

35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT13 - Financiamento político no Brasil:
o impacto do dinheiro sobre partidos, eleições, candidatos e representantes.

REFORMA POLÍTICA E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS:
ANOTAÇÕES PARA UMA TAXONOMIA DO FINANCIAMENTO ELEITORAL

Bruno P. W. Reis
Lara Marina Ferreira
Fabício Mendes Fialho

Caxambu, 2011.

REFORMA POLÍTICA E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS:
ANOTAÇÕES PARA UMA TAXONOMIA DO FINANCIAMENTO ELEITORAL*

Bruno P. W. Reis
Lara Marina Ferreira
Fabício Mendes Fialho**

*(com a colaboração de
Marcelo Barbosa Miranda Borel,
Fernando Vieira de Freitas e
Matheus de Sá Morávia)*

Resumo:

Em 2003, uma comissão especial da Câmara dos Deputados propôs alterações na legislação eleitoral (com financiamento público das campanhas e lista fechada) sob o propósito explícito de melhorar os controles institucionais sobre os fluxos de recursos financeiros para campanhas eleitorais no Brasil. O exame do mérito de tal proposição impõe o desafio teórico de relacionar diferentes regras do sistema eleitoral estritamente considerado, de um lado, com dispositivos específicos do sistema de financiamento de campanhas, do outro. Se, porém, os sistemas eleitorais encontram-se mapeados no plano conceitual, o mesmo não se pode dizer dos sistemas de financiamento. Ao longo desses oito anos, não obstante a existência de contribuições relevantes, os estudos sobre o tema permaneceram escassos, e não contamos sequer com critérios disseminados de classificação dos sistemas de financiamento. O presente trabalho, derivado de pesquisa apoiada pelo CNPq desde 2010, pretende contribuir com o esforço de construção de uma taxonomia apta a apoiar a discussão em curso, e examina a potencial importância teórica e a viabilidade operacional de diferentes variáveis relacionadas ao financiamento de campanhas eleitorais.

- 1. Introdução: sistemas eleitorais e financiamento de campanhas*
- 2. Variáveis selecionadas: justificação e operacionalização*
- 3. Comparação com outras bases*
- 4. Rumo a uma taxonomia dos sistemas de financiamento de campanhas*

* Este trabalho não teria sido possível sem o apoio do CNPq, projeto no. 308754/2009-3. Tampouco teria podido concluir-se sem a colaboração, o esforço e o permanente entusiasmo de Marcelo Barbosa Miranda Borel, Fernando Vieira de Freitas e Matheus de Sá Morávia, estudantes do curso de graduação em Ciências Sociais da UFMG. A eles dedicamos não só o nosso agradecimento pelo apoio, mas sobretudo nosso reconhecimento pela substantiva contribuição a todo este projeto.

* **Bruno P. W. Reis** é professor associado do Departamento de Ciência Política da UFMG. **Lara Marina Ferreira** é bacharel e mestranda em Direito na UFMG. **Fabício Mendes Fialho** é mestre em Ciência Política pela UFMG e doutorando na University of California at Los Angeles (UCLA).

1. *Introdução: Sistemas eleitorais e financiamento das campanhas*

Central que seja na operação das democracias modernas, o financiamento de campanhas eleitorais permanece, contudo, território relativamente inexplorado pela ciência política acadêmica contemporânea. Seu estudo é incomparavelmente mais rarefeito que aquele relacionado a aspectos mais visíveis, públicos, da competição eleitoral, tais como a análise dos sistemas partidários e eleitorais, ou dos comportamentos eleitoral e legislativo. Não obstante todo o natural protagonismo desempenhado por eleições na percepção contemporânea da política, o financiamento eleitoral é menos estudado até mesmo do que temas menos diretamente ligados à cena eleitoral, tais como os movimentos sociais, o estudo da dita “cultura política” ou a análise de políticas públicas. De fato, o estudo das finanças eleitorais parece ser mais freqüente na área do direito eleitoral do que na ciência política. Assim, enquadrado como tema estritamente jurídico/contábil, terminamos por perder de vista, em larga medida, as relações porventura existentes entre diferentes padrões de financiamento eleitoral, de um lado, e as variáveis sociológicas típicas da ciência política, do outro – tais como o perfil dos doadores, a concentração/dispersão relativa das doações, seus valores, o perfil político dos destinatários e mesmo as características básicas do sistema eleitoral adotado. Dito de outro modo, é como se a legislação sobre financiamento de campanha não fosse tratada como “instituição política”.

Essa é, contudo, uma lacuna que adquire urgência no Brasil a partir do momento em que uma comissão da Câmara dos Deputados para a reforma política propõe, em 2003, uma mudança importante no sistema eleitoral (do atual sistema de listas abertas para um sistema de listas pré-ordenadas pelas convenções partidárias) baseada na decisão anterior da mesma comissão em favor da adoção de financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais. O raciocínio subjacente é intuitivamente plausível, e não temos em princípio a intenção de contestá-lo: se campanhas eleitorais passam a financiar-se exclusivamente por recursos públicos canalizados diretamente às direções partidárias, e os candidatos veem-se proibidos de captar recursos privados para financiar as próprias campanhas, torna-se problemática a manutenção da competição eleitoral entre os membros de um mesmo partido, e é natural presumir que as campanhas tenham de passar

a ser, elas mesmas, integralmente partidárias. Donde decorreria a adoção das listas pré-ordenadas.

Mas o que tem a dizer a ciência política sobre esses assuntos? Ao tentar refletir um pouco mais amplamente sobre essa matéria, e sobre a *rationale* do projeto brasileiro de reforma, fui levado a concluir que não há – para além de especulações intuitivamente sensatas – algo que possa ser propriamente chamado de um corpo de conhecimento ou mesmo uma tradição de pesquisa estabelecida pela ciência política sobre as relações entre sistemas de financiamento de campanhas e sistemas eleitorais. Não existe um cânone, uma “sabedoria convencional”, sequer uma taxonomia que nos permita referir propriamente a *sistemas* de financiamento de campanhas, de modo a subsidiar o debate público sobre a matéria para além do trivial. Apesar de valorosos esforços preliminares,¹ um campo conceitual que relacione possíveis efeitos recíprocos entre sistemas eleitorais e fórmulas de financiamento de campanhas não se encontra sequer mapeado.

Em tese, mantidos constantes variados parâmetros culturais, demográficos e sócio-econômicos, faz sentido supor que o maior ou menor sucesso nessa tarefa dependerá de uma combinação mais ou menos feliz da legislação sobre financiamento de campanhas, de um lado, com as características básicas do sistema eleitoral adotado, do outro. Se esta hipótese estiver de fato correta, então a conjectura avançada por nossos parlamentares no projeto de reforma eleitoral que vem sendo proposto, com pequenas variações, desde 2003 – quando propuseram modificar o sistema eleitoral para acomodar uma modificação nas regras de financiamento eleitoral – não era, em princípio, descabida. É preciso admitir que essa é uma hipótese de teste empírico difícil, não só pela intensa variabilidade dos parâmetros estruturais relevantes e o pequeno número de casos, mas também pela falta de mapeamento conceitual que fixe uma taxonomia apta a ser utilizada com proveito num exercício comparativo minimamente sistemático. Sem informação empírica abrangente sobre a variação relativa dos aspectos potencialmente relevantes da legislação eleitoral nessa matéria, notadamente naquilo que toca ao financiamento eleitoral, somente por acaso se lograriam alcançar os critérios de classificação relevantes para um exame empírico profícuo. Um dos principais objetivos deste trabalho é contribuir nesse plano taxonômico, com o relato parcial de uma pesquisa em andamento,

¹ Exemplo preeminente desses esforços encontra-se na tese de doutorado defendida por Adla Bourdoukan (2009) junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP.

voltada para o levantamento empírico-comparativo da legislação de diferentes países, rumo à identificação de variáveis-chave para uma classificação analiticamente frutífera dos modelos existentes de financiamento de campanhas eleitorais. Para tanto, partiremos da discussão de uma lista de variáveis identificadas como potencialmente relevantes na classificação dos sistemas de financiamentos, apreciando tanto suas ramificações teóricas potenciais e a *rationale* de sua eventual inclusão na análise quanto sua viabilidade operacional. Após o cotejo dessas variáveis com aquelas presentes em algumas bases de dados disponíveis, será discutida a estratégia de análise dos resultados encontrados. Voltado para o relato de pesquisa ainda em andamento, deve-se apontar desde já a natureza preliminar e incompleta do presente trabalho, que tem o objetivo modesto de compartilhar informações e conjecturas com colegas dedicados ao mesmo tema.

