

Financiamento dos diretórios nacionais dos partidos políticos no Brasil: uma análise das doações privadas para as organizações partidárias entre 1998 e 2014

Bruno Wilhelm Speck (USP)¹

Mauro Macedo Campos (UENF)²

Texto preparado para o 39º Encontro Nacional da ANPOCS

GT16 - Financiamento do Sistema Partidário e Eleitoral nas Democracias Contemporâneas

26-30 de outubro 2015-09-30

Hotel Glória - Caxambu - MG

Resumo

O texto analisa o financiamento privado dos diretórios nacionais dos partidos políticos no período de 1998 a 2014. Ele tem em primeiro lugar caráter descritivo, uma vez que ao contrário dos dados sobre o financiamento eleitoral as informações sobre o financiamento das organizações partidárias não estão disponíveis em formato de bancos de dados pela justiça eleitoral. Comparamos primeiro o financiamento privado das organizações partidárias com as outras fontes de financiamento destas mesmas organizações para depois descrever a distribuição das doações privadas entre diferentes siglas partidárias. No terceiro passo mostramos através da análise linear múltipla que a distribuição dos recursos entre vários diretórios nacionais pode ser explicada a partir da ocupação da presidência e do desempenho nas últimas eleições. O perfil ideológico e a participação no governo não apresentam a influencia esperada sobre os volumes arrecadados pelos respectivos partidos.

¹ Universidade de São Paulo (USP) - bruno.speck@gmail.com

² Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) - mauromcampos@yahoo.com.br

1. Introdução

A produção científica sobre partidos e eleições no Brasil aumentou significativamente na última década. Um dos temas emergentes destas análises é o chamado “financiamento político”. Este conceito se refere aos recursos financeiros para custear as organizações partidárias e financiar as campanhas eleitorais.

Os trabalhos acadêmicos sobre o financiamento político no Brasil ainda são escassos, comparado a outras áreas de estudo da ciência política. Há duas linhas de trabalho às quais a literatura emergente sobre o tema está filiada. Na primeira linha o enfoque recai sobre a análise do sistema de regulação do financiamento no Brasil, colocando o caso nacional em perspectiva com as regras de financiamento em outros países (Fleischer 1997; Speck 2005). Eles estão inseridos em um debate sobre reformas do sistema de financiamento político no Brasil que discute desde o fortalecimento dos controles sobre o cumprimento das leis em vigor até a sua reforma total, com a introdução do sistema de financiamento público exclusivo de financiamento das campanhas eleitorais. Na segunda linha de trabalhos os autores se voltam para a análise dos fluxos financeiros reais. A mudança na prestação de contas em formato eletrônico e a divulgação pública destes dados permitiram aos pesquisadores o acesso às prestações de contas de todos os candidatos a partir das eleições de 2002. O precursor na exploração destes dados foi David Samuels (2002) e a organização Transparência Brasil, mas logo outros trabalhos seguiram. Várias teses de mestrado ou doutorado em Ciência Política analisaram estes dados, avaliando o perfil dos doadores e candidatos financiados (Peixoto 2004 e 2010; Santos 2009), e identificando o seu impacto sobre o sucesso eleitoral (Britto 2009). Mais recentemente, Wagner Mancuso (2012) fez um balanço da literatura nacional relativo ao tema do financiamento político.

Enquanto os trabalhos sobre sistemas normativos se dedicam ao financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais igualmente, a análise dos dados de financiamento está voltada quase exclusivamente para o financiamento das eleições. Os poucos trabalhos existentes dedicados ao financiamento das organizações partidárias se limitam a aspectos parciais, como a análise do fundo partidário (Bourdoukan 2009; Braga e Bourdoukan 2009, Campos, 2009). O presente texto faz uma contribuição importante para este tema do financiamento das organizações partidárias, ampliando a base de análise (incluindo dados desde 1998), detalhando os dados (trabalhamos com as doações privadas dentro das receitas dos partidos) e

avanzando na interpretação e análise dos dados (usamos regressão multivariada para explicar o volume de doações privadas aos partidos).

Silvana Krause (2011) comparou os volumes de financiamento público e privado dos partidos que vai em direção de uma avaliação mais completa. O estudo compreende poucos anos e se limita a um número reduzido de partidos, mas lança hipóteses interessantes sobre o perfil de financiamento dos partidos no Brasil. Bruno Speck e Mauro Campos (2014) incluíram uma estimativa do valor do horário eleitoral gratuito nos seus cálculos sobre os custos do financiamento político, mostrando o peso enorme que este subsídio público indireto representa para partidos e candidatos. Uma abordagem mais completa do financiamento político pode ser encontrada em Ribeiro (2008). Mas ela se limita a um partido político específico, o Partido dos Trabalhadores (PT). Já Campos (2009) analisou o financiamento dos partidos políticos no Brasil de uma forma mais completa. Este texto dá continuidade e aprofunda este esforço anterior.

A base de dados que fundamenta o presente trabalho abrange um período de 16 anos (1998-2014), inclui 32 partidos (praticamente todos que estiveram representados no Congresso Nacional neste período) e se estende tanto aos recursos privados como recursos públicos para custear os partidos políticos no período. Portanto, o enfoque principal desta proposta de trabalho é sobre as fontes de recursos, os montantes e a distribuição do financiamento das organizações partidárias nacionais.

Os dados sobre o financiamento das campanhas são compilados pelo TSE a partir das prestações de contas dos partidos e candidatos após cada processo eleitoral. Estes dados, disponíveis desde as eleições de 2002, são de fácil acesso³. O TSE igualmente informa detalhadamente sobre os montantes do fundo partidário e a sua distribuição aos diferentes partidos políticos. Os dados estão disponíveis a partir de 1994⁴.

O desafio maior é exatamente a compilação dos dados sobre o financiamento anual dos partidos políticos. Estas informações são enviadas anualmente pelos partidos políticos à justiça eleitoral. No entanto, carecem de maior sistematização e, diferente dos dados do financiamento eleitoral, não são organizados em um banco de dados pelo TSE. Os dados estão

³ Os pesquisadores do caso brasileiro se encontram numa situação privilegiada porque a prestação de contas sobre campanhas eleitorais separa gastos de partidos políticos de gastos dos candidatos.

⁴ Para uma série temporal mais ampla, ver em Campos (2009), que apresenta uma base com início em 1987, a partir de fontes primárias do TSE e não disponíveis eletronicamente.

no site do TSE, em prestações de contas dos partidos. As séries nem sempre são completas e/ou homogêneas. Estes arquivos estão disponibilizados a partir de 2006.

A proposta deste estudo representa um esforço pioneiro para analisar o financiamento das organizações partidárias. Os dados se referem aos diretórios nacionais. Em anos eleitorais há distorções significativas na arrecadação de recursos privados pelos partidos, uma vez que estes são usados como canais de transferência de recursos privados. É importante ressaltar ainda, que os partidos políticos dependem em grande parte do financiamento público proveniente do fundo partidário.

Para o que se pretende aqui, as informações foram colhidas nestas prestações de contas entregues pelos diretórios nacionais dos partidos políticos e publicados pelo TSE. Os diretórios regionais e locais dos partidos igualmente prestam contas à justiça eleitoral em cada estado da federação, através dos TREs. Estes dados, compreendendo literalmente milhares de prestações de contas, não foram incluídos nesta análise.

O financiamento dos partidos políticos é um complemento significativo do financiamento da competição política no Brasil. É sabido que a parte mais expressiva do financiamento da disputa política se refere ao financiamento das campanhas eleitorais. As organizações partidárias recebem recursos menores, mas significativos para a vida partidária fora dos processos eleitorais. Há vasos comunicantes entre ambas as áreas, o que fica evidente na diferença entre a arrecadação em anos eleitorais e anos não eleitorais.

2. Uma definição dos recursos que fazem parte do financiamento da competição política

A definição do conceito de financiamento político é uma tarefa não trivial. A delimitação conceitual do financiamento político como recursos financeiros alocados para custear a competição política não é suficiente para operacionalizar o conceito para a pesquisa empírica. Financiamento político pode ser definido como a totalidade de recursos mobilizados na competição entre partidos políticos. Isto inclui em primeiro lugar recursos financeiros, mas há vários argumentos que consideram a contabilização de outros aportes materiais indiretos, como descontos, empréstimos, doações de materiais para campanhas ou a prestação gratuita

de serviços profissionais.⁵ Os nossos dados apresentados nesta visão panorâmica inicial refletem esta diversidade de definições.

