

Gastos eleitorais: os determinantes das eleições? Estimando a influência dos gastos de campanha nas eleições de 2002¹

[Dalson Britto Figueiredo Filho](#)*

Resumo

Esse artigo revisa brevemente parte da literatura especializada em grupos de interesse e reforma de financiamento de campanha eleitoral. Também é objetivo deste estudo explorar a relação entre gastos e votos nas eleições ao cargo de deputado federal em 2002. Em geral, esse trabalho confirma uma impressão do senso comum: dinheiro é uma variável essencial na definição de quem ganha e quem perde as eleições. Esses resultados apontam que o gasto tem grande influência sobre a quantidade de votos recebidos.

Palavras chaves: reforma de financiamento de campanha; *rent seeking* e grupos de interesse.

Abstract

This essay briefly reviews specialized research in interest groups and campaign finance reform. This paper also aims to explore the relationship between spending and votes for 2002 federal deputy elections. In general, this article confirms a popular claim: money is an essential variable in defining who wins and loses elections. These findings suggest that spending has a considerable effect on the number of shared votes.

Key words: Campaign finance reform, rent seeking and interest groups.

¹ Esse artigo é uma versão mais empírica da minha monografia de conclusão de curso em Ciências Sociais pela UFPE. Agradeço as contribuições de Flávio Rezende, Marcus Melo, Jorge Zaverucha, Enivaldo Rocha e de um parecerista anônimo da Revista Urutágua. É desnecessário dizer que possíveis erros e omissões são de minha inteira responsabilidade.

* Graduado em Ciências Sociais, Ex-bolsista do PET (Programa de Educação Tutorial) e membro do Núcleo de Instituições Coercitivas/UFPE.

Introdução

A interação entre interesses privados e instituições governamentais para influenciar a formulação de políticas públicas tem sido alvo de uma intensa problematização, recebendo pioneira atenção do pluralismo de Yale (Lowi, 1964; Salisbury, 1984; Wilson, 1985). No que diz respeito ao Congresso e a sua relação com os grupos de interesse, alguns trabalhos conferem atenção ao efeito das contribuições de campanha e da ação dos grupos de pressão sobre o comportamento dos congressistas (Ainsworth, 1993; Evans, 1988, Welch, 1982). Todo esse corpo de pesquisa é guiado por duas questões principais: 1) Como e em que medida as doações de campanha feitas por determinados grupos influenciam o comportamento dos congressistas? (Clawson, 1999; Langbein, 1986; Sabato, 1985) 2) Como e em que medida as atividades de *lobby* influenciam as decisões dos parlamentares? (Godwin, 1988; Stern, 1988). Quando considerados de forma geral, os resultados dessas pesquisas são bastante distintos. As abordagens teóricas e empíricas são diversas, ainda que, enquanto os trabalhos empíricos tendem a utilizar as doações de campanha para medir a influência dos grupos sobre os parlamentares, as produções teóricas costumam utilizar a atividade de *lobby* como variável explicativa.

Ainda que grande parte dessa literatura tenha sido produzida para o caso norte-americano, considero que a mesma lógica analítica, salvo algumas particularidades, possa ser empregada para analisar em uma perspectiva comparada a realidade de diferentes países e, principalmente, a do Brasil. Infelizmente, nosso país ainda carece de uma produção teórica relevante sobre o financiamento de campanhas eleitorais, o que, em parte, é fruto da ausência de uma abordagem sistemática sobre o tema². Na ciência política brasileira, temas como a ação de grupos de interesse e a atividade dos *lobbies* são tratados geralmente com pouco rigor analítico. Por exemplo, pelo que conheço, não há na literatura nacional trabalhos que tratem da relação entre doações de campanha, resultados eleitorais e grupos de interesse. Similarmente, não existem obras que tentem estabelecer correlação entre doações eleitorais e os votos dos congressistas em determinadas matérias legislativas. Ou ainda, não há, salvo engano, nenhum estudo que procure investigar como determinados *lobbies*, nomeadamente empresariais e principalmente através de contribuições de campanha, conseguem influenciar as decisões do Congresso.

Isto dito, é possível afirmar que a reforma política é um tema que até pouco tempo atrás não tinha uma visibilidade proporcional a sua importância. Na medida em que a reforma política está na “ordem do dia” e que ainda são escassos os estudos que discutem sistematicamente os seus principais pontos, este trabalho almeja discutir as posições teóricas que debatem o financiamento das eleições, a ação de grupos de interesse e as decisões governamentais do ponto de vista da literatura especializada norte-americana. Espero assim contribuir para iluminar o debate que, vale ressaltar, é extremamente importante, já que a forma pela qual as eleições são financiadas tem conseqüências diretas sobre a formulação e a implementação das políticas públicas.

Para melhor delimitar o objeto de minha análise, acredito que é relevante antecipar o que não vai ser feito neste artigo. Assim sendo, ele não procura julgar se é certa ou errada a forma pela qual as campanhas eleitorais são financiadas no Brasil. Também, não é seu objetivo apresentar uma visão normativa de como o processo eleitoral deveria ser formulado. O escopo aqui é outro. Este artigo tem um duplo objetivo: a) procura sistematizar uma parte da literatura especializada em grupos de interesse, e, principalmente, reforma de financiamento de campanha; b) tenta explorar de forma sistemática a relação entre gastos e votos.

² Para uma importante exceção ver David Samuels da universidade de Minnesota, EUA. No Brasil, destaco alguns trabalhos de Bruno Speck, Carlos Pereira e Bernardo Muller.

Finalmente, este artigo está dividido em quatro seções. Na primeira parte é apresentado o arcabouço teórico que embasou o desenvolvimento do referido trabalho. No segundo item são analisados os dados referentes às eleições ao cargo de deputado federal em 2002. Em particular, exploro a relação entre a quantidade de recursos utilizados nas campanhas e o número de votos recebidos pelos candidatos. Na terceira seção, apresento uma breve reflexão sobre alguns mecanismos de controle comumente apontados pela literatura especializada, discutindo especialmente o financiamento público das eleições. Na quarta parte são apresentadas as conclusões do presente artigo.