2. *Variáveis selecionadas: justificação e operacionalização*

A informação disponível sobre financiamento político é crescente, com a publicação de relatórios por uma série de organizações dedicadas ao acompanhamento do tema, mas carece de uma padronização que facilite a comparação.² Para começar, é comum que não se distingam de maneira sistemática os dados relativos ao financiamento de campanhas eleitorais no interior do universo de informações sobre financiamento político de um modo geral, que incluem também o financiamento das atividades dos partidos políticos nos interstícios entre uma eleição e outra. Se buscamos, porém, uma taxonomia das formas de financiamento das campanhas eleitorais que seja capaz de informar a discussão sobre as relações entre o sistema eleitoral e o controle sobre o financiamento das campanhas, cabe delinear os atributos cruciais que deverão orientar uma classificação preliminar dos regimes de financiamento eleitoral. Baseados na agenda da controvérsia brasileira corrente sobre financiamento de campanhas a propósito da “reforma política”, esboçamos uma lista preliminar de variáveis que têm tendido a ocupar o foco das discussões.

2.1. *Natureza pública, privada ou mista do financiamento*

Dado o foco da discussão em curso no Brasil, essa é uma variável incontornável. A Câmara dos Deputados tem proposto, afinal, a proibição de todo financiamento privado,

² Ver abaixo, seção 3.

acenando com a instituição de um sistema de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais. No entanto, não é uma variável de operacionalização simples. De saída, até onde é possível averiguar, a eventual adoção de um sistema de financiamento exclusivamente público no Brasil tornaria nosso caso bastante singular. Pois o único precedente conhecido é o semi-autoritário regime de Islam Karimov no Uzbequistão, no poder desde 1990 (Öhman & Zainulbhai, 2009: 70). Os casos existentes distribuem-se entre aqueles que prevêm ou não alguma modalidade de financiamento público (direto ou indireto) às campanhas eleitorais. Ou seja, há países com financiamento exclusivamente privado e outros com alguma forma de financiamento público, paralelo ao privado. Estes últimos, segundo Bourdoukan (2009: 36), totalizam 74,8% dos 111 casos arrolados em levantamento conduzido pela ONG IDEA International em 2003. Se dicotomizarmos a variável, a distinção terá de ser, de fato, entre “financiamento privado”, de um lado, e “financiamento misto” do outro – mantendo desprovida de parâmetro externo de comparação a proposta em trâmite no caso brasileiro.

De fato, essa é uma limitação obviamente incontornável, dado o ineditismo da proposta brasileira. Poder-se-ia, talvez, melhorar a “sensibilidade” da variável indo em busca da identificação das proporções do financiamento das campanhas que encontrariam fontes privadas ou públicas. É bastante plausível imaginar que essa variável se mostre relevante no futuro, mas sua operacionalização enfrenta hoje obstáculos variados, que incluem a falta de padronização das metodologias empregadas no levantamento dos dados nos variados países e a baixa confiabilidade dos dados levantados, em virtude da presença relativamente disseminada, mas presumivelmente com importância muito variável, de recursos de “caixa 2”. Por fim, naquilo que concerne especificamente à pesquisa aqui considerada, esse dado pertence não à legislação eleitoral, mas à dinâmica eleitoral propriamente dita, subjacente ou resultante dela.

O esforço de operacionalização desta primeira variável – financiamento público ou financiamento privado – levantou duas características centrais dessa categoria. Em primeiro lugar, em razão de sua generalidade, verificou-se que as legislações, de modo geral, não apresentam um dispositivo específico que trata do assunto. Essa característica apresenta como consequência a necessidade de se realizar uma análise horizontalizada e sistemática das legislações, para que seja possível aferir as hipóteses de financiamento público e as hipóteses de financiamento privado.

No caso da legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988³ indica expressamente apenas a hipótese de financiamento público, sendo que a possibilidade de financiamento privado decorre de uma interpretação lógica e sistemática do artigo 17, em conjunto com o princípio da autonomia dos partidos políticos informado no caput e com a proibição de recebimento de recursos de entidades e governo estrangeiros determinada no inciso II. As diretrizes do financiamento privado e do financiamento público estão traçadas de forma específica na legislação infraconstitucional: Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

O regramento norte-americano, dada a especificidade do sistema jurídico dos Estados Unidos, impôs uma análise ainda mais horizontalizada para a verificação dessa primeira variável, tanto na legislação quanto na jurisprudência.⁴ Importante destacar que o foco do estudo são as campanhas nacionais, pois a verificação das legislações estaduais ampliaria ainda mais o universo a ser verificado.

Outra característica dessa primeira variável foi sua reduzida aplicabilidade como padrão de classificação. Caso se adote uma classificação em que se distinga simplesmente entre financiamento privado, público ou misto, em todos os casos analisados as legislações

³ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006\)](#)

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito **a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão**, na forma da lei.

⁴ As fontes legais que disciplinam o financiamento privado nos Estados Unidos são : Federal Election Campaign Act of 1971 (FECA) – Title 2, Chapter 14—Federal Election Campaigns - §431 a §455; Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (BCRA), Pub. L. No. 107-155, amended section 441a to add subsection (j). Já o financiamento público norte-americano é regulamentado pelo US CODE - TITLE 26. INTERNAL REVENUE CODE, Chapter 95—Presidential Election Campaign Fund (1973) e Chapter 96 – Presidential Primary Matching Payment Account (1974)

serão definidas como “mistas”, por que é sempre prevista a possibilidade de haver doações privadas juntamente com algum recurso público. A única exceção a essa regra é a Venezuela, onde é proibido que o Estado ofereça qualquer recurso às campanhas eleitorais, sendo assim o financiamento exclusivamente privado. O grande problema que decorre é que não se sabe – a partir da legislação – qual é a proporção existente entre os recursos de campanha privados e os públicos, fazendo assim com que situações muito distintas sejam classificadas da mesma forma. Por exemplo, se um país A tem 10% dos gastos de campanha provenientes de fontes privadas e um país B tem 90%, ambos serão países de financiamento “misto”. A questão principal aqui é, portanto, conseguir fontes confiáveis que permitam mensurar de forma mais precisa a proporção entre essas duas fontes de recursos, refinando com isso a confiabilidade e o grau de especificidade da variável. Ou então abandonar de vez qualquer esforço de introdução de matizes, distinguindo simplesmente, de maneira dicotômica, entre aqueles que preveem ou não algum financiamento público.

Daniel Zovatto (2005), em estudo comparado sobre o financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais na América Latina, também observou essa predominância do sistema de financiamento misto.

