



Eleições e financiamento de Campanhas em 2006: quem banca quem?

Autores: Vitor Peixoto (IUPERJ), Leandro Ribeiro (FGV-Rio)

Grupo de Trabalho: Partidos e Sistemas Partidários (GT – 28)

Coordenadores: Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCAR), Luciana Fernandes Veiga (UFPR)

Caxambú – MG

Outubro de 2009

Resumo

O objetivo desta comunicação é produzir uma análise sistemática acerca do financiamento privado de campanhas eleitorais para os cinco cargos disputados em 2006. A questão analítica que se coloca é referente à estreita relação entre dinheiro e eleições, especificamente acerca das estratégias utilizadas pelos partidos e candidatos para angariar recursos para as campanhas. Para tanto, a investigação se dirige aos padrões dos vínculos entre partidos e as origens dos recursos financeiros privados, ou seja, entre a representação política e a atuação dos grupos de interesses organizados.

1- Representação Política e o Sistema de financiamento

Nas duas últimas décadas, nos países da “terceira onda de democratização”, verificou-se um crescimento significativo da participação eleitoral, bem como um incremento da competição partidária¹. Cresce, a partir de então, a preocupação com a “qualidade do regime democrático”. E um aspecto específico dos sistemas surge como protagonista neste cenário, a saber, a capacidade dos arranjos institucionais em possibilitar o maior, ou menor, controle dos cidadãos sobre os representantes políticos².

Nesse contexto, um fenômeno tem chamado a atenção: os sistemas de financiamentos dos partidos políticos. Longe de ser um “privilegio” para os países recém-democratizados, a regulamentação do apoio financeiro aos partidos tem gerado debates acalorados também em países de longa tradição democrática.

Em grande medida, a discussão acerca do financiamento de partidos deve-se à estreita relação existente entre as esferas econômica e política, ou seja, entre *dinheiro* e *eleições*. Relações essas que desafiam os arranjos institucionais que têm como propósito limitar a influência dos gastos de campanha nos resultados eleitorais e, por conseguinte, um suposto “desvirtuamento” do sistema representativo.

Dois são os assuntos que acompanham esta definição de “desvirtuamento”: primeiro, o acesso privilegiado ao poder político (como informações restritas, participação desigual etc.); segundo, e mais constantemente citado pelos analistas quando se trata especialmente dos países latino-americanos, a corrupção (compra de votos e várias outras formas de

¹ Huntington, 1991.

² O'Donnell, 1998; Mainwaring & Scully, 1995; Powell Jr. 2000; Nicolau, 2002; Mainwaring, 2003; Moreno *et ali*. 2003.

fraudes eleitorais). Este artigo tratará apenas do primeiro assunto, ou seja, da dimensão das instituições formais e legais do sistema de financiamento que incentivam e/ou restringem determinados comportamentos dos atores políticos e econômicos no que concerne especificamente à representação política.

Assim como em boa parte dos regimes democráticos, no Brasil existem muitas propostas para a reforma do sistema de financiamento de partidos políticos. Aspectos como a manutenção da competitividade eleitoral e a diminuição da intervenção do poder econômico na representação política são constantemente mobilizados pelos defensores do financiamento exclusivamente público das campanhas. Por outro lado, há quem advogue a liberdade do cidadão de escolher os partidos (ou candidatos) aos quais os recursos privados devam se destinar, e não o Estado. Existem ainda propostas que defendem os sistemas mistos (com origens pública e privada) como forma de impedir que os partidos entrem em decadência por falta de recursos e, ao mesmo tempo, não romper a ligação entre cidadãos e partidos estabelecida por meio das pequenas doações.

São evidentes os conteúdos fortemente normativos das premissas que fundamentam as diversas propostas de reformas. E podem ser sintetizados analiticamente num único eixo: maior ou menor intervenção do Estado na competição eleitoral.