Grupos de interesse, Contribuições e Congressistas

É possível destacar duas principais perspectivas analíticas que tratam da relação entre os grupos de interesse, suas contribuições de campanha e a formulação de políticas públicas. A primeira analisa a relação dos grupos de interesse e a maneira pela qual a agenda do governo é formulada (*agenda-setting and interest groups*), argumentando que os grupos procuram definir os assuntos com os quais o governo deve se preocupar (Kingdon, 1984). Muitos grupos buscam a não inclusão de matérias que possam ser danosas aos seus interesses, por exemplo, um *lobby* industrial pode se engajar em obstruir legislações que favoreçam a proteção ambiental; ou, grupos empresariais podem tentar interromper o andamento de projetos que procurem elevar os impostos (reforma tributária). Em suma, os grupos de interesse agiriam no sentido de influenciar a formulação da agenda governamental e, dessa forma, restringir o alcance de medidas danosas enquanto tentariam prolongar a abrangência daquelas matérias consoantes com os seus interesses.

A segunda perspectiva analítica explora a relação entre os grupos de pressão e o acesso dado a seus membros (*interest groups and access*), argumentando que as contribuições de campanha feitas pelos grupos de interesse são uma das estratégias possíveis para garantir o acesso político (Clawson, 1999; Hansen, 1991; Langbein, 1986). Alguns teóricos defendem que o acesso é apenas uma retribuição de favor por parte do congressista que foi financiado (Baron, 1994). Entretanto, como não é fácil mensurar a qualidade e a quantidade desse acesso político, são poucos os estudos que estabelecem relações diretas entre as doações de grupos de interesse e o acesso dado a seus membros. Na verdade, pelo que identifiquei, apenas o estudo de Langbein (1986) busca sistematicamente demonstrar essa relação. Nesse trabalho, a autora ao mensurar o tempo que cada grupo de interesse passou com os parlamentares encontrou forte correlação entre a quantidade de recursos dada aos políticos e o tempo gasto nas salas dos congressistas.

Dentro desse debate teórico, é possível identificar algumas outras visões adicionais. Navarro (1984) argumenta que as doações de campanha podem ser relacionadas com os votos dos congressistas apenas em alguns temas. Godwin (1988) defende que os Democratas tornaram-se gradativamente dependentes das doações de corporações e, dessa forma, têm-se demonstrado mais receptivos quanto à defesa dos interesses empresariais no Congresso³. Neustadt (1990), por seu turno, produz uma inovação no debate ao argumentar que o nível de influência dos grupos de interesse varia de acordo com a visibilidade do tema em questão. Esse é um dos argumentos mais recorrentes, a saber, o da existência de uma relação inversamente proporcional entre a visibilidade do assunto e o grau de influência dos grupos de interesse. Em temas muito visíveis perante a opinião pública, o custo de votar a favor de um projeto que corresponda aos interesses de um determinado grupo pode ser muito alto, minando assim os incentivos para tal ação. De forma geral, os especialistas argumentam que

³ De acordo com a *Federal Election Commission*, em 1998 mais de 50% de todo orçamento do partido democrata foi formado por *soft money*, ou seja, dinheiro não regulado e majoritariamente proveniente de empresas privadas.

existem algumas condições específicas para que as contribuições de campanha e a atividade de *lobby* influenciem a decisão dos congressistas. A tabela 1 apresenta um resumo de uma parte da literatura especializada nessa temática.

Tabela 1 (ver anexo)

Rent Extortion, Políticos e Empresas

A noção de que os grupos de interesse podem se engajar em práticas maximizadoras via captura do Estado é reconhecidamente um marco dentro da teoria da regulação (Stigler, 1971; Kruger, 1974; Posner, 1975). Uma importante contribuição nesse debate foi feita por McChesney (1997) quando ele demonstrou empiricamente que os interesses privados não pagam apenas por favores políticos, mas principalmente para evitar desfavores dessa natureza (McChesney, 1997). O referido autor introduziu ainda a idéia de *rent extraction*. Essa noção é simples: visto que o governo pode legalmente tributar e dessa forma expropriar recursos de seus cidadãos, os políticos podem extorquir dinheiro de grupos privados sob a ameaça de expropriar os seus rendimentos. De fato, o principal foco desse modelo é que legislação e regulação são vendidas pelos preços mais elevados no mercado político. Ou seja, os grupos de interesse demandam a regulação e os políticos a ofertam. Aqui cabe uma breve reflexão sobre a noção de *political markets*. Tal noção é amplamente utilizada dentro da tradição da *Public Choice* e da Economia Política. Por exemplo, é possível afirmar que existe uma demanda por recursos para financiar as eleições e os que grupos de interesse fornecem esses recursos já que os políticos controlam a tributação, os subsídios, as regulações bancárias, etc. Nesse sentido, a chance de receber benefícios públicos somada ao medo de sofrer os custos legais da regulação, quando considerados em conjunto, seria uma variável importante para explicar a motivação dos diferentes grupos em financiar as eleições. De acordo com a pesquisa "Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado", mais de 26% das empresas relatam ter sido constrangidas a contribuir com campanhas eleitorais. Metade destas afirma que a doação é feita mediante promessa de troca de favores (Abramo, 2004). Ainda de acordo com essa pesquisa, oferecer presentes e outras gentilezas a agentes públicos é o principal método de obter tratamento diferenciado para 86% das empresas. Em segundo lugar, com 77%, vem a contribuição para campanhas eleitorais, e com 74% o nepotismo. Outros dados interessantes apontados por esse estudo revelam que a amostra de empresas que participou da pesquisa se dividiu quanto se é explícita a troca de favores. Quando perguntadas se "antes de fazer contribuições, há menção explícita de favores que serão prestados em troca?", em 2002, 58% das empresas responderam que sim. Esses achados empíricos refletem a validade de algumas das formulações teóricas precedentes.

Outro ponto muito importante para a presente discussão repousa na origem dos recursos que são alocados nas campanhas eleitorais. A tabela a seguir categoriza a origem, o destino e a percentagem da quantidade de recursos utilizados nas campanhas de 1994 e 1998.