“Em relação ao tipo de financiamento, predomina em toda a região (exceto na Venezuela) o sistema misto. Embora em alguns casos, como o do México, prevaleçam os fundos públicos sobre os privados, na maioria dos países, o financiamento privado é majoritário.” (ZOVATTO, 2005, p. 301)

Essa afirmação, entretanto, de prevalência de financiamento privado na maioria dos países, não é acompanhada de indicação de fontes. À primeira vista, parece que os dados adequados para essa aferição seriam decorrentes das prestações de contas apresentadas, nas quais seria possível verificar a porcentagem de utilização de recursos privados e de recursos públicos. As prestações de contas foram as bases de dados de Bruno Speck (2005: 137) para analisar a composição do financiamento de candidatos a deputado federal em 2002 e realizar uma classificado por tipo de recursos.

2.2. Destinação do financiamento a partidos e/ou a candidatos

“São muito poucos os países que permitem aos candidatos arrecadar e despende fundos”. Assim caracteriza David Samuels (2003: 365-6) a natureza excepcional dos

casos de Brasil e Estados Unidos nesse aspecto – assim como sua importância como fontes relevantes para o estudo do impacto político do financiamento de campanha. É possível que essa excepcionalidade esteja relacionada a peculiaridades dos sistemas eleitorais dos dois países. Nos Estados Unidos, o institucionalizado sistema de consultas prévias aos eleitores dos partidos para oficialização dos candidatos partidários nas eleições (as chamadas eleições “primárias” e os “caucuses”) repousa sobre a capacidade dos candidatos arrecadarem fundos autonomamente. Constituindo um caso excepcional de acirrada disputa eleitoral que se dá entre contendores do mesmo partido, as doações privadas se veriam neutralizadas e desprovidas de propósito se tivessem de ser encaminhadas ao partido para equânime repasse posterior. O Brasil, apesar do sistema eleitoral profundamente distinto, compartilha com o caso norte-americano a peculiaridade de abrigar disputas eleitorais internas ao mesmo partido. Com o seu sistema proporcional de lista aberta, e que faculta o voto em um único candidato, o Brasil constituiu um sistema que – segundo Tavares (2007: 116) – encontra analogia apenas no caso da Finlândia, e é quase tão excepcional quanto o sistema das “primárias” americanas – ainda que muito menos admirado.⁵ Assim, nas eleições proporcionais brasileiras (para deputados e vereadores), candidatos individuais de um mesmo partido (ou coligação) disputam entre si os votos dos eleitores, elegendo-se simplesmente os mais votados no interior da coligação, até o preenchimento de um número de cadeiras fixado pela proporção de votos obtidos pela coligação junto ao corpo do eleitorado como um todo. Nesse sistema, a principal preocupação do candidato durante a campanha é obter a posição mais alta possível no *ranking* dos candidatos mais votados *dentro de sua coligação*, muito mais do que contribuir para a expansão do percentual de votos da coligação como um todo. Naturalmente, torna-se imperioso para a credibilidade da disputa que o próprio candidato possa angariar e despendar fundos para a sua campanha individual, e não apenas o partido, já que a principal disputa durante a campanha eleitoral é *interna*. Contudo essa proliferação de candidaturas individuais, com contas individuais

⁵ Segundo Nicolau (1999: 48), o Brasil era então um dos cinco únicos países a adotar o sistema de representação proporcional com lista aberta, juntamente com Chile, Finlândia, Peru e Polônia. Mas Tavares (2007: 116) sublinha que em todos os demais casos, além de Brasil e Finlândia, o eleitor é convidado a montar uma lista ordenada, ou a manipular livremente com o seu voto uma lista que lhe é apresentada pré-ordenada, ainda que essa ordem seja flexível, podendo variar conforme a manifestação dos eleitores. Somente nos casos de Brasil e Finlândia a representação proporcional se poderia constituir a partir de votos uninominais dados pelos eleitores em candidatos individuais apenas. Em contraste, a *Wikipedia*, em seu verbete “Open list” (http://en.wikipedia.org/wiki/Open_list, acesso em 25/08/2011), enumera 15 países com lista aberta, mas inclui ali também todos os países que operam com lista pré-ordenada, mas flexível (curiosamente, sua lista exclui Peru e Polônia...).

a serem prestadas, complica de maneira formidável o controle sobre a prestação de contas, já que a lei brasileira faculta a cada coligação apresentar um número de candidatos igual a até duas vezes o número de cadeiras em disputa – o que pode elevar até a casa dos milhares o número de candidatos às eleições proporcionais, notadamente nos maiores distritos, como São Paulo e Minas Gerais. Se se trata de buscar controle eficaz e fidedigno sobre as contas das campanhas, nosso sistema impõe uma tarefa pesada sobre a fiscalização.

A análise dessa variável exige, tipicamente, o estudo das legislações referentes às campanhas eleitorais e o estudo das legislações relacionadas aos partidos políticos. O foco de atenção dessa variável é estabelecer a diferença entre o financiamento de partidos para custear o funcionamento regular dessas instituições e o financiamento de partidos e candidatos no âmbito da campanha eleitoral, já que é este último o nosso foco prioritário. Tendo essa diferença como norte, os dados referentes a essa variável são facilmente encontrados nas regras de financiamento.

Em geral surgiram duas formas de obtenção de resposta. Ou havia uma proibição expressa sobre a possibilidade de se doar dinheiro diretamente para os candidatos, ou se deduzia, pela análise dos dispositivos legais, que era possível fazer as doações para um ou para outro. Em alguns casos há parágrafos que fazem referência às doações feitas para os candidatos e outros às doações feitas para o partido. Pressupõe-se então que ambos são financiáveis. Quando não encontramos nenhum tipo de referência ao assunto entendemos que não há proibição e que, portanto, ambos são financiáveis também.

2.3. Interdição ou não da doação por pessoas jurídicas

A doação de recursos financeiros por permanece controvertida. Em princípio, o preenchimento de funções políticas por eleições, com seu princípio característico de “uma pessoa, um voto”, obedece precisamente ao propósito de compensar, na constituição formal do poder político, a influência assimétrica que diferentes pessoas são capazes de exercer a partir de seu poder econômico, que se exprime justamente na assimetria de recursos existente entre grandes empresas e o cidadão comum. Se autorizamos pessoas jurídicas a doarem dinheiro para campanhas eleitorais, estamos readmitindo a entrada, pela porta dos fundos, de uma influência indevida que expulsamos

pela porta da frente. Em termos puramente doutrinários, portanto, faria perfeito sentido a proibição, pura e simples, de toda doação de pessoa jurídica a campanhas eleitorais.

É preciso, contudo, resguardar o realismo da legislação. Só deve ser adotada a legislação cuja observância se pode impor com relativa eficácia, sob pena de se produzir um mal ainda maior, que seria a produção de um mercado estritamente clandestino de financiamento de campanhas eleitorais, ainda mais precariamente controlável do que no caso de sua autorização. Esse foi o caso do Brasil até 1992, quando toda doação de empresa era proibida, mas – conforme nos lembra Speck (2005: 152) – a lei era letra morta, e as empresas doavam abundantes recursos rotineiramente.