2 – Crises e Regulação do Sistema de Financiamento de Campanhas: o contexto das eleições de 2006

Situações de “crises” são comumente mobilizadas pelos autores do *novo institucionalismo histórico* como variáveis explicativas para importantes mudanças institucionais (Hall e Taylor, 2003). No caso dos modelos de financiamento de campanhas,

os escândalos políticos envolvendo ilícitos financeiros são os fatores-chaves mobilizados pelos analistas para explicar o marco regulatório em cada país. Nesse sentido, o caso *Watergate*, na década de 70, é um exemplo clássico utilizado pelos especialistas³ para explicar as emendas realizadas na *Federal Election Campaign Act* (FECA), em 1974. Outros casos como o italiano em 1993, as “caixinhas” do Partido Socialista Francês, as irregularidades financeiras da União Democrata Cristã da Alemanha em 1999/2000 (que envolveu mais de 12 milhões de marcos em dinheiro não declarado pelo partido e parte doada por um lobista da indústria armamentista⁴) e as contribuições clandestinas do Partido Socialista Obrero Español (que terminou com a queda do primeiro-ministro Felipe González)⁵ também são comuns como explicação e justificativa da necessidade de regulamentação dos sistemas de financiamento. Dito de outra, as descobertas de transações financeiras ilegais entre determinados grupos econômicos e políticos seriam a fagulha que incitaria pressões da opinião pública sobre os legisladores, levando-os a reformularem marcos legais que limitem a interferência do poder econômico na representação política.

Para os objetivos deste artigo, é suficiente apenas contextualizar as eleições nacionais de 2006, que ocorreu exatamente após o escândalo denominado pela imprensa brasileira como “mensalão”. Uma crise deflagrada, em 2005, por um dos participantes da coalizão do Governo Lula no Congresso, Deputado Roberto Jéferson (PTB), em que se revelou um grande esquema de pagamentos das contas de campanhas eleitorais dos

³ Sorauf, 1992; Palda, 1994.

⁴ Nassmacher, 2000.

⁵ Fleischer, 2000.

Deputados eleitos em 2002. O mesmo esquema de pagamentos a Deputados havia também sido utilizado pelo PSDB em Minas Gerais.

Independentemente da comprovação ou não das acusações, de um lado e de outro, que ainda tramitam no Supremo Tribunal Federal, o fato é que a regulação do sistema de financiamento de campanhas eleitorais se tornou um tema de absoluta relevância. Também não se pode desconsiderar os impactos dos escândalos nos comportamentos tanto dos atores que angariaram recursos quanto dos atores que financiaram as eleições de 2006. É bastante plausível sustentar a hipótese de que os partidos e financiadores agiram, em 2006, com mais acuidade nas transações financeiras. Isto não significa afirmar que não ocorreu o chamado caixa 2 (ou a “não contabilização de recursos”) nessas eleições, mas, por outro lado, também não se pode desconsiderar por absoluto que os atores atuaram num cenário onde o financiamento teve maior visibilidade do que em eleições anteriores.

3 – Quem banca o custo da democracia?

As origens dos fundos para manutenção das máquinas partidárias, tanto para fins eleitorais quanto para a própria organização interna dos partidos, podem ser **públicas** e/ou **privadas**. Os debates sobre cada qual mobiliza argumentos com distintas preocupações: o primeiro sobre os tipos de recursos públicos distribuídos aos partidos; o segundo, quanto aos limites e proibições impostas às doações de origem privada. Ambas as fontes são reguladas pelo Estado, seja como se dará a distribuição entre os competidores, seja como se incentivará/restringirá as doações privadas. Tanto as fontes privadas quanto as públicas serão consideradas neste artigo como distintas formas de

intervenções do poder estatal na competição política. Portanto, uma regulação do Estado sobre o mercado político.

3.1 – Dos fundos públicos: suporte financeiro aos partidos

Os defensores da distribuição dos recursos públicos aos partidos justificam este mecanismo pela necessidade de (1) controlar – ou minimizar – as distorções na competitividade do sistema introduzidas pelo impacto do financiamento privado, e (2) manter a relativa independência dos partidos quanto às oscilações temporais e quantitativas nas doações, o que garantiria a sobrevivência dos partidos em situações de crises econômicas ou políticas, por exemplo. Esses dois aspectos são aventados como perturbadores dos princípios da democracia liberal, ou seja, da igualdade de participação – “uma pessoa, um voto”.