Tabela 2 (ver anexo)

Assim, como já havia sido apontado pelas formulações teóricas antecedentes, empresas financiam campanhas políticas com o intuito de receber algum benefício por parte do candidato que elas ajudaram a eleger. Apesar de ser comprovada a existência de relações entre políticos e empresas durante o processo de financiamento de campanhas eleitorais, uma dúvida ainda permanece: quem captura quem? O senso comum e algumas correntes teóricas dentro da academia costumam identificar o Estado como vítima da ação de empresas privadas interessadas em garantir seus interesses (*Rent Seeking*). Entretanto, os dados acima apresentam o outro lado dessa ambígua questão. Muitas vezes os políticos utilizam o seu poder legal para extorquir "apoios financeiros" por parte das empresas e estas se rendem à pressão e concordam em colaborar com os políticos em troca de benefícios (*Rent Extraction*).

A relação se processa de forma mútua. Ou seja, tanto os membros do governo quanto as empresas privadas estão interessados em se beneficiarem, mas esse benefício depende exatamente de uma ação conjunta. O político precisa de financiamento suficiente para que sua campanha eleitoral tenha sucesso e que, assim, ele possa ocupar algum cargo dentro da máquina pública. Já as empresas necessitam de algum colaborador que esteja dentro do governo e que tenha acesso aos recursos públicos. Tal demanda estimula a continuidade da lógica de arrecadação monetária entre as empresas, os grupos de interesse e os políticos.

Gastos e Votos nas eleições de 2002

Nessa seção será explorada estatisticamente a relação entre gastos e votos nas eleições de 2002 para o cargo de deputado federal em todos os estados do Brasil⁴. Entretanto, antes de partir para a apreciação dos dados, acho prudente explicar os princípios metodológicos que nortearam esse trabalho. Assim, será oferecido um breve resumo de alguns conceitos que julgo de fundamental importância para o bom entendimento dos dados aqui apresentados. A tabela 3 apresenta uma síntese da metodologia utilizada.

Tabela 3 (ver anexo)

Partindo para a análise dos dados, foi calculada uma correlação de Pearson (r) entre a receita e o número de votos obtidos pelos candidatos.

Correlations			
		reclog	votoslog
reclog	Pearson Correlation	1	.812**
	Sig. (2-tailed)	.	.000
	N	2590	2516
votoslog	Pearson Correlation	.812**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.
	N	2516	2516

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

A partir dos dados apresentados acima é possível afirmar que existe uma alta correlação (0,812) positiva e significativa ($p < 0,01$) entre gastos eleitorais e votos recebidos. Colocado de outra forma, quanto mais dinheiro for investido nas campanhas maior é a probabilidade de um determinado político receber mais votos. Esses achados sugerem que a quantidade de recursos investidos tem influência direta sobre o número de votos recebidos. Ou seja, quanto mais dinheiro for utilizado por um candidato, *ceteris paribus*, maior é o número de votos recebidos e assim, maior é a chance desse indivíduo ser eleito. Abaixo se encontra uma correlação entre a receita e o número de votos para cada estado da federação.

Tabela 4 (anexo)

Como pode ser notado, o coeficiente de correlação entre a receita e os votos é alto e estatisticamente significativo em todos os estados. Como foi demonstrado acima, a renda é uma variável muito importante para explicar a quantidade de votos recebidos.

⁴ Os dados utilizados aqui foram disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Aqui cabe um parêntese: é preciso lembrar que um dos grandes problemas encontrados pelos pesquisadores que estudam o financiamento eleitoral é o escasso e limitado acesso aos dados. Não se sabe em que medida as informações se referem à realidade. Outro problema associado aos diferentes bancos de dados é que só recentemente essas informações foram sistematizadas e disponibilizadas para o público em geral.

Seguindo a análise dos dados, foi calculada uma regressão logística entre a receita e a variável *dummy* eleito (esta variável assume valor igual a 1 caso o candidato tenha sido eleito e 2 caso contrário). Ainda que o modelo acerte na explicação de quase 57% para a relação entre a receita e a variável eleito, o percentual de acerto do modelo atinge 92,5% para explicar quando o candidato não foi eleito. Além disso, o percentual geral de explicação do referido modelo é de 85,6%. Tal resultado é bastante significativo do ponto de vista estatístico. Foi rodada também uma regressão linear entre a receita e o número de votos. A tabela 5 sistematiza essas informações.

Tabela 5 (anexo)

Daí surge uma conclusão: ainda que a renda não tenha uma relação de causa e efeito com a possibilidade de ser eleito, ela se demonstra extremamente eficiente para explicar o porquê de um determinado candidato não se eleger. Assim sendo, ainda que alguns candidatos possam se eleger gastando menos do que outros, há um valor mínimo necessário para garantir o êxito eleitoral. Em outras palavras, o candidato que não atingir esse coeficiente mínimo não tem, dentro das previsões do modelo, chances de ser eleito. Essa conclusão tem implicações diretas sobre as estratégias eleitorais utilizadas pelos candidatos para angariar recursos para suas campanhas⁵.

Seguindo na análise dos dados, foi calculado o *independent samples t-test*. Ele é utilizado para comparar o valor médio de uma variável contínua (receita) para dois grupos distintos (eleitos X não-eleitos). O referido teste estatístico procura responder se há diferença significativa na média dos valores da variável receita para os dois grupos categorizados no presente estudo. Quer dizer, o valor médio da receita dos candidatos eleitos difere de forma significativa da média dos candidatos não-eleitos? A tabela 6 sistematiza essas informações.

Tabela 6 (anexo)

Os dados acima sugerem que há diferença estatisticamente significativa ($p < 0,01$) entre as médias dos gastos dos candidatos eleitos e não-eleitos. Trocando em miúdos, espera-se que os candidatos que gastem mais dinheiro em suas campanhas tenham mais chances de vencer a disputa eleitoral.