Essa terceira variável foi facilmente encontrada nas legislações analisadas, no regramento específico do financiamento privado: trata-se de variável de fácil operacionalização. Em geral há partes específicas das legislações eleitorais que determinam quais são os critérios para que uma pessoa jurídica possa fazer doações, como por exemplo ser uma empresa nacional e não estatal. Outro caso é quando há regulamentação sobre as fontes legais de doação, como “Podem realizar doações para as campanhas eleitorais: a)... b)... c)...”. Uma terceira forma, menos corriqueira, é quando, a exemplo do que aconteceu na variável sobre os candidatos serem financiáveis ou não, a permissão de doações de pessoas jurídicas era encontrada nas entrelinhas, como “as doações feitas por pessoas jurídicas...”. Essa variável foi encontrada nas legislações sem grandes dificuldades. No caso brasileiro, a possibilidade de doações de pessoas jurídicas é expressamente prevista na Lei das Eleições. Já no caso norte-americano, verificou-se ser esse o ponto de discussão recente, devido à alteração jurisprudencial de 2010 que reinterpretou a legislação que proibia a doação proveniente de pessoas jurídicas e passou a considerar essa vedação inconstitucional.⁶

2.4. *Existência ou não de tetos para doações, e natureza desses tetos*

Aqui se trata antes de um conjunto de variáveis, e não apenas uma, mas a relação de subordinação de umas em relação a outras força seu tratamento conjunto. Assim, nossa quarta variável se desdobra em duas categorias: **existência de tetos** e **tipos de teto**. O propósito da fixação de tetos, obviamente, é evitar a “captura” do candidato por um

⁶ SUPREME COURT OF THE UNITED STATES CITIZENS UNITED v. FEDERAL ELECTION COMMISSION - APPEAL FROM THE UNITED STATES DISTRICT COURT FOR THE DISTRICT OF COLUMBIA; No. 08–205. Argued March 24, 2009—Reargued September 9, 2009—Decided January 21, 2010.

doador propenso a financiar sozinho a sua campanha. É comum, por isso, a existência de alguma restrição às doações. Contudo, sua eficácia depende muito da natureza da restrição imposta. No Brasil, a limitação das doações a um percentual fixo de 2% do faturamento bruto (no caso das pessoas jurídicas) e 10% da renda bruta (no caso das pessoas físicas), ao deixar de fixar tetos nominais, importa para a disputa eleitoral as assimetrias preexistentes no mercado, e parece voltada antes para proteger os doadores contra “extorsão” excessiva pelos candidatos. Pois não chegam a ser raros no Brasil os candidatos que contam com um único doador. Para minorar esse mal, podem-se tanto fixar tetos nominais para as doações quanto estipular tetos percentuais para cada doador no conjunto dos recursos arrecadados pelo candidato, com o propósito de evitar que se estabeleça uma indesejável relação de dependência do candidato frente ao seu doador (Speck 2005: 149).

No que toca à operacionalização, embora essas variáveis sejam bastante específicas e, em razão disso, facilmente encontráveis nas legislações, a análise revelou sua aplicabilidade em diferentes situações. As duas variáveis foram geralmente encontradas conjuntamente, no mesmo documento legal. Tal como previsto, foram encontradas variações de estabelecimento de tetos baseados em (a) porcentagem de renda ou faturamento anual do doador; (b) valor nominal fixo, independente da renda do doador; e (c) porcentagem do gasto da campanha. Esse terceiro caso aparece, tipicamente, nos casos em que se fixa um gasto máximo por campanha: assim, estipula-se que nenhuma doação pode extrapolar um determinado percentual desse gasto.

Quando não encontramos nenhuma referência a um teto, entendemos que não havia limites para as doações. E há, como sempre, os casos peculiares. No caso brasileiro, por exemplo, *faculta-se* ao legislador a fixação de um teto de gastos para cada eleição; na falta dessa determinação legal, há um teto nominal, fixado pelos próprios partidos políticos, para o estabelecimento de um limite geral para os recursos a serem utilizados em campanhas.⁷ Há, ainda, um teto percentual definido em lei para as doações de

⁷ Lei 9.504/1997, art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.

recursos financeiros por pessoas físicas ou jurídicas. Por fim, nas doações estimáveis em dinheiro, o teto que a lei fixa é nominal.⁸

2.5. “Timing” das prestações de contas (“Disclosure”)

A quinta variável refere-se ao momento da prestação de contas, se durante a campanha (“em tempo real” ou a intervalos fixos), ou depois das eleições. Tem óbvia importância política, já que se trata de informar ou não o eleitorado, *antes da votação*, sobre as fontes de recursos de seus candidatos. Além disso, ela pode guardar relação tanto com a admissibilidade de diferentes meios utilizáveis para as doações quanto com os procedimentos exigidos dos candidatos para prestar contas. Para uma prestação de contas em “tempo real”, por exemplo, seria preciso restringir-se aos recursos repassados por meio eletrônico. Em caso de prestação de contas durante a campanha a intervalos fixos, quanto menores os intervalos, mais simples e “desburocratizado”, presumivelmente, deve ser o procedimento de prestação de contas, mas mais documentado deve ser o ato de doação. É plausível supor que haja um problema de otimização envolvido: exigências excessivas podem, além de induzir o aumento do intervalo entre os “disclosures”, desencorajar doadores potenciais, reduzindo o número de doadores de fato e aumentando a dependência dos candidatos em relação a estes últimos; por outro lado, as exigências administrativas não podem ser reduzidas ao ponto de comprometer a fidedignidade das informações prestadas.

Operacionalmente, são dados facilmente localizáveis, mas – até pelas razões acima – analisados de forma isolada eles dizem pouco a respeito da transparência e da qualidade das informações. Daniel Zovatto (2005: 315) acrescenta outros elementos à questão da

⁸ Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

(...)

§ 7º O limite previsto no inciso I do § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

(...)

Art. 27. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados

prestação de contas em seu estudo sobre a América Latina, para aferir a profundidade e a forma de divulgação e controle, tais como: ente controlador; apresentação das contas por candidatos, por partidos, por doadores; publicidade das contas como um todo ou apenas de sua aprovação ou rejeição etc. Na maioria dos casos há uma seção específica no código eleitoral ou em lei sobre as finanças partidárias e/ou eleitorais voltada para a prestação de contas, fazendo com que a procura por esse dado seja bastante simples. Não é raro, porém, que a prestação de contas seja feita, de diferentes modos, tanto durante quanto depois da campanha – o que sugere a necessidade de eventual “recodificação” analítica dessa variável: apenas a título de ilustração, isso se dá tanto no caso brasileiro como no norte-americano.

2.6. *Existência ou não de limites de gastos (fora TV e rádio) e/ou proibições quanto a tipos de despesas*

2.7. *Restrições à compra de espaço em algum veículo de comunicação de massa*

Até pela percepção de uma elevação sensível dos custos das campanhas nos últimos anos, o controle dos gastos tem-se tornado uma obsessão no debate institucional brasileiro. Intuitivamente, seria natural nesse contexto a estipulação legal de tetos nominais para os gastos de campanha. Talvez, porém, por alguma resignação quanto a nossa incapacidade de exercer controle eficaz dos gastos, em vez de fixar tetos orçamentários, a justiça eleitoral brasileira tem tendido antes a um controle indireto de abusos, ao proibir uma série de itens de despesa tais como “showmícios” e brindes de toda sorte. Embora tais proibições levantem eventuais objeções quanto ao cerceamento da liberdade de expressão dos candidatos, elas de fato não são estranhas à tradição eleitoral brasileira, e o exemplo mais visível e importante é a proibição, já velha de muitas décadas, da compra de tempo para propaganda em rádio e televisão (de que trataremos adiante). Implicitamente, é como se nossa tradição legal partisse da premissa da impotência das instituições perante o abuso, preferindo a proibição pura e simples à tentativa do controle. Mas há custos para essa opção. Ao restringir opções de despesas de campanha, a justiça eleitoral restringe o recurso a modos de comunicação entre o candidato e o eleitor, favorecendo o *status quo*. Isso é bastante claro nas regras de acesso ao horário eleitoral gratuito, por exemplo. Ao distribuirmos o tempo conforme alguma medida de representatividade política (como é inevitável) e ao mesmo tempo proibirmos a sua compra, conferimos às maiores bancadas do Congresso Nacional poder

discrecionário sobre os tempos de TV de cada coligação, e impedimos que uma candidatura *outsider*, ainda que legalmente financiada (o precedente Obama, ainda que improvável, vem à mente aqui), possa aspirar a acesso equânime a esse recurso crucial da campanha, que é o tempo na TV.