A quantificação destes benefícios materiais em valores financeiros pode representar um desafio metodológico. Enfrentamos este desafio na estimativa do valor econômico do acesso gratuito ao espaço publicitário em rádio e TV, uma das marcas do sistema de financiamento político no Brasil, a partir dos cálculos já efetuados (Speck, 2005; Campos, 2009 e Speck e Campos, 2014). Trata-se de um recurso considerável para os partidos políticos. Isto fica evidente quando comparamos o caso brasileiro com outros países, onde a compra do espaço publicitário representa o item mais caro do financiamento das campanhas.

A legislação obriga os candidatos a incluírem benefícios materiais como doações nas prestações de contas sobre as campanhas, indicando o valor estimado e dinheiro. A prestação de contas sobre o custeio anual dos partidos se limita aos recursos financeiros. Os dados sobre o financiamento anual dos partidos políticos, que formam o corpo central deste trabalho, se limitam aos recursos financeiros propriamente.

O financiamento da competição política passa por diferentes atores e momentos da competição política. A literatura diferencia os recursos para manter as organizações partidárias dos recursos mobilizados durante a época das campanhas eleitorais. Tanto a possibilidade como a necessidade de tratar de forma separada estes dois momentos depende de vários fatores, incluindo a legislação eleitoral e partidária que em alguns países define em leis separadas o financiamento de partidos e dos processos eleitorais. Via de regra nestes países os respectivos atores devem apresentar separadamente as prestações de contas sobre o custeio das campanhas e dos partidos políticos. Em outros países um único marco normativo se aplica aos partidos e eleições. Nestes casos, a prestação de contas sobre os processos eleitorais tende a ser embutida na contabilidade anual das organizações partidárias. O caso brasileiro se enquadra na situação anterior. O financiamento de organizações partidárias e campanhas eleitorais é regulado em leis diferentes e a prestação de contas é separada.

A alocação de recursos também depende do sistema eleitoral e partidário. Eleições proporcionais com listas fechadas tendem a concentrar a mobilização de recursos nos partidos políticos. Contrariamente, nas eleições majoritárias ou em sistemas proporcionais de listas abertas são os candidatos que mobilizam mais recursos. Finalmente, a proporção dos recursos

⁵ Para uma discussão das possíveis consequências desta monetarização das campanhas eleitorais e da distorção da avaliação dos custos da competição política veja Pinto-Duschinsky (2002).

mobilizados para manter as máquinas partidárias e os recursos para tocar as campanhas eleitorais também influencia tanto a legislação como a gestão dos recursos. Onde os partidos são fortemente enraizados na sociedade e institucionalizados como organizações, os custos das campanhas tendem a ser moderados. Já onde os partidos são máquinas eleitorais, ativadas principalmente durante as campanhas, há uma desproporção grande dos recursos mobilizados nas campanhas. Neste caso, a contabilidade, a lei e a análise acadêmica dos dados tende a tratar os fluxos financeiros de partidos e campanhas separadamente. Os pesquisadores do caso brasileiro se encontram novamente numa situação privilegiada porque a prestação de contas sobre campanhas eleitorais separa gastos de partidos políticos de gastos dos candidatos.⁶

Os problemas de delimitação não terminam aí. No caso do financiamento das organizações partidárias, muitos autores incluem o financiamento das bancadas parlamentares como fonte de custeio, uma vez que para os partidos com bancadas no legislativo, estas são um *locus* importante de atuação partidária. O financiamento destas bancadas influencia a relação de poder intrapartidário, criando uma distinção entre partido nas instâncias de poder e partido vinculado à base. Nos países onde os recursos das bancadas são consumidos pelos parlamentares individualmente, eles tendem a não ser contabilizados como financiamento da competição política. No caso brasileiro, os recursos dos partidos e seus representantes (verbas de gabinete) nas casas legislativas não foram contabilizados nesta estimativa.

As fundações partidárias, criadas em muitos países na segunda metade do século XX para atividades de formação política e partidária, seguindo o modelo da Alemanha, são outros atores que movimentam recursos financeiros consideráveis. Outra vez a questão é se estes valores devem ser incluídos no balanço sobre o financiamento da competição política. No caso brasileiro, as fundações recebem recursos pelo fundo partidário. A legislação prevê que pelo menos 1/5 destes recursos deve ser alocado nestas fundações. Estes valores estão incluídos no nosso balanço financeiro, fazendo parte dos valores do fundo partidário.

Outra questão se refere a atores sociais além dos partidos e candidatos que influenciam as campanhas eleitorais. Em vários países – é o caso emblemático dos Estados Unidos – diferentes organizações mobilizam e aplicam recursos para influenciar o processo eleitoral, sem que estes passem necessariamente pela contabilidade dos partidos políticos. Estes canais de financiamento surgiram em resposta a restrições legais quanto ao financiamento direto de

⁶ Isto não evita problemas de identificação de gastos em função de categorias coletivas como comitês únicos de prestação de contas, onde candidatos prestam contas de forma coletiva, ou transferências de recursos entre diferentes atores, que acabam dificultando a origem de recursos.

campanhas. No modelo norte-americano, os aportes diretos de empresas para campanhas foram proibidos e os de pessoas físicas para candidatos, foram limitados em tetos monetários definidos pela legislação daquele país. Para contornar estas limitações, tanto empresas como indivíduos encontraram na criação de organizações sociais condições reais para influenciar campanhas e o processo eleitoral, fugindo assim, do radar da legislação eleitoral.⁷ No caso brasileiro este fenômeno até o momento não é expressivo.

Para completar o quadro de dificuldades operacionais na contabilização dos recursos financeiros alocados na competição política temos gastos em diferentes âmbitos federativos. Em alguns países este quadro se torna mais complexo porque há legislações diferentes para cada um dos âmbitos o que torna o acesso aos dados e a comparação mais complicada ainda. No caso brasileiro nos encontramos numa situação intermediária. A legislação sobre o financiamento tanto de partidos como de processos eleitorais é nacional, aplicando-se da mesma forma para o âmbito federal, estadual e municipal. Da mesma forma estas duas leis exigem prestações de contas sobre os processos eleitorais, como sobre as atividades dos partidos separadamente, para os três níveis federativos. No entanto, o acesso aos dados nos âmbitos subnacionais é mais complicado. Esta situação de dificuldade de acesso aos dados encontramos também, em outros países, razão pela qual muitos trabalhos se limitam ao exame de dados no âmbito nacional.

3. O financiamento das organizações partidárias no Brasil

Nesta seção nos dedicamos a uma análise panorâmica do financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais.⁸ No gráfico 1 retratamos os valores totais arrecadados anualmente pelos diretórios nacionais dos partidos políticos, separando três fontes diferentes: as receitas privadas anuais, as receitas privadas nas campanhas eleitorais e as receitas do fundo partidário. A soma destas três receitas representa a totalidade das receitas anuais dos diretórios nacionais dos partidos. Para facilitar a comparação no tempo os valores foram corrigidos para dezembro 2014.

Os valores arrecadados pelos diretórios nacionais dos partidos durante as campanhas eleitorais são declaradas separadamente somente a partir de 2010. Mesmo antes de 2010 os partidos

⁷ Para mais detalhes sobre *soft money* e financiamento político nos Estados Unidos, veja Speck (2010).