Não pretendendo esgotar as possibilidades analíticas ainda foi possível elaborar dois gráficos para melhor ilustrar a relação entre gastos e votos. O primeiro é um de dispersão entre a receita e os votos dos candidatos eleitos e não-eleitos. O segundo é um gráfico de linha que representa a média dos votos para quatro faixas de renda em cada uma das cinco regiões do país.

Gráficos 1 e 2 (anexo)

Por último, foi calculado um teste Anova para comparar a média da distribuição dos votos para três diferentes faixas de renda. Procura-se responder a seguinte pergunta: existe diferença estatisticamente significativa entre a média dos valores da variável dependente (votos) entre os três grupos analisados? Esses dados estão resumidos nas tabelas 7 e 8.

Tabelas 7 e 8 (anexo)

Como pode ser notado, a renda é uma variável muito importante para explicar a dispersão dos votos. Todos os testes foram estatisticamente significantes e sugerem que a variável renda demonstra-se como um excelente *proxy* para estimar a quantidade de votos recebidos.

⁵ Aqui cabe fazer uma distinção entre os coeficientes dos *incumbents* e dos *challengers*. Isso porque a literatura especializada em ciência política há muito tempo apontou as vantagens iniciais que os *incumbents* possuem. Para um excelente debate sobre essa temática ver os trabalhos de Gary Jacobson. Para uma visão contrária a desse autor, ver os trabalhos de Alan Gerber.

Por fim, depois de considerados os dados estatísticos dessa seção aliados às construções teóricas anteriormente apresentadas, é possível resumir o modelo teórico que foi desenvolvido no presente artigo. Ei-lo: os políticos sabem que o número de votos está positivamente correlacionado com a quantidade de recursos investidos. Como as empresas sabem que podem receber benefícios ou perdas da atividade governamental, elas podem se engajar voluntariamente no financiamento de determinados políticos e depois esperar algo em troca. Os mesmos políticos podem, através do seu poder legal de tributar e assim transferir renda, extorquir empresas privadas a contribuírem para suas campanhas. Tal demanda estimula a continuidade da lógica de arrecadação monetária entre as empresas, os grupos de interesse e os políticos.

Por que falham os mecanismos de controle: o financiamento público e outras considerações

É possível afirmar que os diferentes problemas associados ao financiamento das eleições desencadearam um imenso debate acerca de possíveis mecanismos de controle que pudessem acabar ou pelo menos minimizar os efeitos nocivos gerados pela atividade de grupos interessados em obter benefícios. Uma das principais premissas de qualquer mecanismo de regulação é a de que a lei altera ou deveria alterar o comportamento dos indivíduos seja pela proibição direta, seja através de incentivos para a ação voluntária. Esses incentivos fazem com que os custos de transgredir a lei sejam maiores do que os benefícios. Logo, o comportamento desviante tornar-se-ia irracional. Similarmente, a premissa que embasa qualquer sistema de reforma de campanha é a de que uma mudança na lei irá fazer uma diferença previsível sobre o comportamento dos atores. Contrariamente a essa idéia, a teoria hidráulica da regulação⁶ afirma que as leis irão antes desenvolver novos comportamentos oportunistas do que conter ou regular, pois, como água, o dinheiro sempre encontrará um caminho para seguir.

Em um mundo perfeito, não seria necessário estabelecer nenhuma regra de conduta em relação ao financiamento das campanhas eleitorais, pois as grandes corporações não procurariam influenciar as decisões políticas. Da mesma forma, os políticos não se engajariam em determinadas práticas e nem buscariam maximizar seus interesses pessoais. Nesse mundo, as leis seriam respeitadas ao seu extremo e, por isso, não se teria nenhuma espécie de desvio a norma. No entanto, no mundo real, as leis que regem o financiamento das campanhas eleitorais são adotadas para inibir determinadas formas de comportamento, em sua maioria oportunistas e maximizadores. No jogo político, entendido aqui como um modelo de atores racionais que buscam maximizar o resultado de seus interesses, as leis são respeitadas porque são entendidas como parte obrigatória da existência do modelo. Todavia, como as esferas sociais não podem ser totalmente apreendidas em modelos, infere-se portanto que as leis não são completamente passíveis de serem cumpridas. É aqui que reside uma das principais falhas de uma abordagem eminentemente legalista.

A literatura especializada em mecanismos de controle enumera algumas medidas para inibir o comportamento maximizador dos atores políticos. É relevante destacar determinadas medidas regulatórias, os seus efeitos pretendidos e os seus possíveis efeitos não intencionais. A tabela abaixo sistematiza esses dados.

Tabela 9 (anexo)

Muitos especialistas defendem as reformas como um mecanismo moralizador da política. Dito isso, discutirei agora um dos aspectos citados na tabela acima, a saber, o financiamento público das eleições. Primeiramente, considero que na ausência de um debate qualificado sobre o financiamento das eleições são as evidências anedóticas que acabam por nortear o

⁶ A idéia de que o dinheiro segue os votos, e os votos seguem o dinheiro.