No que toca à operacionalização, esta variável, assim como as duas que se lhe seguem aqui, embora de natureza bastante específica e classificação não ambígua, exigem também uma análise horizontalizada das legislações para sua aferição. No que toca à *limitação quanto ao uso de recursos*, cada uma das respostas possíveis apresenta dificuldades específicas. Acontece que essa categoria, em princípio, contém a próxima variável, que é *a proibição de compra de espaço nos meios de comunicação*. Afinal, a proibição de compra de espaço em veículos midiáticos é uma limitação no uso dos recursos financeiros. No entanto, aqui a limitação de uso de recursos refere-se a proibições como a confecção de blusas, canetas, brindes, outdoors, showmícios, e até a regulamentação do tamanho das propagandas feitas em muros, como acontece hoje no Brasil. Regulamentações específicas a esse tipo de utilização de recursos não foram encontradas em nenhuma legislação que analisamos. O único tipo de proibição legal explícita que foi encontrada em alguns casos foi a compra de espaços na mídia, mas que se refere à outra variável. Adiante poderemos cogitar de fundir as duas variáveis, mas a importância específica dos meios de comunicação de massa nas campanhas recomenda cautela a esta altura, e manteremos distintas as duas variáveis, por ora.

Já em casos como o norte-americano, por exemplo, em que são poucas as limitações para o uso de recursos, a dificuldade apresentada foi a de responder negativamente, com segurança, à questão. Mais uma vez, no que se refere à compra de espaço nos meios de comunicação, é reconhecida a jurisprudência pacífica da Suprema Corte no sentido de determinar essa limitação inconstitucional.⁹ Entretanto, há proibições de outra natureza na legislação, tais como os dispositivos que proíbem gastos com aviões particulares para

⁹ *Buckley Court* (1976) determinou que os limites de contribuição direta estabelecidos no §608 b, são constitucionais, na medida em que são instrumentos de controle da corrupção, ao passo que os limites de despesas do §608e são inconstitucionais, na medida em que violam a 1ª emenda.

uso em campanha eleitoral.¹⁰ Seria preciso verificar, na jurisprudência, se a precedente Buckley Court se aplica também a esses casos.

2.8. Subsídios públicos ao uso de meios de comunicação de massa pelas campanhas

Essa é uma variável inspirada especificamente no instituto do “horário eleitoral gratuito”, presente no caso brasileiro. Em princípio, trata-se de instituto voltado a assegurar certa democratização mínima do acesso a meios de comunicação de grande alcance, equalizando o acesso a um recurso caro e que pode inviabilizar no nascedouro um movimento menos aquinhoado com a simpatia de financiadores ricos. Contudo, sua implementação pode também produzir o efeito contrário, sobretudo se a instituição do horário gratuito é complementada com a proibição da compra de tempo em outros horários. Nesse caso, uma concentração excessiva do tempo entre os maiores partidos pode acabar fazendo com que o “horário gratuito” se torne instrumento para o exercício de um oligopólio dos maiores partidos para o uso dos meios de comunicação. Pode-se também conjecturar sobre a compatibilidade relativa desse instrumento com diferentes sistemas eleitorais. Nosso sistema de representação parlamentar proporcional com lista aberta, por exemplo, tem dificuldade de se acomodar no formato do programa eleitoral da TV. Mas é difícil, de todo modo, imaginar o modelo de regulação de uso da mídia que se acomodaria confortavelmente a um sistema que induz a presença de várias centenas de candidatos na mesma disputa. Quanto à sua operacionalização, trata-se de dado de localização relativamente fácil, encontrado de forma direta e objetiva nas legislações.

3. Comparação com outras bases

A base de dados que informa a presente pesquisa é constituída por variáveis concebidas de maneira admitidamente assistemática, voltada para temas relativamente salientes na agenda de discussão do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Também por essa razão evitamos apoiarmo-nos em bases de dados previamente existentes, mas principalmente para propiciar à equipe de pesquisadores ocasião para lidar diretamente

¹⁰ § 439a – b - (2): *House candidates*. Notwithstanding any other provision of this Act, in the case of a candidate for election for the office of Representative in, or Delegate or Resident Commissioner to, the Congress, an authorized committee and a leadership PAC of the candidate may not make any expenditure for a flight on an aircraft unless—(A) the aircraft is operated by an air carrier or commercial operator certificated by the Federal Aviation Administration and the flight is required to be conducted under air carrier safety rules, or, in the case of travel which is abroad, by an air carrier or commercial operator certificated by an appropriate foreign civil aviation authority and the flight is required to be conducted under air carrier safety rules; or (B) the aircraft is operated by an entity of the Federal government or the government of any State.

com as fontes das informações, nos documentos legais de vários países, e assim familiarizar-se em primeira mão com as dificuldades de identificação factual da informação relevante para cada variável, as ambigüidades de classificação nas categorias previstas e as fragilidades analíticas do enquadramento taxonômico proposto. Nem por isso é desejável ignorar as bases de dados crescentemente disponíveis, compiladas por diversas organizações internacionais voltadas ao estudo comparativo de sistemas eleitorais de um modo geral, ou de finanças políticas mais especificamente. Cabe, porém, algum cotejo sistemático das variáveis por nós escolhidas com aquelas presentes em algumas das principais compilações disponíveis. Para tanto, escolhemos as bases publicadas recentemente pela International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA (Austin & Tjemström, 2003) e pela International Foundation for Electoral Systems – IFES (Öhman & Zainulbhai, 2009)¹¹ para um primeiro cotejo sistemático, esboçado a seguir.

3.1. “Political Finance Regulation: The Global Experience”: o Relatório IFES

Composto por quatro capítulos temáticos seguidos por conclusão sintética, o relatório IFES (Öhman & Zainulbhai, 2009) orienta-se pela busca de “soluções práticas” para variados problemas associados a financiamento político (transparência; limites de gastos; uso de fundos públicos; controle e sanção) e é salpicado por dados comparativos relevantes.

O primeiro capítulo traz alguns dados sobre o sistema de *disclosure* de alguns países selecionados, com propósitos comparativos. A exposição indica com clareza a importância de outros elementos além do *momento* da prestação de contas (foco exclusivo de nossa variável 2.5): debate também a forma adequada, levando em consideração as características do país, os organismos de controle, além dos pontos destacados: quem informa, o que informa, para quem informa e quando informa.