A necessidade do repasse de recursos do Estado aos partidos políticos ainda é justificada tanto pelo encarecimento das campanhas, com a crescente utilização de mídia televisiva, quanto pelas intensas desigualdades sociais nos países em desenvolvimento (Nassmacher, 2003; Zovatto, 2003). Os custos de financiar os partidos com recursos públicos entrariam para o que denominam de “custos da democracia”.

Por outro lado, os que advogam contrariamente ao repasse de fundos públicos aos partidos argumentam que esta forma de distribuição confere aos partidos apoios que não são diretamente legitimados pelos indivíduos (contribuintes). Em uma palavra, o cidadão não teria escolha sobre o destino de seus impostos. Segundo Samples (2004), o sistema de financiamento dos partidos deveria funcionar como o livre mercado, onde os partidos competiriam por recursos privados. Dessa forma, o cidadão teria a liberdade de escolha sobre qual partido seria, ou não, beneficiado por sua contribuição, e os mais aptos

(legitimados) receberiam suporte financeiro. Tanto o apoio eleitoral quanto o aporte financeiro para as campanhas ocorreriam sob a mesma premissa: a livre concorrência.

3.2 – Controle e transparência dos fundos partidários de origem privada

Não obstante as controvérsias que envolvem fundamentos normativos dos financiamentos públicos, são as fontes privadas as origens das maiores divergências entre os *experts*. A primeira objeção que se faz a este tipo de doação refere-se aos limites impostos à quantia doada e à origem da doação. O objetivo dos defensores dos limites e proibições é bastante claro: restringir a atuação dos chamados “*big donors*” que poderiam causar distorções na competitividade eleitoral, ou até mesmo na representatividade do sistema (com o privilégio no acesso aos representantes, por exemplo).

Por outro lado, as pequenas doações são consideradas benéficas ao sistema partidário, pois fariam parte de uma relação importante entre os partidos e os cidadãos. Proibi-las totalmente poderia romper este elo e, por conseguinte, enfraquecer as bases sociais dos partidos políticos (Nassmacher, 2003). Esse argumento foi amplamente utilizado na campanha eleitoral do último presidente eleito nos Estados Unidos (EUA), Barack Obama, exatamente como forma de incentivar as pequenas doações à campanha via internet.

Manter um equilíbrio entre a atuação desproporcional dos “*big donors*” e, ao mesmo tempo, fortalecer a ligação dos cidadãos com os partidos talvez seja um dos maiores desafios dos sistemas regulatórios do financiamento de campanhas. Há dois caminhos para se limitar a influência do financiamento nas campanhas: um é a imposição de tetos de arrecadação aos partidos, e a segunda é a imposição diretamente aos

doadores. Pode-se supor que, ao impor limites às receitas dos partidos, a preocupação maior se refere à competitividade do sistema; e quando os limites são direcionados aos doadores, a preocupação se dirige à influência dos “*big donors*”.

O caso brasileiro, neste quesito, é bastante particular, pois os limites aos doadores não são pré-fixados universalmente como na maioria dos outros países (com teto máximo igual para todos os indivíduos e empresas). Os limites impostos aos doadores privados são relativos ao faturamento auferido no ano anterior ao período eleitoral (2% e 10% para pessoas jurídicas e físicas, respectivamente⁶). Essa característica do sistema brasileiro parece ter menos consequências para resguardar a competição do sistema da atuação de “*big donors*” do que para “proteger” o doador de ser achacado por algum partido ou candidato.