debate político. Um dos resultados diretos disso é a conclusão de que o financiamento público das campanhas pode resolver os problemas. Tanto é verdade que muitos dos projetos de lei que visam reformar a política nacional defendem o financiamento exclusivamente público das eleições. Pelo que analisei, existem mais de 5 projetos que tratam do assunto. Destaco que o projeto de lei 4.593 de 2001 conta com toda uma abstração teórica, que na melhor das hipóteses, irá antes piorar a atual problemática legislação eleitoral. Uma das principais falhas do financiamento público das eleições é a idéia de que a proibição de contribuições do setor corporativo é uma medida que vai solucionar os problemas. Essa idéia não se sustenta por vários motivos. Vejamos alguns: 1) ao se acabar com a oferta de um determinado produto não se acaba necessariamente com a demanda. Em outros termos, proibir que determinados setores contribuam para o financiamento das eleições não acaba necessariamente com a demanda por recursos para financiar o processo eleitoral. É possível propor uma alegoria para ilustrar essa consideração: o não fornecimento de alimento não implica que a fome do indivíduo irá desaparecer; na melhor das hipóteses quem desaparecerá será o indivíduo. Pelo contrário, se a demanda é x e a oferta é $x/2$, é razoável que novos mecanismos sejam criados para satisfazer a demanda (Teoria Hidráulica da Regulação). Se um indivíduo está com fome mas não possui renda suficiente para satisfazer suas necessidades, ele pode tentar colher no meio circundante, pedir para outras pessoas ou até mesmo se engajar em práticas ilegais. A história reforça o argumento aqui desenvolvido. Nos EUA a história da regulação eleitoral pode ser entendida, grosso modo, como um mecanismo de funil. Isso porque a cada novo problema que surgia no sistema, a regulação eleitoral tornava-se mais específica e mais restritiva a participação. Não se julga aqui se isso é bom ou mau, desejável ou não. Assim, o primeiro ator que foi excluído da possibilidade de se engajar no financiamento das eleições foi a própria burocracia⁷. Isso foi explicado pela capacidade dos políticos em ora oferecer favores aos burocratas em troca de contribuições, ora por ameaçarem os mesmos com seus poderes legais. Depois disso, a atenção mudou de foco. O grande problema passou a residir nas contribuições de empresas e indústrias. Não tardou para que esses atores também fossem excluídos do processo⁸. Em questão de anos o problema se instalou em outro ator, a saber, os sindicatos. Como o leitor pode prever, estes também ficaram de fora do financiamento eleitoral. Mais recentemente, uma mulher foi presa em Ohio por distribuir panfletos contra o aumento de impostos. Isso porque a lei estadual prevê que todo panfleto tenha necessariamente o nome do grupo ou do indivíduo que arcou com os custos. Atualmente, a legislação eleitoral norte-americana é uma das mais rígidas do mundo. Todavia, isso não impediu casos como o da *Enron* e o escândalo das empresas petrolíferas no Iraque⁹. Também não foi capaz de impedir o escândalo em 2000 envolvendo as eleições presidenciais. Isso porque no meio desse grande arcabouço legal, é natural o surgimento e desenvolvimento de brechas. Seria possível enumerar dezenas, no entanto, o escopo aqui é outro. Se for verdade que é possível aprender algo com a história, os políticos brasileiros poderiam refletir sobre a evolução da legislação eleitoral norte-americana para tentar evitar que os erros cometidos lá sejam cometidos aqui. Não é à toa que os norte-americanos vêm a mais de cem anos

⁷ Isso foi estabelecido pelo *Pendleton Civil Service Act* de 1883 (Corrado, 2003).

⁸ Na verdade, nos EUA, as contribuições de corporações foram proibidas parcialmente desde 1890 nos seguintes estados: Nebraska, Missouri, Tennessee e Florida. Depois em 1907, com base em disposições da *Tillman Act*, as doações provenientes de corporações foram completamente proibidas em todo território nacional (Corrado, 2003). A única forma que as corporações podem contribuir para campanhas eleitorais é por meio dos PACs (*Political Action Committees*).

⁹ Um levantamento feito pelo *Center for Public Integrity* (CPI), organização apartidária que se dedica a investigar assuntos relacionados a serviços públicos e de ética, revelou que 70 empresas americanas abocanharam contratos de US\$ oito bilhões para realizar trabalhos de reconstrução no Iraque e no Afeganistão. No relatório, o grupo destacou que as empresas que receberam contratos doaram mais dinheiro à campanha presidencial de George W. Bush do que a qualquer outro candidato nos últimos 12 anos (Maia, 2005).

reformando o meio pelo qual suas campanhas eleitorais são financiadas. Caso a simples imposição de novas normas resolvesse os problemas, uma sociedade de muitas normas não os teria.

Um outro problema associado ao FPC (Financiamento Público de Campanha) é acabar com os partidos pequenos por intermédio da restrição orçamentária, pois na medida em que 85% do fundo público seria dividido proporcionalmente entre os partidos, baseado no número de candidatos eleitos no pleito anterior, aqueles partidos que elegeram poucos candidatos receberiam menos dinheiro. Em médio e longo prazo alguns partidos se tornariam dominantes e isso, alguns críticos poderiam argumentar, é uma séria ameaça a democracia eleitoral.

Outra questão problemática associada ao FPC é o valor de cada voto. Ao se utilizar 7 reais por eleitor, o fundo partidário seria de 800 milhões de reais. Alguns críticos poderiam argumentar que essa é uma quantia muito alta. Alta em relação a que? Em relação ao PIB? gastos com saúde e educação? As eleições de 2002 podem ser razoavelmente estimadas entre 3 e 4 bilhões de reais. Dessa forma, o fundo público seria apenas uma pequena parcela do que é realmente investido. Resultado: institucionalização do “caixa dois”.

Um outro argumento contra o FPC tem sua essência no institucionalismo histórico. Se for verdade que as instituições importam, não é crível o argumento de que caso o dinheiro público assuma um lugar que antes era ocupado por contribuições interessadas, os problemas associados a esse tipo de contribuição sejam resolvidos. Existem variáveis culturais e institucionais que não estão sendo consideradas e que devem fazer diferença na formulação dos projetos de reforma. Em um país em que o dinheiro de bicheiros e do narcotráfico financia as eleições dos representantes e em que o TSE aceita 2 prestações de contas ao cargo de governador (2002) de menos de 10 reais; 8 prestações foram abaixo de 500 reais, a idéia de adotar o financiamento público das eleições é, para dizer o mínimo, problemática¹⁰. Em uma questão de tempo, surgiriam outros “PCs” e “Valdomiros”. Com eles, toda uma rede de corrupção eleitoral e interesses escusos. Por fim, ao se considerar que o FPC é a solução dos problemas, o argumento pode incorrer no que a estatística denomina de erro do tipo 2, qual seja, considerar como verdadeira uma premissa que na verdade é falsa. Dito isso, ao se considerar premissas falsas, a metodologia científica é bastante clara, os resultados serão necessariamente espúrios.

Considerações Finais

Esse trabalho inicia uma reflexão sobre o papel do dinheiro no financiamento das eleições. Discutir tal relação é crucial para desenvolver o debate acadêmico e político a respeito de vários temas em geral e sobre a reforma de campanha eleitoral em particular. Como foi dito no princípio desse artigo, o Brasil ainda carece de um debate qualificado no que concerne à reforma do financiamento de campanha. Iniciar essa discussão de forma minimamente rigorosa foi um dos objetivos centrais do presente estudo.