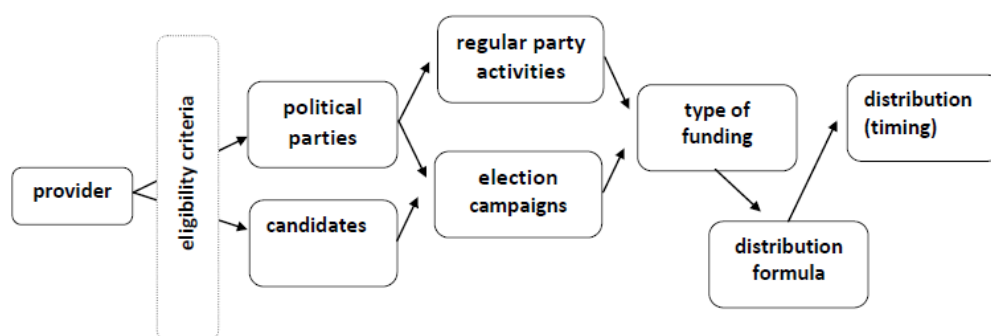
O segundo capítulo aborda a imposição de limites de recursos às campanhas, de maneira sensível a problemas potenciais por eles gerados, tais como possíveis limitações à liberdade de participação; e o comprometimento da transparência decorrente da imposição de limites irrealisticamente baixos. Há referência às legislações de alguns

¹¹ Informações sobre a IFES podem ser encontradas em <http://www.ifes.org/About/Who-We-Are.aspx>; sobre o seu projeto “Money and Politics”, que incluiu o relatório aqui referido, podem-se obter informações em www.moneyandpolitics.net.

países como Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Índia e Israel. O final do capítulo apresenta os limites de gastos de diversos países, mas são dados retirados do estudo do IDEA. A análise da IFES dá ênfase estrita à presença ou não de tetos, e não à sua natureza (se proporcional ou nominal), como em nossa variável 2.4. Por outro lado, a tabela 4 (Öhman & Zainulbhai, 2009: 52) apresenta os valores dos limites: nossa pesquisa, como é voltada a um esforço de classificação dos “regimes” de financiamento, prefere ignorar os valores nominais desses tetos.

O terceiro capítulo dedica-se ao exame da regulação sobre o uso de fundos públicos para partidos e campanhas. Tendo em vista a constatação de uma tendência rumo à adoção de alguma forma de financiamento público, há aqui referência a legislações passadas de alguns países, como Estados Unidos, Argentina, Uruguai, Costa Rica, Alemanha Ocidental. A tabela 3 (Öhman & Zainulbhai, 2009: 52) expõe a proporção de países, por região, que utiliza financiamento público direto, mas não detalha o dado por país – o que torna a informação pouco aproveitável para os nossos propósitos. Logo em seguida, porém, o estudo provê uma tipologia das modalidades de financiamento público (Fig. 1), potencialmente muito valiosa para nosso esforço da análise da variável 2.1, reconhecidamente problemática. Essa tipologia orienta a análise, com cada categoria ilustrada por exemplos diversos, como Quênia, Estados Unidos, Albânia, Alemanha, Camarão, Turquia, Suécia, Finlândia etc.

Figura 1
Tipologia IFES
de modalidades do financiamento público de campanhas eleitorais



Fonte: Öhman & Zainulbhai, 2009: 61.

Os *elementos* da tipologia empregada para caracterizar a modalidade do financiamento público são:

i. Distribuição e Administração dos Recursos:

- autoridade especificamente eleitoral;
- parlamento ou governo.

ii. Critérios de elegibilidade para recebimento de recursos:

- porcentagem de votos recebidos;
- quantidade de cadeiras conquistadas.

iii. Recebedores dos fundos públicos:

- partidos políticos;
- candidatos;
- organizações relacionadas a partidos.

iv. Atividades financiadas:

- campanha eleitoral;
- atividades partidárias ordinárias e rotineiras;
- atividades partidárias específicas.

v. Tipos de financiamento público:

- isenção tributária/benefícios;
- acesso livre/subsidiado à mídia;
- acesso livre/subsidiado para transporte;
- impressão e distribuição de materiais;
- uso livre de propriedade governamental;
- apoio ou subsídio para escritórios dos partidos;
- isenção de depósitos de candidatos;
- apoio a parlamentares ou grupos no parlamento.

vi. Mecanismos de distribuição:

- distribuição igualitária dos recursos;

- distribuição baseada no apoio do eleitorado;
- combinação de distribuição igualitária e distribuição baseada em apoio;
- opções existentes menos comuns (número de membros dos partidos; quantidade de recursos privados arrecadados etc.).

vii. Momento da distribuição:

- antes da eleição;
- depois da eleição;
- entre as eleições.

Há ainda a questão do peso relativo do financiamento público *vis-à-vis* o financiamento privado, classificada de maneira simples e intuitiva :

- não utiliza recursos públicos;
- recursos privados são mais relevantes;
- recursos públicos e privados paritários;
- recursos públicos são mais relevantes;
- somente recursos públicos.

O quarto capítulo ao dedica-se ao controle e sanção das normas para financiamento de campanhas. Conquanto fundamental, e decisivo para a validação de qualquer regra que se adote, é um aspecto que costuma escapar aos esforços de classificação dos sistemas de financiamento em si mesmos – e nossa pesquisa não tem sido exceção. Envolve fundamentalmente três planos de ação – detecção, prevenção e sanção – e o estudo da IFES enumerar algumas variáveis relevantes (Öhman & Zainulbhai, 2009: 87-96).

i. Organismo responsável pelo controle:

- organismo eleitoral nacional;
- organismo criado especialmente para o controle das contas eleitorais;
- órgão do governo;
- outros.

ii. Tempo de realização do controle/supervisão:

- referência normativa ideal, durante a campanha, em tempo real (exemplos: EUA, Reino Unido, México, Palestina, Afeganistão, Lituânia, entre outros); pode-se adotar gradação fina a partir de afastamento em relação a este ideal.

iii. Sanções (categorias de sanções, dependendo da gravidade da ação):

- multas administrativas de pequeno valor;
- multas administrativas de grande valor;
- sanções criminais;
- perda de direito aos repasses de recursos;
- reversão dos recursos utilizados em violação para o estado;
- perda do mandato ou de cadeiras, inelegibilidade para cargos públicos;
- dissolução do partido;
- cancelamento da eleição.

Conforme admitimos acima, a análise do sistema de sanção não aparece como variável em nossa pesquisa. Embora essa seja uma lacuna potencialmente importante para um esforço de fixar uma taxonomia dos sistemas de financiamento, é preciso reconhecer que a sanção é uma variável problemática, que envolve muitos elementos que dificultam a comparação sistemática – como, por exemplo, a tipificação de diferentes delitos (que variarão conforme a legislação vigente) e, sobretudo, sua gradação numa escala de gravidade que especifique as penas respectivas. Quanto ao controle, contemplamos parcialmente, sobretudo na variável sobre o momento da prestação de contas. Ignoramos, porém, outros elementos possíveis, como a forma de divulgação, a forma da auditoria, os órgãos responsáveis etc.

3.2. “Funding of Political Parties and Election Campaigns”: o Relatório IDEA

Embora tenha sido publicado em 2003, o Relatório IDEA (Austin & Tjernström, 2003) permanece sendo a mais citada referência na matéria, e – com um levantamento sistemático de dados de países de todas as partes do mundo – é provavelmente a mais abrangente fonte de dados sobre financiamento político. Os nove capítulos analíticos atravessam uma vasta gama de informações que dificilmente poderá ser encontrada

reunida em outra fonte. Ao final, completa o volume uma “Matriz sobre Leis e Regulações em Financiamento Político” que ocupa quase quarenta páginas e expõe de maneira sistemática os dados disponíveis sobre o financiamento político em todo o globo (Austin & Tjernström, 2003: 185-223). Sua lista de 28 variáveis para 111 países não tem rival em sistematicidade e abrangência, e explicita de maneira clara as limitações não apenas da cobertura, mas até mesmo da consistência analítica de nossa própria lista de variáveis.¹²

