

# APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ FINANCIAMENTO ELEITORAL E PARTIDÁRIO NO BRASIL

Qual a influência do dinheiro sobre os resultados eleitorais? Se de fato há motivos para grupos de interesses e empresas financiarem candidatos e partidos, o que determina que alguns recebam mais recursos e outros menos - ou até nenhum? Aqueles que financiam campanhas “recebem de volta” o que investiram? Ou seja, os financiadores influenciam os resultados políticos a seu favor? Se sim, em que medida e que recompensas são essas: regulação, contratos, recursos públicos, acesso político? Segundo Mancuso (2015) essas foram as questões centrais abordadas pela literatura sobre financiamento de campanha na Ciência Política feita no Brasil no período entre 2001 a 2012<sup>1</sup>.

De forma resumida os principais achados confirmam três tendências: a forte correlação entre dinheiro e voto, a preponderância do financiamento por pessoas jurídicas e o forte viés no recebimento de recursos por parte de candidatos e partidos. Já sobre os retornos do financiamento de campanha para os financiadores, pouco ainda se sabe. Assim como pouco se desenvolveu em termos de pesquisa comparada sobre quais seriam as melhores formas de lidar com esses problemas considerando as experiências de outros sistemas políticos.

Acrescenta-se a esse cenário os escândalos recentes, mas não tão recentes assim, que indicam que o financiamento de campanha está conectado com os problemas de corrupção no Brasil. Dados do site Às Claras (da Transparência Internacional)<sup>2</sup>, mostram um incremento significativo no volume de recursos envolvidos nos pleitos eleitorais. Nos últimos 12 anos, os volumes líquidos<sup>3</sup> envolvidos em campanhas eleitorais passou de R\$ 792.546.932 (2002) para R\$ 4.815.705.789 (2014). Um aumento de nada menos que 607,7 %. Ou seja, em 2014 a campanha eleitoral movimentou mais de 6 vezes o valor

1 Mancuso (2015) Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Rev. Sociologia e Política*, V. 23, n. 54, p. 155a 183.

2 <http://www.asclaras.org.br/@index.php>

3 O volume líquido é calculado pela soma das doações feitas a candidatos, partidos e diretórios menos a compensação. A compensação representa as doações realizadas por candidatos e comitês a outros candidatos e comitês, e que devem ser compensadas na totalização. Os valores são calculados pela correção monetária de junho de 2014.

mobilizado em 2002. Junto com o aumento do volume de recursos, nota-se o aumento da percepção, hoje amplamente compartilhada pela opinião pública, de que existe uma relação forte entre os recursos de campanhas e os escândalos de corrupção. Muito embora não contemos com estudos acadêmicos mais sistemáticos sobre esse ponto, a crônica jornalística, os inquéritos policiais e os processos de judiciais em curso tem nos apresentado evidências nada modestas - e difíceis de refutar - de que isso é verdade. Restando a clareza de que podemos observar esses dados agora porque só agora são produzidos, não porque antes o fenômeno não existia.

Em suma, a combinação certamente perversa entre as desigualdades produzidas pelo sistema de financiamento eleitoral, o volume crescente de dinheiro envolvido em campanhas e as evidências de corrupção tornam o tema cada vez mais candente, relevante e inadiável.

Fortemente preocupados com essa tendência, pesquisadores reunidos na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) criaram o Grupo de Trabalho denominado “Financiamento do sistema partidário e eleitoral nas democracias contemporâneas” (GT16). Desde sua criação, o esforço tem sido colocar o problema em foco desenvolvendo pesquisa empiricamente orientadas sobre o caso brasileiro assim como em abordagens comparativas. Muito embora essa última tarefa tenha avançado pouco, a primeira registra excelente acúmulo. Parte desse acúmulo se encontra registrado nesse Dossiê da Revista Teoria & Sociedade, denominado “Financiamento Eleitoral e Partidário no Brasil”, que agora é disponibilizado para a comunidade acadêmica, fruto de iniciativa conjunta entre a T&S e o GT16 da ANPOCS.

Se comparado ao que se produziu até 2012, data da revisão realizada por Mancuso, o conteúdo desse volume apresenta vários avanços no campo.