É importante enfatizar que foi demonstrado que a quantidade de recursos (variável receita) possui correlação positiva e significativa com o número de votos obtidos. Ou seja, quanto mais recursos são investidos nas campanhas, maior é o número de votos recebidos por um determinado candidato. Porém, é preciso notar que correlação é diferente de causa e efeito. Traduzindo, nem sempre o candidato que investir mais recursos em sua campanha vencerá as

¹⁰ O caso mais bizarro aconteceu no estado de São Paulo onde o candidato José Alves da Silva (PSDB) declarou ter gastado 1 real no financiamento de sua campanha para o cargo de deputado federal. Ainda mais, de acordo com o TSE, mais de 60 candidatos ao cargo de deputado federal declaram ter gastado menos de 100 reais. 18 deles prestaram conta declarando terem gastado menos de 20 reais. Pelo que sei, sou a única pessoa a possuir esse banco de dados e a ter codificado e depurado as informações para fins de pesquisa. Qualquer indivíduo que se interessar em obter os dados deve entrar em contato com o autor desse trabalho.

eleições, pois existem outras variáveis que interferem no resultado eleitoral. No entanto, a exceção serve apenas para confirmar a regra. A referida conclusão tem implicações diretas sobre o papel da alocação de recursos nas campanhas eleitorais.

Esse achado empírico fortalece o argumento aqui desenvolvido. Qual seja: os atores políticos racionais sabem que o aumento de seus gastos eleitorais é proporcional ao acréscimo da sua chance de vencer as eleições. Por isso, os políticos podem extorquir contribuições das empresas para financiar as suas campanhas. Da mesma forma, determinadas empresas podem se engajar voluntariamente no financiamento do jogo político, visando em última instância, receber benefícios da ação governamental.

É extremamente problemático avaliar em que medida determinados grupos de interesse se envolvem no financiamento das eleições uma vez que os dados disponíveis além de escassos são pouco confiáveis. Adicionalmente, também é difícil estimar a incidência de práticas ilegais durante as eleições por parte das empresas e dos políticos. Tomar a parte pelo todo não só é incorreto como também contribui para a formação de uma imagem espúria a respeito do papel das empresas no processo eleitoral. Ainda que alguns especialistas e principalmente políticos argumentem que as corporações privadas têm um papel essencialmente nefasto no jogo político, não há, salvo engano, nenhum trabalho acadêmico que demonstre tal relação. Separar o joio do trigo é uma tarefa difícil e exige grande esforço analítico.

Há um grande leque de problemas de pesquisa que os acadêmicos brasileiros podem dedicar atenção. Por exemplo, estimar em que medida os parlamentares brasileiros votam a favor ou contra os grupos que financiaram suas campanhas. Ou, é possível calcular a correlação entre os gastos eleitorais e o número de votos recebidos para outros cargos e legislaturas, por exemplo. Determinar a incidência das referidas práticas e elaborar uma legislação eleitoral eficiente é um dos principais desafios impostos aos cientistas sociais e aos formuladores de políticas na medida em que existem muitas variáveis culturais e institucionais que podem ser utilizadas para explicar os diversos problemas associados ao financiamento das eleições. Ao fazer essa breve revisão, acredito que esse trabalho pode contribuir para tal empreitada, pois novos estudos podem surgir a partir disso.

Finalmente, como foi dito antes, não se procura aqui oferecer uma visão normativa do processo eleitoral. Nem tampouco é objetivo dessa pesquisa propor reformas nas instituições políticas. O escopo aqui é outro. Ao meu ver, é necessário reformar o debate, para depois, debater a reforma eleitoral.

Bibliografia

ABRAMO, Claudio. *Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*. **Kroll/Trasparência Internacional**, 2004.

AINSWORTH, Scott. Regulating Lobbyists and Interest Group Influence. **Journal of Politics**, 55:41-56, 1993.

BARON, D.P. Electoral competition with informed and uninformed voters, **American Political Science Review**, 87: 34-47, 1994.

CHOATE, Pat. **Agents of Influence: How Japan Manipulates America's Political and Economic System**. New York: A.A. Knopf., 1990.

CLAWSON, Dan. **Dollars and Votes: How Business Campaign Contributions Subvert Democracy**. Philadelphia, Temple University Press, 1999.

CONWAY, Margaret. PACs in the Political Process. IN: **Interest Group Politics**, 3ed. Washington, DC: Congressional Quarterly, 1991.