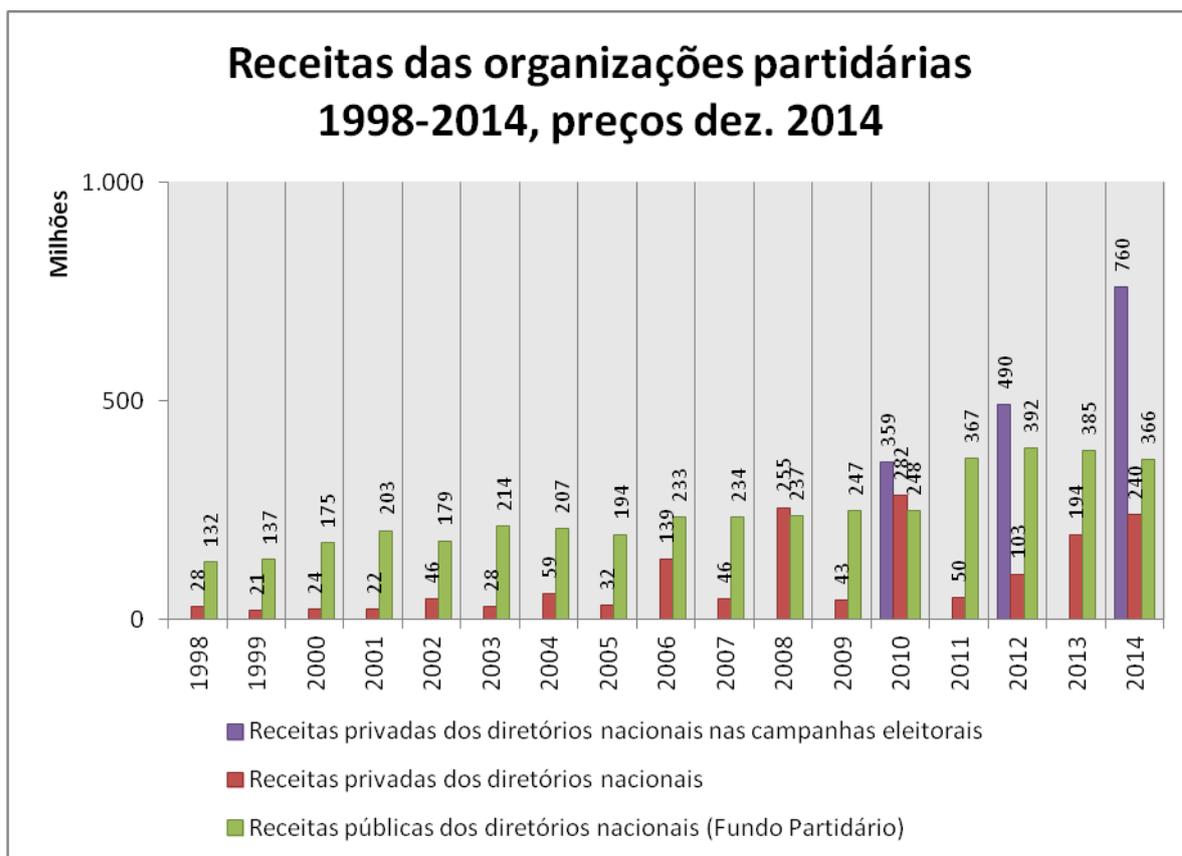
⁸ Excluimos desta análise os subsídios públicos indiretos, alocados por meio do horário em rádio e televisão cedido gratuitamente aos partidos durante e fora da campanha eleitoral. Tratamos este assunto em artigo recente (Speck e Campos 2014).

arrecadaram e gastaram recursos no processo eleitoral. No entanto as prestações de contas dos partidos não permitem identificar os gastos.⁹ Deve-se notar também que além dos diretórios nacionais os diretórios subnacionais também arrecadam recursos durante as campanhas. Estes valores não estão contidos no gráfico, uma vez que o nosso enfoque são os diretórios nacionais.

Em relação à arrecadação dos diretórios nacionais dos partidos nos períodos não eleitorais separamos duas fontes: as receitas privadas e as receitas públicas do Fundo Partidário. Em relação ao Fundo Partidário verificamos valores reais crescentes no decorrer do período. Este crescimento tem três origens: primeiro o crescimento vegetativo do eleitorado, uma vez que o fundo partidário é alimentado por valores relacionados ao número de eleitores registrados; segundo pelo crescimento das multas aplicadas aos partidos que são acrescentadas ao Fundo Partidário; e terceiro pela prática mais recente de alocação de dotações orçamentárias adicionais ao Fundo pelos legisladores. A quarta fonte do crescimento dos valores nominais do Fundo Partidário, o ajuste pela inflação previsto na legislação, já está contabilizado nos números do gráfico.

⁹ Supomos que os partidos se limitaram a reportar os seus gastos eleitorais nas prestações de contas mensais exigidas pela legislação eleitoral antes de 2010. Os dados da tabela para o período anterior a 2010 sugerem que esta movimentação financeira relacionada às eleições no foi replicada na prestação de contas anual dos partidos.

Gráfico 1: Receitas dos partidos políticos nacionais (1998-2014)



O interesse neste artigo recai sobre a terceira fonte, as receitas privadas dos partidos políticos fora das eleições. Saltam aos olhos os valores crescentes dos recursos arrecadados no decorrer do tempo e em segundo lugar as oscilações nos valores em anos alternados. Coincidem com a alteração entre anos não eleitorais e anos eleitorais, sendo que nestes últimos os valores oscilam para cima. Esta contaminação da arrecadação nacional dos partidos pelo processo eleitoral em anos eleitorais retrata os vasos comunicantes que existem entre organizações partidárias e as campanhas eleitorais onde os candidatos assumem um papel central no financiamento. Durante as campanhas eleitorais não somente os candidatos, mas também os partidos arrecadam recursos de doadores privados. A análise das prestações de contas sobre as eleições (que não é objeto aqui) revela que os partidos têm um papel crescente no volume total do financiamento das campanhas. O volume absoluto e relativo dos recursos arrecadados por meio dos partidos e repassados aos candidatos cresceu no decorrer das eleições.

Há duas interpretações diferentes a respeito desta intermediação de recurso de campanha pelos partidos políticos. A primeira argumenta que partidos são meros canais de transmissão de recursos de empresas para candidatos, com pouco poder de discricionariedade a respeito da alocação destes recursos. Eles já viriam “carimbados” pelas empresas indicando o destinatário

final. A razão desta opção pela intermediação seria a ocultação do vínculo entre doador e candidato individual. Em termos formais, a lei eleitoral difere da lei sobre o financiamento dos partidos políticos em alguns pontos. Um deles se refere à prestação de contas sobre as doações privadas. Enquanto o financiamento eleitoral conta com a prestação de contas um mês depois das eleições, os partidos prestam contas três meses após o ano fiscal. Outra diferença está no detalhamento e na formatação da prestação de contas. As doações para as eleições são identificadas individualmente, incluindo informações sobre a identidade do doador, valor e data da doação. No caso das doações para partidos políticos, este detalhamento nem sempre existe. A prestação de contas dos partidos é entregue aos tribunais eleitorais (TSE, no caso dos diretórios nacionais e TREs, para os diretórios regionais), em papel, o que dificulta a análise. Há, portanto, uma diferença significativa na densidade da prestação de contas dos partidos políticos e dos candidatos nas eleições. Doadores e candidatos no decorrer dos anos descobriram e exploraram esta legislação, canalizando cada vez mais recursos por meio dos partidos para as campanhas eleitorais, “aproveitando” a menor transparência sobre a origem destas doações.