O primeiro é um texto histórico, que recorrentemente era reclamado por quem tem interesse no tema. Aqui, Campos e Peixoto cumprem essa tarefa e apresentam os impasses teóricos e normativos que envolvem a regulação da participação de recursos privados no financiamento político no Brasil, de 1964 até os dias de hoje, incluindo aí as modificações introduzidas em 2015 pelo Congresso Nacional. Os autores analisam a trajetória da intervenção do Estado no controle da competição política, por meio da regulação das doações do mercado privado e, ao mesmo tempo, a garantia da livre participação no custeio de partidos e eleições. Descrevendo as mudanças como movimentos pendulares, eles afirmam que elas têm alterado substancialmente as estratégias dos partidos e candidatos na prestação de contas tal qual o desembarque na proibição da participação de pessoas jurídicas, estabelecida em 2015 pelo Supremo Tribunal Federal, posteriormente votado pelo Congresso Nacional e mantido por veto da Presidenta da República.

Do ponto de vista metodológico, pode-se destacar o artigo de Horochovski et al, que fazendo uso da metodologia de Análise de Redes Sociais lançam luz sobre as conexões financeiras entre diferentes partidos políticos, mostrando o que essas conexões revelam sobre as estratégias dos diferentes financiadores dos partidos nas eleições de 2010 no Brasil. Os relevantes resultados da pesquisa evidenciam uma função de triangulação de recursos exercida pelos agentes partidários e o empoderamento das direções partidárias no sentido de protagonizar a alocação de recursos vitais, tornando-se, assim, peças-chave no jogo político-eleitoral. Adicionalmente, as correlações encontradas pelos autores entre financiamento e resultados eleitorais reforçam os achados mais consolidados do campo.

Como exemplo de uma segunda boa novidade temos um texto que apresenta uma variação no nível de análise. Essa variação representa a superação de uma limitação até então vigente no campo, que concentrava seus esforços em explicar as eleições nacionais (especialmente para presidente e deputados federais). Neste volume Conceição e Vasconcelos analisam o financiamento de campanhas nas eleições municipais brasileiras dos candidatos para o cargo de prefeito e vereador. A questão central do estudo é em que medida o sistema atual de financiamento das campanhas conduz para uma dependência dos candidatos aos recursos privados. Os resultados apontam que existe uma dependência maior dos prefeitos eleitos em relação aos recursos partidários para seu desempenho eleitoral. Já para o êxito dos vereadores, o estudo mostra que eles dependem fundamentalmente do aporte financeiro de recursos privados.

## REFORÇANDO E AMPLIANDO ACHADOS

Outro avanço significativo pode ser verificado no trabalho de Mancuso e Speck, que pela primeira vez traz uma análise longitudinal de 3 eleições, somando doze anos de pesquisa, o que lhes permite conclusões bastante robustas. Os autores analisam fatores que influenciam o financiamento eleitoral empresarial e qual a importância desse financiamento para o desempenho de candidatos a deputado federal no Brasil. Conclui-se que o financiamento eleitoral empresarial é afetado por fatores de natureza política (capital político, ideologia partidária, estrutura partidária e pertença do partido à coalizão do governo) e por características dos candidatos (gênero, escolaridade e ocupação). Adicionalmente, os achados voltam a consolidar o que dizem os estudos precedentes: o financiamento eleitoral empresarial favorece fortemente o desempenho eleitoral desses candidatos.

Num mesmo sentido Araújo, Silotto e Cunha somam esforços para estimar o peso

do capital político do candidato como determinante do seu financiamento por empresas. Os resultados indicam que candidatos com alto capital político recebem volume de financiamento de campanha consideravelmente maior vis-à-vis candidatos com médio e baixo capital político. Ademais, candidatos com alto capital político possuem maior probabilidade de vitória quando comparados aos seus concorrentes. Os resultados sugerem, portanto, que as empresas financiadoras de campanha direcionam, prioritariamente, os investimentos para candidatos que, uma vez eleitos, sejam mais capazes de exercer protagonismo nas arenas institucionais de decisão política. Esses resultados reforçam os achados anteriores, especialmente os de Mancuso e Speck neste mesmo volume.