- CORRADO, Anthony et al. **The New Campaign Finance Sourcebook**. Brookings Institution Press, 2003.
- DENZAU, Arthur e Munger, Michael. Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented. **American Political Science Review**, 80:89-106, 1986.
- EVANS, Diana. PAC Contributions and Roll-Call Voting: Conditional Power. *In Interest Group Politics*, 2^oed. Washington DC: Congressional Quarterly, 1986.
- _____. Oil PACs and Aggressive Contributions Strategies. **Journal of Politics**, 50:1047-56, 1988.
- FLEISHER, Richard. PAC Contributions and Congressional Voting on National Defense. **Legislative Studies Quarterly**, 18:391-409, 1993.
- GERBER, Alan. Estimating the Effect of Campaign Spending on Senate Election Outcomes Using Instrumental Variables. **The American Political Science Review**, 92, 2:401-411, 1998.
- GODWIN, Kenneth. **One Billion Dollars of Influence: The Direct Marketing of Politics**. Chatham: Chatham House, 1988.
- GRENZKE, Janet. Money and Congressional Behavior. IN: **Money, Elections, and Democracy**. Ed. Boulder, CO: Westview Press, 1990.
- HANSEN, John. **Gaining Access: Congress and the Farm Lobby 1919-1981**.
Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- JACOBSON, Gary. The Effect of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old arguments. **American Journal of Political Science**, 34:334-62, 1990.
- KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policy**. Boston: Little, Brown, 1984.
- KRUEGER, Ann. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. **The American Economic Review**, 64, 3: 291-303, 1974.
- LANGBEIN, Laura. Money and Access: Some Empirical Evidence. **The Journal of Politics**. Vol.48, N^o.4, p. 1052-1062, 1986.
- LOWI, Theodore. American Business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, Vol.16, p. 677-715, 1964.
- MAIA, Fernando. **Guerra e Democracia: Reflexões sobre a Intervenção Americana no Iraque**. Trabalho de Monografia, CFCH, UFPE, Mimeo, 2005.
- McCHESNEY, Fred. **Money for Nothing: politicians, rent extraction, and political extortion**. Cambridge, Harvard University Press, 1997.
- NAVARRO, Peter (1984). **The Policy Game: How Special Interests and Ideologues are Stealing America**. New York: John Wiley and Sons, 1984.
- NEUSTADTL, Alan. Interest-Group PACsmanship: An Analysis of Campaign Contributions, Issue Visibility, and Legislative Impact. **Social Forces**, 69:549-64, 1990.
- POSNER, R. The Social Cost of Monopoly and Regulation. **Journal of Political Economy**, Vol.83, p. 807-27, 1975.
- SABATO, Larry. **PAC Power: Inside the World of Political Action Committees**. New York: W.W. Norton, 1985.
- SALISBURY, Robert. Interest Representation: The Dominance of Institutions. **American Political Science Review**, 78:64-76, 1984.
- SAMUELS, David. Money, Elections and Democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, 43, 7: 27-48, 2001.
- _____. Incumbents and Challengers on a level Playing field: Assessing the impact of Campaign finance in Brazil. **The Journal of Politics**. 63 (2).p.569-84, 2001.
- _____. Does Money Matter? Campaign Finance in Newly Democratic Countries: Theory and Evidence from Brazil. **Comparative Politics**. 34, p.23-42, 2002.
- STERN, Philip. **The Best Congress Money Can Buy**. New York: Pantheon Books, 1988.

STRATMANN, Thomas. What Do Campaign Contributions Buy? Deciphering Causal Effects on Money and Votes. **Southern Economic Journal**, 57:606-20, 1991.

STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, 2, 1:3-21, 1971.

WELCH, Willian. Campaign Contributions and Legislative Voting: Milk Money and Dairy Price Supports. **Western Political Quarterly**, 35:478-95, 1982.

WILSON, James. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. New York: Basic Books, 1985.

Anexos

Tabela 1 - Condições em que os grupos de interesse influenciam o comportamento dos congressistas

AUTORES	ARGUMENTO
Clawson 1999; Langbein 1986; Conway, 1991; Grenzke, 1990; Neustatl, 1990; Sabato, 1985	Contribuições de campanha garantem demasiado acesso aos congressistas. Em especial quando o tema tem pouca visibilidade.
Choate, 1990; Godwin, 1988; Welch, 1982; Sabato, 1985;	Doações eleitorais mudam a direção do voto do parlamentar (persuasão). Particularmente em temas técnicos e especializados.
Clawson (1999); Stratman (1991); Fleisher (1993)	Demandas particulares são atendidas em detrimento ao interesse público. Isso é comum quando os benefícios são concentrados para os grupos de interesse e os custos são difusos pelo eleitorado.
Conway, 1991; Denzau and Munger, 1986; Malbin, 1984; Welch, 1982; Wilhite, 1988	Quando a opinião pública é indiferente ao tema. Quando a opinião pública se posiciona na mesma direção da demanda do grupo de interesse que efetuou a doação.
Evans, 1986; Sabato, 1985	Quando o grupo de interesse além de fazer doações de campanha também faz lobby.

fonte: elaboração do autor

Tabela 2

Tabela dos Gastos Eleitorais em 1994 e 1998 ^a

ANO	Origem da Contribuição	% Presidente	% Governador	% Senador	% Deputado
1994	Corporação	96,9	85,3	81,7	61,8
	Individual	3,1	13,4	16,5	37,5
	Partido	0	0,7	0,2	0,2
	Desconhecido	0	0,6	1,7	0,5
	TOTAL %	100	100	100	100
1998	Corporação	93,7	68,7	42,6	56,8
	Individual	3,0	14,5	26,5	40,9
	Partido	3,1	0,3	19,2	0,5
	Desconhecido	0	16,5	11,7	1,8
	TOTAL %	100	100	100	100

^a. Fonte: Samuels (2001)

Tabela 3 - Metodologia

Método Utilizado	Descrição
Correlação de Pearson	A correlação é comumente utilizada para explorar o nível de associação entre duas variáveis. O coeficiente de correlação de Pearson (r) varia entre -1 e 1. O sinal positivo indica que quanto mais for aumentado o valor de uma variável, maior será o valor da outra variável. O sinal negativo indica que as variáveis estão inversamente relacionadas. Ao se elevar o valor de uma, reduz-se o da outra. Uma correlação perfeita -1 ou 1 indica que o valor de uma variável pode ser determinado exatamente ao se saber o valor da outra variável. No outro oposto, uma correlação de valor zero indica que não há relação entre as variáveis. Ou seja, elas são estatisticamente independentes.
Regressão bivariada linear	Estima o valor da variável dependente (votos) a partir dos valores da variável independente (receita). Esse tipo de regressão exige a utilização de variáveis contínuas.
Test T	Esse teste indica se há diferença significativa entre o valor das médias de uma variável contínua para dois grupos distintos. Quer dizer, o gasto médio dos candidatos eleitos difere significativamente do gasto médio dos não-eleitos? Nesse sentido, as duas variáveis utilizadas são: 1) Receita (variável contínua que mede a quantidade de dinheiro declarada por cada candidato ao cargo de deputado federal em 2002); 2) eleito (variável <i>dummy</i> que assume valor 1 caso o candidato tenha sido eleito e 2 caso contrário).
Anova	Esse teste é similar ao Test T. Todavia, permite comparar mais de dois grupos. Para o propósito desse trabalho, testar-se-á estimar a variabilidade do número de votos recebidos em diversas faixas de receitas declaradas. Em poucas palavras, o teste Anova indicará se há diferença estatisticamente significativa entre a média dos valores da variável dependente (votos) em relação aos diferentes grupos de receitas.