Contudo, infelizmente nossa pequena lista não está inteiramente contida na lista do IDEA. Uma das diferenças mais salientes reside no fato de que o relatório IDEA parece presumir que toda doação será feita aos partidos, e não aos candidatos. Dada a peculiaridade brasileira – compartilhada pelo menos com os Estados Unidos – de autorizar também a arrecadação de fundos pelos candidatos individuais, e não apenas pelos partidos, essa é uma variável relevante na agenda brasileira. Outra variável característica do caso brasileiro e ausente do Relatório IDEA é a presença ou não de proibições específicas incidentes sobre o *uso* de recursos na campanha eleitoral, tais como as nossas proibições, que vão desde brindes variados, *showmícios* etc., até a proibição de compra de espaço em rádio e televisão. Há seis variáveis que descrevem proibições incidentes sobre a *entrada* de recursos (doações), e o estudo do IDEA inclui ainda informação sobre a presença ou não de subsídios ao uso da mídia eletrônica, mas não cogita da possibilidade de proibições incidentes sobre a *saída* de recursos das campanhas, nem da proibição específica da compra de espaço em rádio e televisão, tal como se dá em nosso caso (ou talvez presuma que essa proibição sempre acompanha o subsídio – o que é possível, mas não necessário). Embora haja abundante informação sobre tetos e restrições para doações, outra diferença reside em que a natureza desses

¹² São as seguintes as variáveis constantes da matriz do relatório IDEA: (1) Há ou não há regulação? (2) Qual o órgão responsável? (3) Há alguma exigência de prestação de contas (*disclosure*)? (4) Os doadores têm de prestar contas? (5) Os partidos têm de prestar contas? (6) Há algum tipo de teto para doações/arrecadação? (7) Há tetos para os doadores? (8) Há teto para a arrecadação pelo partido/candidato? (9) Há algum tipo de proibição incidente sobre as doações? (10) Há proibição de doação por entidade estrangeira? (11) Há proibição de doação por empresa? (12) Há proibição de doação por fornecedor do governo? (13) Há proibição de doação por sindicatos? (14) Há proibição de doação anônima? (15) Há proibição de doações em espécie? (16) Há proibição de doação de qualquer outro tipo? (17) Há prestação de contas dos gastos durante a campanha? (18) Há tetos para gastos de campanha? (19) Há financiamento público para partidos? (20) Quando partidos recebem recursos públicos? (21) Qual o propósito do financiamento público? (22) Qual a base de cálculo do financiamento público? (23) Há financiamento público indireto? (24) Há acesso gratuito dos partidos à mídia? (25) Qual o critério do acesso à mídia? (26) Há alguma isenção tributária para partidos? (27) Há alguma renúncia fiscal para doadores? (28) Há alguma outra forma de financiamento público indireto aos partidos?

tetos, embora usualmente descrita no Relatório IDEA em notas às tabelas, não é codificada ela mesma como uma variável, como tentamos fazer aqui. Por fim, nossa primeira e problemática variável, e variável crucial da tese de Adla Bourdoukan (2009), a classificação geral do sistema de financiamento como “público” ou “privado” (ou talvez “misto”) não aparece no Relatório IDEA nesse formato, embora seja provavelmente possível extrair dele informação suficiente para uma classificação dos casos segundo esse critério. De todo modo, dada a natureza reconhecidamente problemática dessa variável, talvez seja melhor mesmo tratá-la desagregadamente, ou então convertê-la adiante em algum índice mais complexo, talvez composto por um conjunto de indicadores relativamente pontuais tais como aqueles constantes no Relatório IDEA.¹³

4. Notas finais: rumo a uma taxonomia dos sistemas de financiamento de campanhas

Não obstante o estado manifestamente incipiente em que se encontra a pesquisa aqui descrita, hoje seu propósito principal é contribuir no esforço de fixação de alguma taxonomia elementar dos sistemas de financiamento de campanhas, em busca da viabilização de sua incorporação fecunda como variável em estudos comparativos sistemáticos de largo alcance. Se formos cruzar os sistemas de financiamento com os sistemas eleitorais, por exemplo, sabemos de onde começar com os sistemas eleitorais: proporcionais, majoritários e suas respectivas ramificações. Por mais problemático que esse enquadramento inicial possa vir a se revelar sob um escrutínio mais minucioso, dispostemos sempre de um ponto de partida conceitual cujo significado é compartilhado pela comunidade das pessoas interessadas no assunto. Infelizmente, não se pode dizer o mesmo quando se trata do esforço de classificar sistemas de financiamento de campanha. Não dispomos de uma taxonomia consolidada de onde partir, um construto que evoque significado minimamente unívoco na comunidade acadêmica – e isso nos restringe o alcance dos estudos sobre financiamento.

A análise empírica dos dados sobre a legislação relativa ao financiamento de campanhas eleitorais em múltiplos países rumo à proposição de uma tipologia de sistemas de financiamento de campanha demanda atenção para a escolha de técnicas estatísticas adequadas para tal propósito. Para o enquadramento de um caso, ou grupo de casos, em

¹³ Outra fonte que contém um esforço apreciável de sistematização dos elementos constitutivos do financiamento político, potencialmente codificáveis em variáveis operacionais, é o quadro 2.1 da tese de Adla Bourdoukan (2009: 29). Merecerá ainda um cotejo sistemático de nossas variáveis com os elementos ali mapeados, que falhamos em aprontar para esta versão.

uma classe (ou tipo) de uma tipologia, é necessária a definição de quais as configurações/combinções relevantes entre as categorias das variáveis pertinentes à análise que permitam a classificação dos casos em diferentes classes ou tipos que, ao mesmo tempo em que seja tão econômica e parcimoniosa quanto possível com relação ao número de classes empregadas, seja capaz de estabelecer tipos que sejam (pelo menos no plano analítico) claros e distintos o suficiente para a diferenciação entre os casos em análise.

Uma técnica estatística que em princípio se mostra teoricamente adequada para tal propósito é o “*Grade of Membership*” (GOM).¹⁴ O GOM é uma técnica para análise de dados categóricos multidimensionais baseada na teoria de conjunto nebulosos (*fuzzy sets*) (Manton, Woodbury & Tolley, 1994). A teoria dos conjuntos nebulosos, proposta por Zadeh (1965), é uma generalização da teoria dos conjuntos segundo a qual é possível que um elemento pertença a mais de um conjunto em um mesmo momento (Zadeh 1965; Smithson & Verkuilen 2006). Na teoria clássica de conjuntos, para uma dada taxonomia, cada elemento possui pertencimento total (igual a 1) a um conjunto (e, portanto, pertencimento zero a todos os demais). Na teoria dos conjuntos nebulosos cada elemento apresenta diferentes *graus de pertencimento* a diferentes conjuntos; tal pertencimento de um elemento a um conjunto pode variar entre 0 e 1, sendo que a soma do pertencimento do elemento a todos os conjuntos totaliza 1: o pertencimento pode ser integral a um conjunto e zero a todos os demais, pode ser igualmente distribuído entre os grupos, ou qualquer outra configuração possível, desde que some 1.

A técnica do GOM foi desenvolvida e apresentada por Woodbury & Clive (1974), e pode ser aplicada à análise de dados através do software GOM3, desenvolvido por Charpentier e Singer.¹⁵ De modo simplificado, a análise do GOM envolve duas etapas: a extração de “perfis extremos” k a partir de uma matriz de dados categóricos, indicando quais os principais traços característicos de cada perfil (dado pelo parâmetro λ_{kjl} , que significa a probabilidade de um elemento com pertencimento total ao perfil k apresentar a resposta l na variável j – quanto maior a probabilidade de ocorrência de tal característica no perfil

¹⁴ Uma exposição um pouco mais detalhada sobre o GOM pode-se encontrar em Fialho (2011).