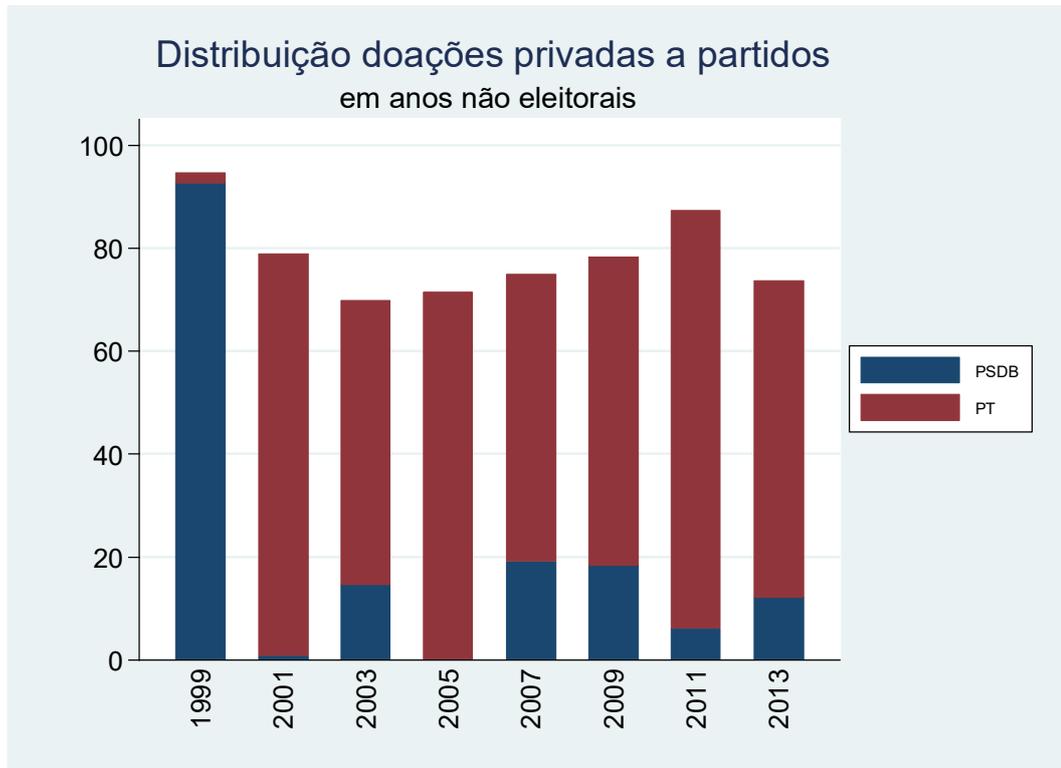
A segunda interpretação argumenta que os partidos políticos intermediam os recursos como atores autônomos, aumentando o seu papel frente aos candidatos individuais. Vale lembrar que o TSE, nas eleições de 2010 criou obstáculos para o uso desta brecha na legislação, estabelecendo as mesmas condições para a prestação de contas dos partidos durante as eleições. Em 2014 a justiça eleitoral novamente modificou as regras de prestação de contas, obrigando os candidatos à identificação dos doadores originários no caso da transmissão de recursos pelos partidos políticos. Apesar desta regra, os valores intermediados pelos partidos novamente cresceram, o que coloca em dúvida a tese anterior.

Mesmo que esta disputa sobre as razões do papel transmissor dos partidos nos recursos destinados às campanhas eleitorais não seja o enfoque principal do nosso artigo temos que lidar com a existência de vasos comunicantes entre financiamento de partidos e eleições. Como podemos analisar os recursos privados diante da oscilação dos valores em anos eleitorais? A nossa estratégia é limitar a análise dos dados aos anos sem eleições, para evitar os “picos” de arrecadação causados pela canalização de recursos eleitorais via partidos políticos.

4. A distribuição dos recursos privados entre os diferentes partidos políticos

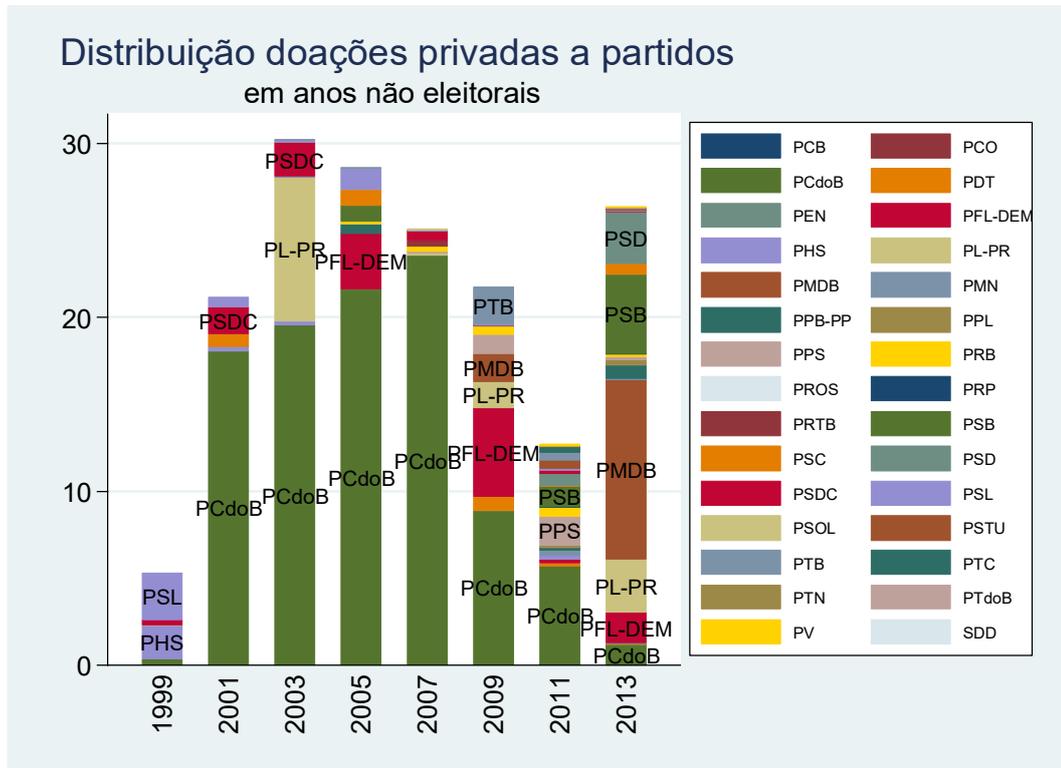
A análise descritiva da alocação das doações de empresas entre os partidos políticos é tarefa difícil diante da fragmentação do quadro partidário no Brasil. Buscamos três estratégias para conhecer a dinâmica da alocação. Primeiro separamos os dois partidos PT e PSDB na análise, porque estes dois partidos recebem a maior parte dos recursos, como ilustra o gráfico 2. Em qualquer um dos momentos os dois partidos acumulam juntos entre 70% (2003) e 95% (1999) das doações privadas a todos os partidos. Adicionalmente observamos que os recursos são distribuídos desigualmente entre os dois partidos. Somente em 1999 o PSDB recebeu praticamente todos os recursos enquanto nos outros anos o PT levou a maior parte dos recursos. Os anos de arrecadação maior coincidem com a ocupação da presidência por estes dois partidos. A exceção é o ano 2001, ainda sob o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), mas já com arrecadação predominante do PT.

Gráfico 2: As doações ao PT e PSDB



O gráfico 3, retratando a distribuição dos recursos privados entre os partidos restantes é mais difícil de interpretar. Uma das informações surpreendentes é que além do PT e do PSDB o PCdoB é o terceiro grande destinatário de doações privadas. Em vários anos o PCdoB supera até o PSDB em volume de recursos recebidos. Outros partidos se destacam em anos avulsos, entre estas siglas de pouca expressão eleitoral como o PHS, PSL ou PSDC. Por outro lado, surpreende a ausência de uma presença mais constante de partidos tradicionais e mais fortemente votados nas eleições como o PDT, PTB, PL-PR, PFL-DEM, PSB e até do PMDB, entre as mais fortes nas urnas.