Tabela 4 - Correlação de Pearson entre gastos e votos para todos os estados da federação

Correlations		
estado		votoslog
AC	reclog	.699**
AL	reclog	.851**
AP	reclog	.658**
AM	reclog	.745**
BA	reclog	.829**
CE	reclog	.892**
DF	reclog	.825**
ES	reclog	.764**
GO	reclog	.913**
MA	reclog	.872**
MT	reclog	.782**
MS	reclog	.750**
MG	reclog	.884**
PA	reclog	.908**
PB	reclog	.898**
PR	reclog	.819**
PI	reclog	.879**
RJ	reclog	.833**
RN	reclog	.874**
RS	reclog	.806**
RO	reclog	.780**
RR	reclog	.476**
SC	reclog	.779**
SP	reclog	.831**
SE	reclog	.805**
TO	reclog	.668**
PE	reclog	.783**

** . Correlation is significant at the 0.01 level

Tabela 5

Regressão Linear entre Gastos e Votos

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.815 ^a	.665	.665	.47841

^a. Predictors: (Constant), log 10 aplicado a receita

Tabela 6

Teste T para a receita de eleitos e não eleitos ao cargo de deputado federal em 2002

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
receita declarada	Equal variances assumed	413	,000	28,846	2442	,000	186970,50	6481,678	174260,348	199680,659
	Equal variances not assumed			19,212	525,82	,000	186970,50	9732,014	167852,101	206088,906

Gráfico 1

Gráfico 2

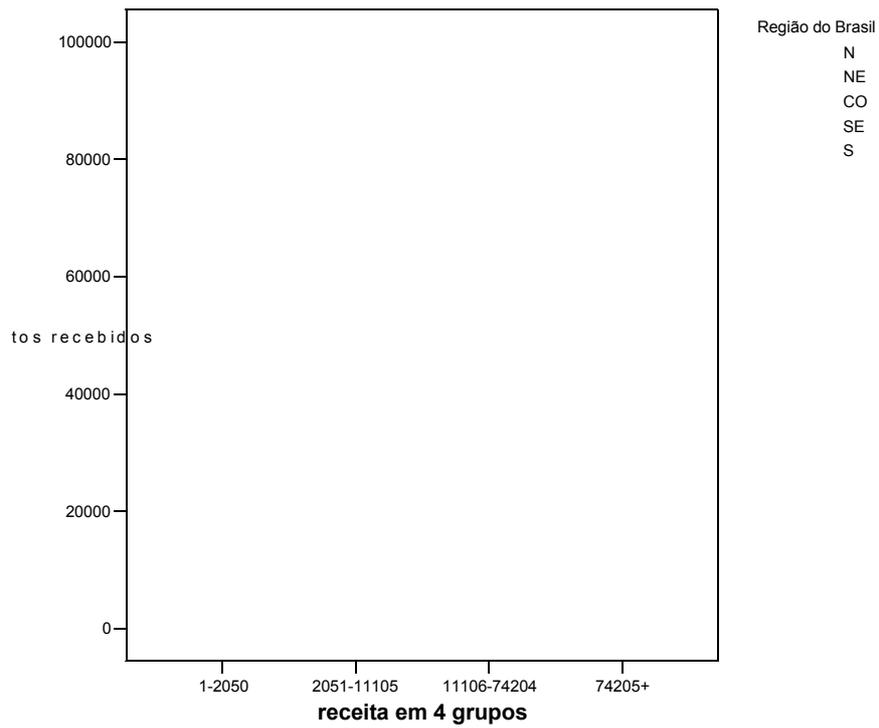


Tabela 7

ANOVA

votos recebidos					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	2.4426E+12	2	1.221E+12	563.496	.000
Within Groups	5.4465E+12	2513	2.167E+09		
Total	7.8891E+12	2515			

Tabela 8

Multiple Comparisons

Dependent Variable: votos recebidos

Tukey HSD

(I) receita em 3 grupos	(J) receita em 3 grupos	Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.	95% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound
1-3971	3971-39740	-10381.635*	2288.123	.000	-15747.50	-5015.77
	39740+	-70322.153*	2271.575	.000	-75649.21	-64995.10
3971-39740	1-3971	10381.635*	2288.123	.000	5015.77	15747.50
	39740+	-59940.518*	2261.812	.000	-65244.68	-54636.36
39740+	1-3971	70322.153*	2271.575	.000	64995.10	75649.21
	3971-39740	59940.518*	2261.812	.000	54636.36	65244.68

*. The mean difference is significant at the .05 level.

Tabela 9

Tabela com os Mecanismos de Controle^a

MECANISMOS DE CONTROLE	EFEITO PRETENDIDO	EFEITO NÃO INTENCIONAL
Financiamento público exclusivo das eleições	Moralizar o sistema; reduzir a influência dos doadores sobre os parlamentares; diminuir a corrupção.	Acabar com os partidos pequenos; facilitar o status quo; diminuição da competição política; desenvolver o uso do "caixa dois"; acabar com a liberdade política dos cidadãos; legislação de fachada.
-	-	-
Financiamento com recursos próprios do candidato	Acabar com os vínculos público-privado; diminuir os custos das eleições.	Uma brecha legal para beneficiar os candidatos ricos em detrimento daqueles saídos do universo dos movimentos sociais e, em particular, dos trabalhadores; legislação de fachada.
-	-	-
Lista fechada	Fortalecer os partidos; diminuir o personalismo do voto. Diminuir a competitividade eleitoral (inter e intrapartidaria) e dessa forma reduzir os custos gerais das eleições.	Legislação de fachada; diminuição da participação política; perda de liberdade do eleitor; ditadura dos líderes partidários;
-	-	-
Prestação de contas e transparência	Tornar o sistema mais responsivo; desenvolver a accountability; diminuir corrupção; aumentar a credibilidade pública na política.	Determinados grupos poderiam deixar de participar do jogo político por não quererem ter seus nomes associados a determinados políticos ou partidos.

^a. Elaboração do Autor