¹⁵ O software GOM3, desenvolvido por Peter Charpentier e Burton H. Singer, ajusta um modelo de GOM a um conjunto de dados discretos tal como descrito por Woodbury & Clive (1975). O programa é freeware e pode ser baixado a partir do StatLib da Universidade Carnegie Mellon em <http://lib.stat.cmu.edu/DOS/general/.index.html>.

k , mais tal característica mostra-se como constituinte e definidora daquele perfil), e a definição do pertencimento de cada elemento (dado pelo parâmetro g_{ik} , que indica o pertencimento do elemento i ao perfil k) a cada perfil extraído. Um perfil extremo pode ser entendido como uma combinação de características, dadas pelas respostas a certas categorias de certas variáveis.

A definição do número de perfis a serem analisados pode-se dar de dois modos: a partir da decisão do pesquisador e seu conhecimento prévio sobre o tema, ou a partir da comparação entre as medidas de ajuste de vários modelos. No primeiro caso, a definição pelo pesquisador seria baseada em seus presumíveis conhecimentos sobre o tema pesquisado, de modo que sua decisão sobre o número de perfis analisados fosse “teoricamente orientada” (como, por exemplo, a tentativa de testar uma proposição ou tipologia já existente e debatida na literatura). *Como esta pesquisa trata de um assunto pouco explorado, não é, em princípio, o nosso caso.*

A outra forma para a definição da solução que melhor se adéqua a um conjunto de dados é a comparação entre as medidas de ajustes de diferentes modelos, tendo como procedimento o aumento no número de perfis extraídos até que o ajuste de um modelo com $K+1$ perfis não justifique sua preferência sobre um modelo com K perfis (aqui, valoriza-se a parcimônia quando o ajuste de um modelo com $K+1$ perfis não for estatisticamente superior ao de um com K perfis de modo que o perfil adicional em $K+1$ não traga ganhos analíticos substantivos que compensem sua utilização). Na definição das características que definem cada um dos perfis extremos, os valores de λ_{kjl} podem ser estipulados de duas formas: de forma aleatória, em que valores de λ_{kjl} são atribuídos aleatoriamente às categorias de resposta de cada variável para cada perfil pelo programa GOM3 e iterações são realizadas até que o modelo com k perfis seja ajustado, ou podem ser definidos pelo pesquisador de antemão, de acordo com suas expectativas sobre quais seriam as características predominantes em cada modelo.

Como a atual pesquisa tem caráter exploratório, e não há referências claras na literatura sobre o número de “tipos de financiamento de campanhas” e nem sobre quais as características predominantes em cada um deles, pretendemos que as primeiras tentativas de análise dos dados sejam conduzidas de modo aleatório e com diferentes números de perfis, de modo a saber, “a partir dos dados” (aqui temos algo semelhante a um *data mining*), qual a solução analítica – ou seja, o número de perfis e as características de cada

perfil – que melhor se ajusta e descreve os dados. Diferentes modelos de GOM, com diferentes números de perfis, seriam testados de modo a conhecer qual solução emergiria da mineração dos dados. À medida que o padrão de comportamento dos dados for melhor conhecido pelos pesquisadores, pode-se passar a um novo tipo de análise, em que o número de perfis e os valores de λ_{kjl} seriam previamente estabelecidos de modo a se testar certo modelo previamente especificado.

Uma vez definidos o número de perfis extremos a serem analisados e suas principais características, a análise dos valores de g_{ik} se mostra pertinente. Como dito acima, a teoria dos conjuntos nebulosos permite que os elementos analisados tenham graus de pertencimento variados a diferentes conjuntos – em outras palavras, que os casos tenham graus diferenciados de pertencimento a cada perfil extremo. Tal propriedade do GOM mostra-se pertinente para a análise a ser empreendida, pois, embora se espere que perfis extremos diferentes entre si emirjam durante a análise, é difícil supor que todos os casos com alto pertencimento a um perfil partilhem exatamente as mesmas características, situação na qual seriam idênticos entre si. Todavia, é possível supor que, embora não venham a ser idênticos, certos casos compartilhem certo grupo de características com determinado perfil extremo k , e quanto mais características compartilhadas com o perfil extremo, maior o grau de pertencimento daquele elemento àquele perfil. Para a validação de uma tipologia que pretende classificar casos potencialmente díspares entre si e que se aproximem mais ou menos de determinados “modelos de financiamento de campanhas”, seria desejável que certos casos apresentassem maior pertencimento a um perfil extremo (e baixo pertencimento a outros), que um outro grupo de casos tenham maior pertencimento a um outro perfil, e assim sucessivamente. Há, ainda, a possibilidade da emergência de casos “mistos” com tal dispersão em seus graus de pertencimento entre os diferentes perfis que impossibilite sua classificação em um único perfil, ou predominantemente a um perfil.

Se a análise utilizando o GOM permite conhecer as características de cada perfil extremo e o pertencimento de cada elemento a cada perfil, uma análise complementar a ser realizada é verificar se as variáveis pesquisadas tendem, também, a se agrupar em “eixos” ou fatores distintos, que digam respeito a determinadas dimensões que possam caracterizar os diferentes “tipos” de financiamento de campanhas eleitorais. Tal proposição pode ser explorada, para além do GOM (que, também permite tal checagem,

ao se analisar as características que se agrupam em cada perfil), através da utilização de técnicas de análise fatorial ou de correspondência, de acordo com a forma de mensuração de variáveis específicas a serem utilizadas em cada teste. Tal análise pode ser complementar à análise de perfis do GOM por indicar se, para além de determinados tipos de financiamento, haveria eixos e dimensões que agrupam determinadas variáveis da análise (como, por exemplo, se a existência de tetos para doadores de pessoas físicas coincide com a existência de tetos para o recebimento de recursos por partidos etc.).

Referências Bibliográficas

- AUSTIN, Reginald; Maja TJERNSTRÖM, orgs. (2003). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance – International IDEA, 2003.
- BOURDOUKAN, Adla Youssef (2009). *O Bolso e a Urna: financiamento político em perspectiva comparada*. São Paulo: USP, tese de doutorado em ciência política.
- FIALHO, Fabrício Mendes (2011). “Assessing the validity of modernization-postmodernization values change: evidences from a grade of membership approach”. Belo Horizonte: IV Congresso Latino-Americano de Opinião Pública da WAPOR.
- MANTON, Kenneth G.; Max A. WOODBURY; H. Dennis TOLLEY (1994). *Statistical Applications Using Fuzzy Sets*. Nova York: John Wiley & Sons.
- NICOLAU, Jairo (1999). *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- ÖHMAN, Magnus; Hani ZAINULBHAI, orgs. (2009). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems – IFES.
- SMITHSON, Michael, Jay VERKUILEN (2006). *Fuzzy Set Theory: Applications in the Social Sciences*. (Sage University Paper series on Quantitative Applications in the Social Sciences, series no. 07-147). Thousand Oaks, CA: Sage.
- SPECK, Bruno Wilhelm (2005). “Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil”. *Cadernos Adenauer*, 6 (2): 123-59.

TAVARES, José Antônio Giusti (2007). “Quatro questões pontuais da reforma política”. *Plenarium*, VI (4): 112-26.

WIKIPEDIA (2011). “Open list” (http://en.wikipedia.org/wiki/Open_list, acesso em 25/08/2011).

WOODBURY, Max A.; Jonathan CLIVE (1974). “Clinical Pure Type as a Fuzzy Partition.” *Journal of Cybernetics*, 4: 111-21.

ZADEH, Lofti A. (1965). “Fuzzy Sets.” *Information and Control*, 8: 338-53.

ZOVATTO, Daniel (2005). “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”. *Opinião Pública*, XI (2): 287-336, outubro.