Gráfico 3: As doações aos outros partidos

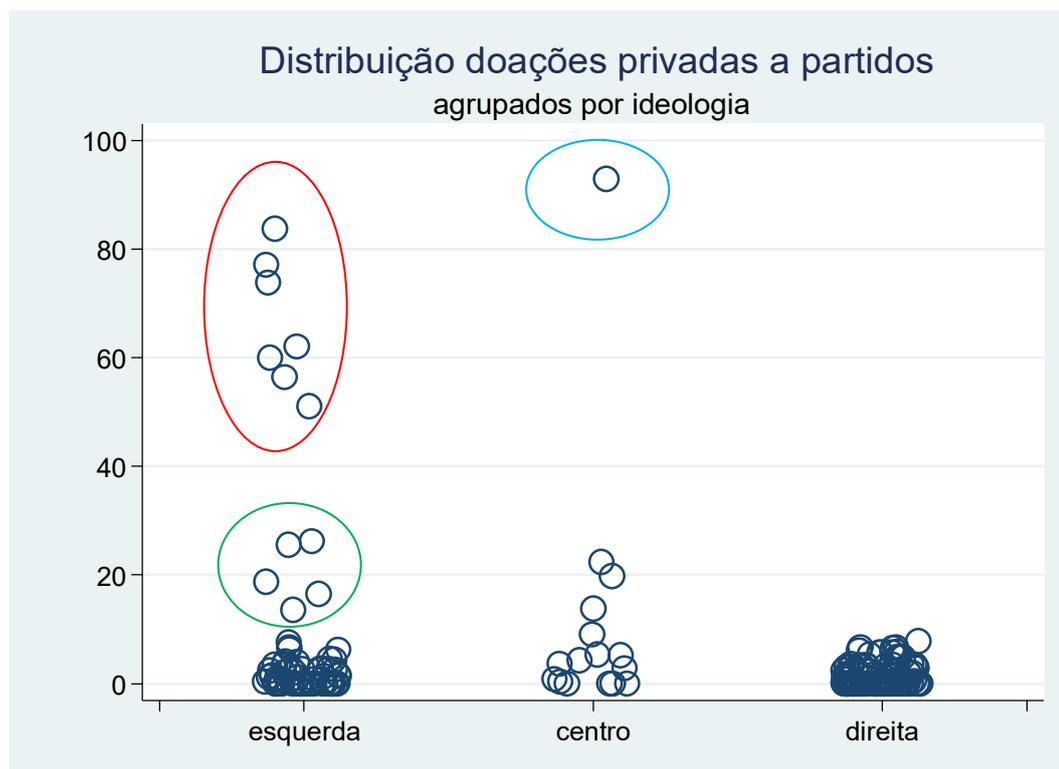


Uma segunda estratégia de compreender os dados das doações privadas aos diferentes partidos agrupa os partidos por orientação ideológica. A classificação dos partidos por orientação ideológica não é tarefa simples, e a nossa solução de classificação dos partidos brasileiros em esquerda, centro e direita pode ser questionada em relação a vários partidos.¹⁰ O objetivo do exercício é verificar se há tendências claras de preferência dos doadores privados por partidos de determinada família ideológica. Partidos de esquerda, vistos como mais críticos à iniciativa privada e defensores de um Estado empreendedor e regulador, deveriam ter mais dificuldade de atrair recursos da iniciativa privada. Os partidos de direita, defendendo um modelo de economia que favorece o setor privado, frequentemente em combinação com uma redução do tamanho do Estado, deveriam ser o alvo de doações políticas do setor privado. Em vários países os partidos de esquerda apresentam mais dificuldade de levantar recursos de doadores privados se comparados com o restante dos partidos. O gráfico 4 mostra que isto não é o caso no Brasil. O gráfico sugere a tendência contrária para o caso brasileiro, pelo menos para o período analisado. Os partidos de centro e

¹⁰ Classificamos como partidos de esquerda o PCB, PCO, PCdoB, PDT, PPS, PSB, PSOL, PSTU, PT e PV; os de centro são PMDB e PSDB e os de direita são DEM, PEN, PHS, PMN, PP, PPL, PR, PRB, PRP, PRTB, PSC, PSD, PSDC, PSL, PTB, PTC, PTN, PROS e SD.

de direita tem tendencialmente menos recursos que os de esquerda.¹¹ Os resultados mais altos no grupo dos partidos de esquerda (circulo vermelho) se referem todos ao PT, seguidos pelos resultados do PCdoB (verde). Do grupo dos partidos de centro somente o resultado do PSDB em 1999 se destaca (azul). Este resultado contraintuitivo sugere buscar por outras explicações possíveis. É o que faremos no próximo passo.

Gráfico 4: As doações aos partidos, por ideologia



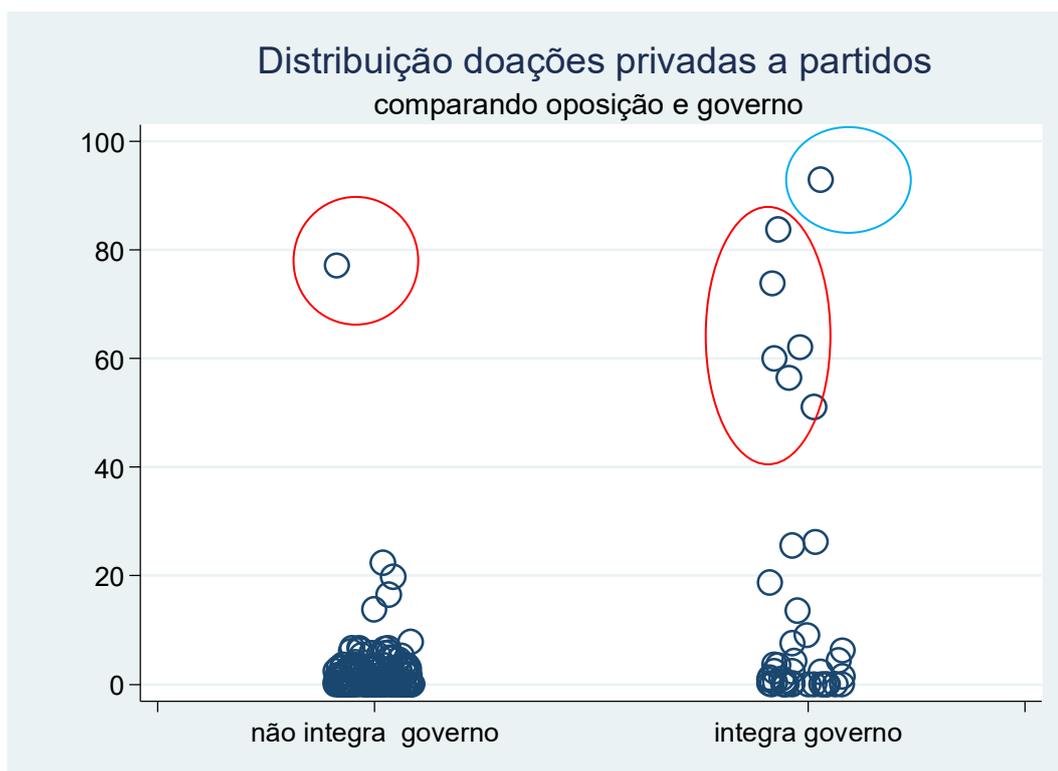
Uma das características é coincidência do período analisado (1999-2013) é a presença dos partidos de esquerda no governo nacional. Já identificamos anteriormente que os dois partidos PT e PSDB que ocuparam a presidência da república no mesmo período se destacaram dos outros partidos quanto ao volume de arrecadação. Por outro lado, o PCdoB, partido que integrou o governo Lula desde a primeira hora, também apresentou uma arrecadação alta. O gráfico 5 amplia esta divisão entre partidos que integram o governo e outros que são parte da oposição para todos os partidos.¹² Verificamos pela análise visual dos dados que esta distinção explica a diferença entre o volume de recursos alocados ao PT (vermelho) e ao PSDB (azul). Durante a presidência de FHC (PSDB) Lula (PT) e o grosso das doações

¹¹ Deve-se lembrar na interpretação deste gráfico que o mesmo partido aparece com várias entradas devido aos dados separados por ano.

¹² Os dados usados para identificar partidos pertencentes ao governo foram gentilmente fornecidos por Fernando Limongi.

privadas ia majoritariamente para o respectivo partido do Presidente, com a exceção do sucesso de arrecadação do PT em 2001. Para os outros partidos a análise visual não permite elaborar explicações preliminares para as diferenças de arrecadação.

Gráfico 5: As doações aos partidos da base de governo e da oposição



As nossas tentativas de entender a dinâmica de arrecadação dos recursos de empresas pelos diretórios nacionais dos partidos, por meio da análise descritiva dos dados nos levou a identificar os campeões de arrecadação: PT, PSDB e PCdoB. O esforço seguinte foi buscar por fatores que explicam as doações para o conjunto dos partidos. As primeiras investidas, separando três blocos ideológicos ou governo e oposição não resultaram em padrões claros, pelo menos na análise visual. No próximo passo testaremos se o sucesso eleitoral no passado poderia ser o fator que leva os doadores a aportarem recursos aos partidos.

Há dois mecanismos possíveis para fundamentar a hipótese sobre a possível relação entre a votação no passado e a arrecadação de recursos nos próximos anos. A primeira passa pela influência sobre os políticos eleitos. Os doadores procurariam manter boas relações com partidos que ocupam cargos eletivos, mantendo os canais de comunicação abertos para os momentos das decisões políticas e administrativas. Como o desempenho em eleições passadas se traduz em cargos políticos, moderado pelo sistema eleitoral, esperaríamos uma forte

correlação das doações privadas com o desempenho eleitoral anterior.¹³ A outra explicação técnica seria que os mesmos doadores também financiam as campanhas eleitorais, influenciando fortemente os resultados eleitorais. Neste caso a proximidade do desempenho eleitoral dos partidos com as doações revelaria na verdade um padrão comum de alocação de doações privadas tanto para campanhas eleitorais como para organizações partidárias. A explicação da correlação não estaria numa relação causal, mas numa dependência tanto da receita como do voto de um terceiro fator, as preferências dos doadores.