## NOVAS EXPLORAÇÕES E AGENDA DE PESQUISA

Enfoque particularmente interessantes apresenta Carlomango, que ao contrário da tradição de pesquisa mais usual entre nós passa a analisar não o padrão de recebimento, mas dos gastos da campanha. O artigo apresenta uma discussão tipológica sobre a agregação de rubricas de gastos de campanha a partir do banco de dados do TSE, e sustenta que o estudo de estratégias eleitorais por meio dos gastos de campanha pode responder, especialmente, a três tipos de pesquisas, que visem identificar: a) o ambiente eleitoral local (e a variação das estratégias adotadas nestes), tomando como corte o tamanho do município; b) estratégias individuais dos candidatos em uma mesma competição; c) a eficácia dos gastos realizados. Para estes três aspectos são realizados testes empíricos e apresentados dados consistentes. Como estudo de natureza exploratória, ao seu fim lança-se uma agenda de pesquisa com possíveis tópicos a serem investigados futuramente.

Por fim, Reis, Santos, Figueiredo Filho e Silva propõem indicadores para classificar sistemas de financiamento de campanha visando análises do tipo cross-country. Com base numa extensa reunião de variáveis do banco de dados disponibilizado pelo Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA, 2012), os autores criam quatro indicadores sintéticos, a partir do procedimento estatístico da Análise de Componentes Principais. Embora não se trate propriamente de um estudo comparativo explicativo, a contribuição do estudo está, sobretudo, na disponibilização de indicadores inéditos na literatura, o que viabiliza pesquisas comparativas em escala mundial. Os primeiros achados sugerem uma instigante agenda de pesquisa orientada rumo à fixação de uma taxonomia dos sistemas de financiamento e apontam que esses indicadores (e suas interações) podem ser amplamente utilizados como variáveis independentes para explicar fenômenos relevantes como: (i) o custo das campanhas, (a) as desigualdades de acesso a recursos; (iii) a influência do poder econômico nos resultados eleitorais, sem prejuízo de outros. Por fim, o relatório de pesquisa sugere como importante questão de investiga-

ção as interações entre as regras de financiamento e os sistemas eleitorais em diferentes países.

## DINHEIRO, POLÍTICA E DEMOCRACIA

Obviamente, as relações entre dinheiro e política não são tão triviais de entender quanto parecem, e portanto não se encerram na temática aqui abordada. O que traz esse volume são apenas algumas peças a mais no enorme e intrigante quebra-cabeças que a realidade nos impõe. A simples assertiva de que o dinheiro influencia os resultados eleitorais que leva à inferência de que uma vez no poder os financiados vão retribuir aos grupos de interesses e setores econômicos que os financiaram é apenas uma faceta do problema. Na verdade, a questão da relação entre dinheiro, política e democracia repousa, antes de tudo, nos riscos que essa relação potencialmente oferece ao problema da igualdade.

Segundo Adam Przeworski, a democracia é baseada em igualdade de direito de participação, mas “a igualdade de direitos não é suficiente para garantir a igualdade de influência política em sociedades economicamente desiguais” (Przeworski, 2011)<sup>4</sup>. O problema portanto não é simplesmente como regular o processo para diminuir a força do dinheiro e a corrupção nas eleições, a questão é entender como dinheiro, política e democracia se entrelaçam e, claro, pensar normativamente em dotar essa relação de algum valor normativo desejável, como a igualdade por exemplo.

Foi a partir desse debate e do reconhecimento de sua centralidade não só no espaço acadêmico como na nossa cena política atual que surgiu o convite das editoras da Teoria & Sociedade ao GT16 em chamada pública. Esperamos sinceramente que o tema siga avançando e que possamos dar contribuições cada vez mais robustas ao debate.

Boa leitura.

MANOEL LEONARDO SANTOS  
Professor do DCP - UFMG  
GT16 da ANPOCS

NATÁLIA GUIMARÃES DUARTE SÁTYRO  
Professora do DCP - UFMG  
Editora da Teoria & Sociedade

4 Przeworski, Adam (2011) Money, Politics and Democracy. Manuscrito para a OCDE, May 2011.