13, n.4, 2002.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. Modelos de financiamento de campanhas e accountability: uma análise comparativa e um teste de hipótese. Trabalho apresentado no XXIX Encontro anual da Anpocs, 2005.

ROSEN, Ruth S. State Public Campaign Finance: implications for partisan politics. *American Journal of Political Science*. V. 25, nº 2, 1981 (p. 342 a 360).

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de Partidos e Campanhas – Fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos Cebrap*, 73, Novembro, 2005.

SCARROW, Susan E. Explaining Political Finance Reforms: competition and context. *Party Politics Review*, v. 10, nº 6, 2004 (p. 653 a 675).

VIEGAS, José e FARIA, Sergio. A Evolução da abstenção eleitoral em Portugal: o caso português em perspectiva comparativa. *Paper* apresentado no Seminário Internacional Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas: Portugal no contexto europeu, ICS, 2005.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos Partidos e Campanhas Eleitorais na América Latina: uma análise comparada in *Opinião Pública*, vol. XI, n.2, 2005. p.287-315.

Site consultado:

www.tse.gov.br