Para avaliar o impacto dos resultados eleitorais passados sobre as próximas doações criamos três variáveis com a porcentagem de votos nacionais alcançados por cada partido do total de votos válidos depositados para a eleição para presidente (primeiro turno), senador e deputado federal. Para comparar o sucesso passado nas urnas com a arrecadação dos diretórios no próximo ano usamos gráficos de dispersão que retratam a relação entre os resultados das três eleições para cargos nacionais com a arrecadação de doações. Também criamos uma variável com a média de votos alcançados nas eleições para os três cargos, fazendo a mesma comparação. Os resultados estão nos gráficos 6 a 9.

¹³ A forma mais adequada para aferir esta relação seria usar como variáveis explicativas os cargos ocupados pelos respectivos partidos. Por enquanto nos contentamos com a porcentagem de votos como *proxy*.

Gráfico 6: A relação entre votos para Presidente e doações

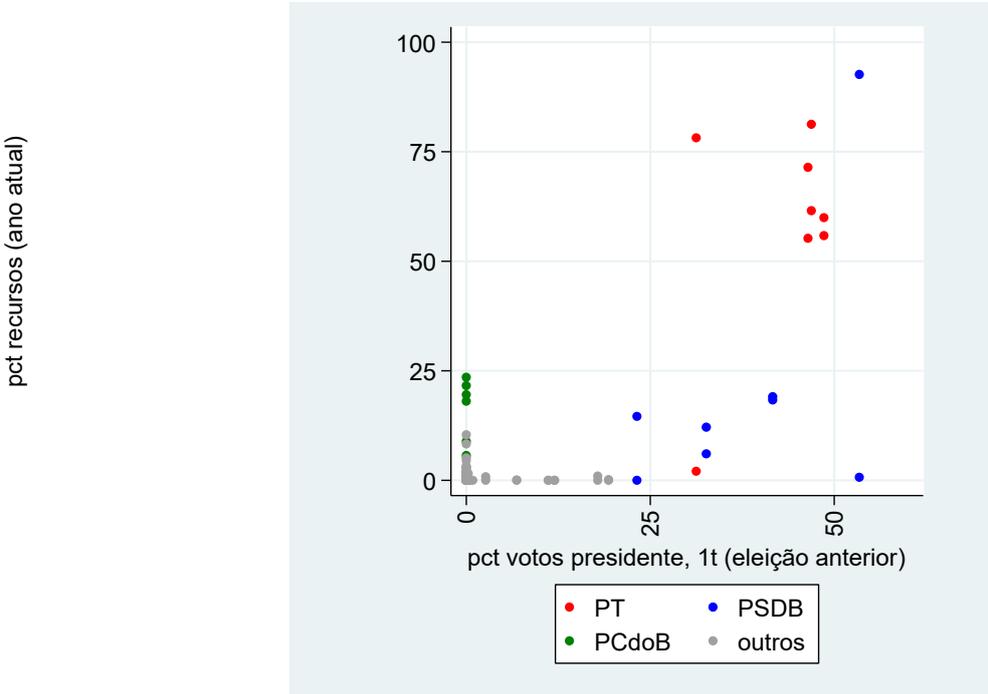


Gráfico 7: A relação entre votos para Senador e doações

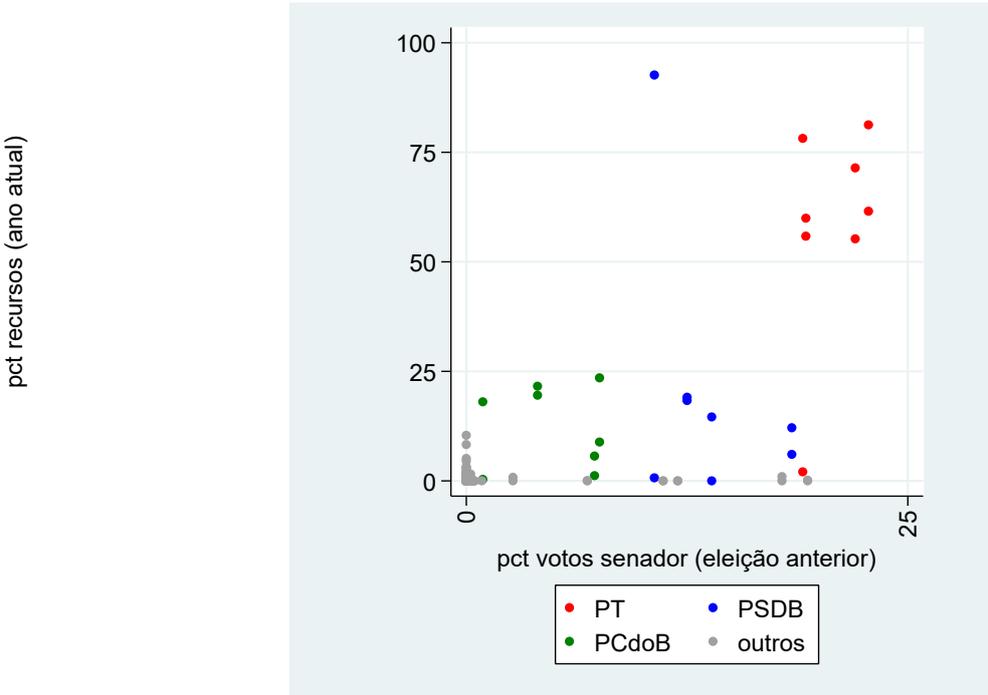


Gráfico 8: A relação entre votos para Deputado Federal e doações

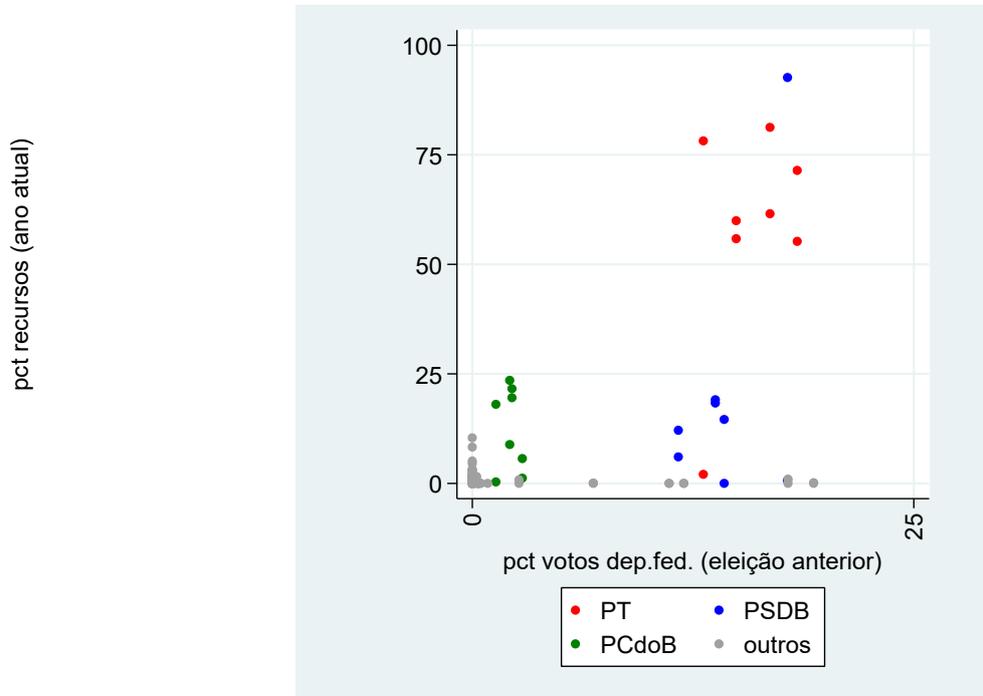
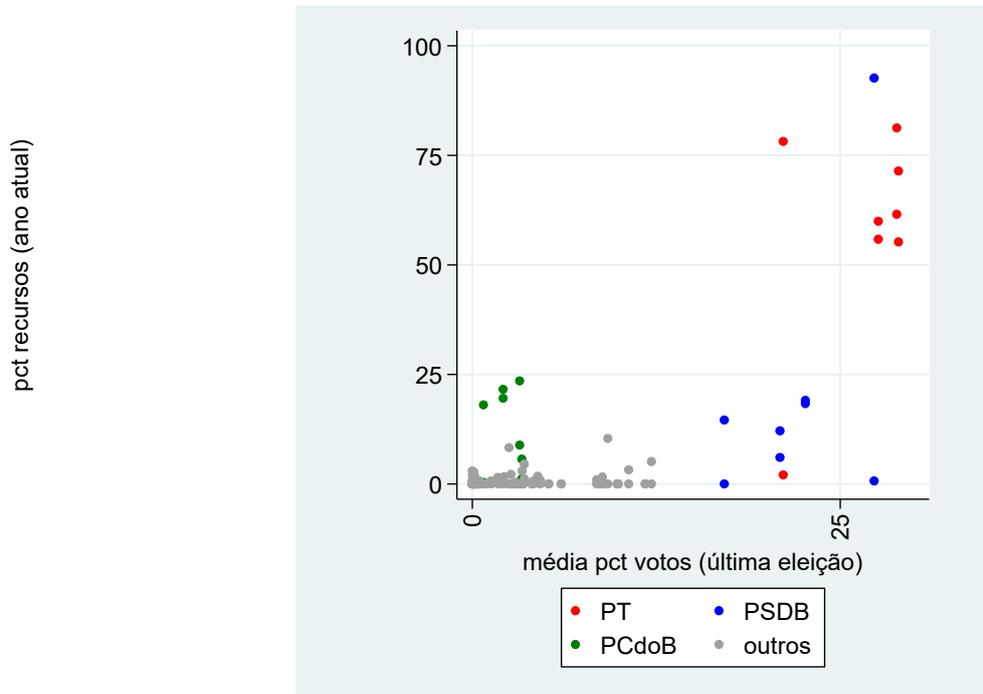


Gráfico 9: A relação entre média de votos e doações



A análise visual destes gráficos revela alguma relação entre o sucesso eleitoral no passado e a capacidade de arrecadação dos partidos. Para aprofundar esta questão criamos uma variável que mede justamente esta diferença entre a média de votos nas eleições passadas e a porcentagem de votos alcançados. O cálculo da variável é porcentagem da receita menos porcentagem da média de votos. Se um partido alcançou 20% dos recursos em determinado ano e obteve em média 13% dos votos nas últimas eleições nacionais (levando em conta as eleições para presidente, senador e deputado federal) o valor deste índice será 7%. Apresentamos estes dados separadamente por partido, na sequencia temporal. A separação da análise em três gráficos permite ajustes na escala y (para maiores ou menores diferenças) e facilita a análise. No gráfico 10 temos a análise da discrepância entre recursos e votos para os dois partidos, PT e PSDB, onde a diferença é maior. No gráfico 11 temos os partidos com discrepâncias moderadas (entre 5 e 25%). No gráfico 12 estão os partidos com discrepâncias modestas (até 5%).

Os gráficos resumem a relação entre as duas dimensões votação média e receitas em uma única dimensão. Quanto mais a relação entre dinheiro e votos for perfeitamente proporcional, quer dizer onde a porcentagem de recursos corresponde à porcentagem de votos, as marcas se encontram na linha vermelha (zero de diferença). Quanto mais acima da linha vermelha, mais a arrecadação ultrapassa a média de votos nas eleições anteriores, e vice-versa. Os gráficos ilustram o sobrefinanciamento de alguns partidos e o subfinanciamento de outros. Estão no primeiro grupo o PSDB (em 1999 e novamente em 2009 e 2011), o PT e o PCdoB (com exceção de 1999). No segundo grupo estão partidos subfinanciados, como o PV, o PDT e o PTB (na maioria dos anos). Nos outros partidos os marcadores da diferença entre subfinanciamento e sobrefinanciamento oscilam em torno da proporcionalidade, sem uma tendência clara.

Gráfico 10: Discrepâncias grandes entre receitas e votos para PT e PSDB

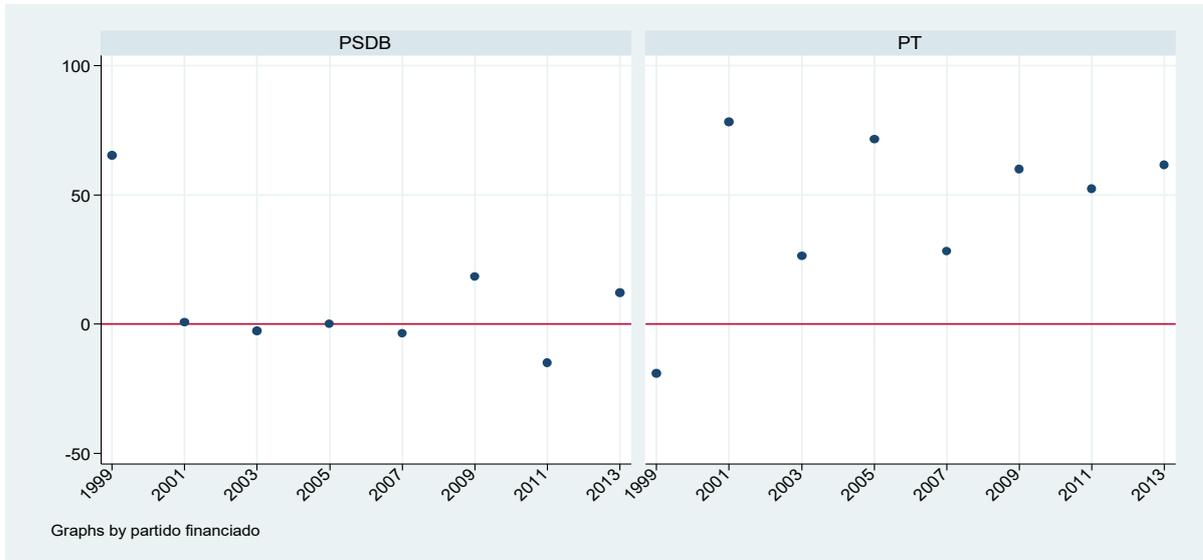


Gráfico 11: Partidos com diferenças médias entre receita e votos

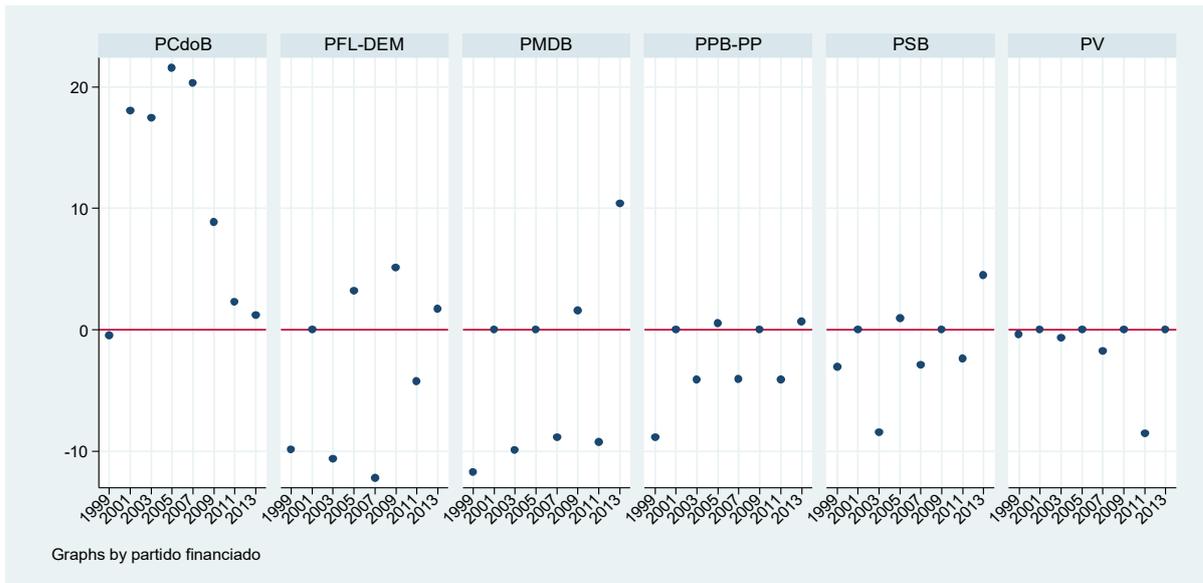
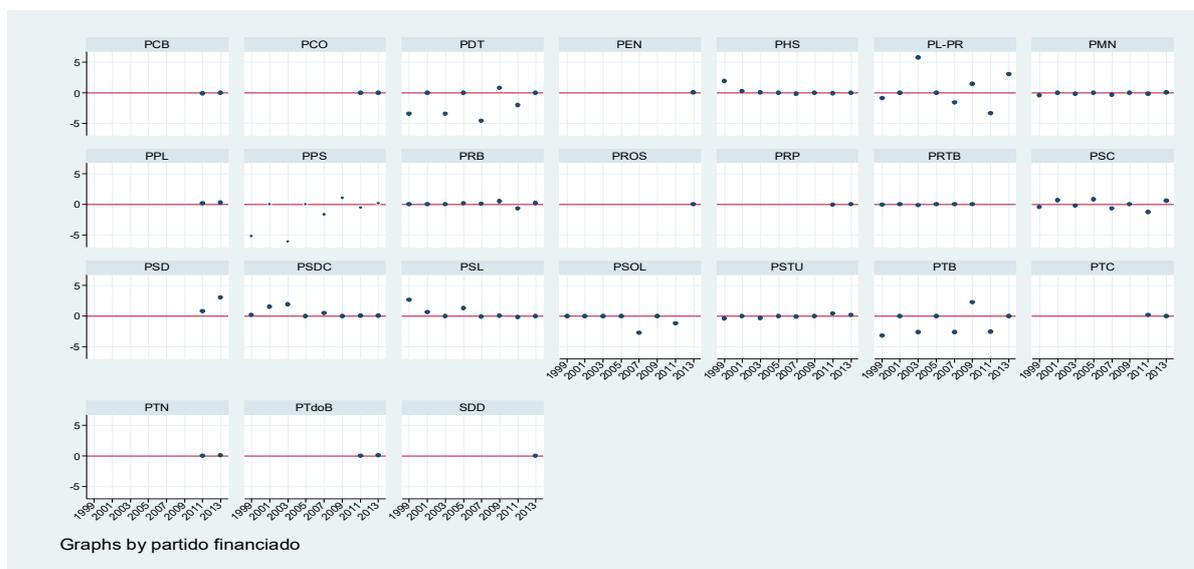


Gráfico 12: Partidos com pequenas oscilações entre receita e votos



5. Explicando o volume de doações aos partidos

Após esta descrição dos dados avançamos para o último passo da nossa análise que consiste na elaboração de um modelo para explicar o volume das doações alocadas aos partidos. Testaremos em que medida as variáveis ideologia do partido, votos alcançados na última eleição para presidente, senador e deputado federal, partido do presidente e participação do governo ajudam a explicar o volume de recursos arrecadados pelos partidos políticos. Usamos regressão linear multivariada para testar o modelo. Os resultados da regressão são apresentados na tabela 1. A tabela mostra, a partir da interpretação dos coeficientes beta, que o partido que ocupa a presidência leva a maior benefício na arrecadação dos recursos (com 32% dos recursos a mais sobre os outros). O resultado da votação para presidente está em segundo lugar. Cada ponto percentual adicional de votos alcançados pelos partidos nestas eleições rende 0,4 pontos percentuais de recursos adicionais. Os votos para o Senado vêm em terceiro lugar. Cada ponto percentual de votos adicionais rende 0,6 pontos percentuais de receita adicional. A influência das eleições para Deputado Federal não é estatisticamente significativa. Os partidos de esquerda como os de direita têm uma vantagem de 7 e 6 pontos percentuais sobre os partidos de centro, respectivamente. Este resultado surpreende porque contraria as expectativas em relação ao viés ideológico das doações privadas favorecendo os partidos de centro e direita. Também surpreende o resultado em relação aos partidos que integram o governo. Apesar de o sinal do coeficiente apontar na direção esperada (partidos no governo arrecadando mais) ele não é estatisticamente significativo. Este modelo aditivo,

recorrendo a variáveis eleitorais, de ocupação de cargos no governo e a ideologia partidária, consegue explicar 71% da variação da arrecadação das organizações partidárias.

Tabela 1: Regressão linear multivariada, explicando o volume de doações privadas

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	184
Model	28602.9284	7	4086.13262	F(7, 176)	=	64.76
Residual	11105.5222	176	63.0995578	Prob > F	=	0.0000
Total	39708.4505	183	216.986068	R-squared	=	0.7203
				Adj R-squared	=	0.7092
				Root MSE	=	7.9435

VALOR_PCT_FON~O	Coef.	Std. Err.	t	P> t	Beta
VOTO_PRES_ANTES	.4394748	.0990635	4.44	0.000	.3582146
VOTO_SENA_ANTES	.6237906	.2105514	2.96	0.003	.2725461
VOTO_DFED_ANTES	-.3677674	.2935493	-1.25	0.212	-.1303954
IDEOL_DIR	6.379358	3.019516	2.11	0.036	.2160858
IDEOL_ESQ	6.902221	2.845038	2.43	0.016	.2260835
PRESIDENTE	32.39862	5.500529	5.89	0.000	.4497565
INTEGRAGOVERNO	1.930589	1.736376	1.11	0.268	.055158
_cons	-6.532805	3.191527	-2.05	0.042	.

6. Conclusão

O financiamento dos partidos políticos é um complemento significativo do financiamento da competição política no Brasil. A parte do leão do financiamento da disputa política se refere ao financiamento das campanhas eleitorais. Porém, as organizações partidárias recebem recursos menores, mas significativos para a vida partidária fora dos processos eleitorais. Há vasos comunicantes entre ambas as áreas, o que fica evidente na diferença entre a arrecadação em anos eleitorais e anos não eleitorais.

Os dados aqui coletados representam um esforço pioneiro para analisar o financiamento das organizações partidárias. Eles se referem somente ao financiamento dos diretórios nacionais dos partidos a partir de doações privadas. Em anos eleitorais há distorções significativas na arrecadação de recursos privados pelos partidos, uma vez que estes são usados como canais de transferência de recursos privados. Optamos pela análise dos dados somente nos anos não eleitorais para evitar esta contaminação dos dados pelo processo eleitoral. Mesmo com estas limitações os dados permitem algumas conclusões preliminares.

As doações privadas às organizações partidárias vão desproporcionalmente para os partidos que ocupam a presidência e que disputam as eleições para presidente. Da mesma forma o

desempenho nas eleições para o Senado mobiliza os doadores para realizarem doações aos partidos políticos. Um resultado surpreendente diz respeito ao padrão de financiamento que ignora em larga escala a orientação ideológica dos partidos. Outra surpresa é que os doadores remuneraram os partidos por ocuparem a presidência, mas não por fazerem parte do governo. A participação no governo parece não mobilizar os doadores.

A análise dos dados do financiamento das organizações partidárias no Brasil ainda está na infância. Este esforço de compilar e analisar os dados do financiamento das organizações partidárias faz uma primeira contribuição nesta direção, combinando análise descritiva com um primeiro ensaio de inferências causais sobre os fatores que explicam o maior ou menor sucesso dos diferentes partidos na arrecadação de recursos privados.

7. Bibliografia

CAMPOS, M.M. Democracia, Partidos e Eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil. Belo Horizonte, tese de doutorado em Ciência Política, UFMG, 2009.

FLEISCHER, D. Political Corruption and Campaign Financing: Brazil's Slow Shift towards Anti-Corruption Laws. XX Congress of the Latin America Studies Association (LASA), Guadalajara, México, abril 1997.

MANCUSO, W.P. Financiamento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2012, Gramado/RS, 2012.

PINTO-DUSCHISKY, M. Financing Politics: a global view. In: Journal of Democracy. vol.13, nº4, october 2002.

PEIXOTO, V.M. Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil. Tese de Doutorado. (IUPERJ) Rio de Janeiro/RJ, 2010.

SAMUELS, D. Pork barrelling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. The Journal of Politics, 64 (3): 845-63, 2002.

SPECK, B.W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: HOFMEISTER, W. (org.). Reforma política: agora vai? 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, v.VI, p.123-159.

SPECK, B.W. e CAMPOS, M.M. Incentivos para a fragmentação e a nacionalização do sistema partidário a partir do horário eleitoral gratuito no Brasil. In: Revista Teoria & Pesquisa, UFSCAR, N. 23. Vol. 2, 2014.