No que concerne aos limites impostos aos partidos, o caso brasileiro é ainda mais interessante, já que não existe um teto único aos partidos, nem absoluto, nem relativo. Os tetos aos quais estão submetidos são ditados pelos próprios competidores. Cada partido informa ao Tribunal Superior Eleitoral, no momento de registro das candidaturas, o teto máximo para si próprio, e ao qual ficará submetido até o final da campanha. Dito de outra, funciona uma espécie de oximoro: autorregulação.

Outro importante ponto das proibições e limites é relativo às doações financeiras oriundas de corporações com interesses diretos na administração pública – como sindicatos, organizações não-governamentais, concessionárias públicas e empresas estrangeiras, por exemplo. No Brasil, a legislação eleitoral proíbe ou limita (como é o

⁶ Existe ainda a instituição jurídica do “abuso do poder econômico”, que foi instituído pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Complementar nº 64 de 1990. Contudo, a limitação objetiva e específica para pessoas físicas e jurídicas somente foi estabelecida pela Lei 9.504, de 30-9-1997, e recepcionada pelas resoluções que regulamentaram todas as eleições posteriores.

caso das doações das empresas) todas as formas de apoio financeiro discriminadas acima. Além das proibições de instituições internacionais, também são expressamente proibidas doações oriundas tanto de instituições sindicais quanto de empresas concessionárias de serviços públicos. Como se pode observar no artigo 31 da Lei 9.096/65 abaixo disposta:

- Lei no 9.096/95, art. 31: contribuição ou auxílio pecuniário vedado ao partido político.
 - I – entidade ou governo estrangeiro;
 - II – órgão da Administração Pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
 - III – concessionário ou permissionário de serviço público;
 - IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
 - V – entidade de utilidade pública;
 - VI – entidade de classe ou sindical;
 - VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

4 – Eleições em 2006: o custo privado da democracia

Nas eleições proporcionais de 2006, compareceram às urnas 104,8 milhões de eleitores para a escolha de 1.572 legisladores. Por meio dos 29 partidos políticos registrados, concorreram 17.010 candidatos para os 513 cargos de Deputado Federal e 1.059 de Deputado Estadual/Distrital. Para os 27 cargos de Governador Estadual disputaram 196 candidatos, e 202 se candidataram as 27 vagas do Senado Federal. Para a Presidência da República foram sete candidatos.

Não há sombra de dúvidas quanto à enorme magnitude das eleições nacionais brasileiras. Para milhares de candidaturas se fazerem minimamente competitivas há necessidade de recorrer aos recursos financeiros. Segundo Przeworski (1994), os resultados eleitorais em regimes democráticos são produtos da relação de distintos recursos empregados pelos atores em competição:

“Os participantes da competição democrática investem recursos econômicos, organizacionais e ideológicos desiguais na disputa. Alguns grupos têm mais dinheiro do que outros para gastar na política. Alguns dispõem de mais competência e vantagens organizacionais do que outros. Uns possuem recursos ideológicos melhores, isto é, argumentos mais convincentes. Se as instituições democráticas são universalistas – isto é, neutras em relação à identidade dos participantes – os que detêm maiores somas de recursos têm mais probabilidades de sair vencedores nos conflitos submetidos ao processo democrático”. (Przeworski, 1994: 26-27).

Vejamos como se distribuíram as fontes dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais em 2006. Entre os cinco cargos em disputa, circularam aproximadamente R\$ 1,74 bilhões.

Na legislação brasileira que regula o sistema de financiamento há determinadas particularidades, posto que permite não somente os partidos, mas também que os candidatos individualmente captem recursos. Esta possibilidade gera duas fontes de informações, uma os comitês partidários e outra os próprios candidatos. Como os comitês podem doar recursos para outros comitês, e os candidatos podem doar a outros candidatos, assim como candidatos que doam para comitês e vice-versa, há na realidade uma circulação de recursos entre os declarantes. Dos R\$ 1,74 bilhões que circularam nas eleições em tela, R\$ 1,34 bilhões correspondem ao montante que pode ser considerado *input* de recursos, ou seja, de origem de pessoas jurídicas (R\$ 889 milhões) e físicas (R\$ 448 milhões).

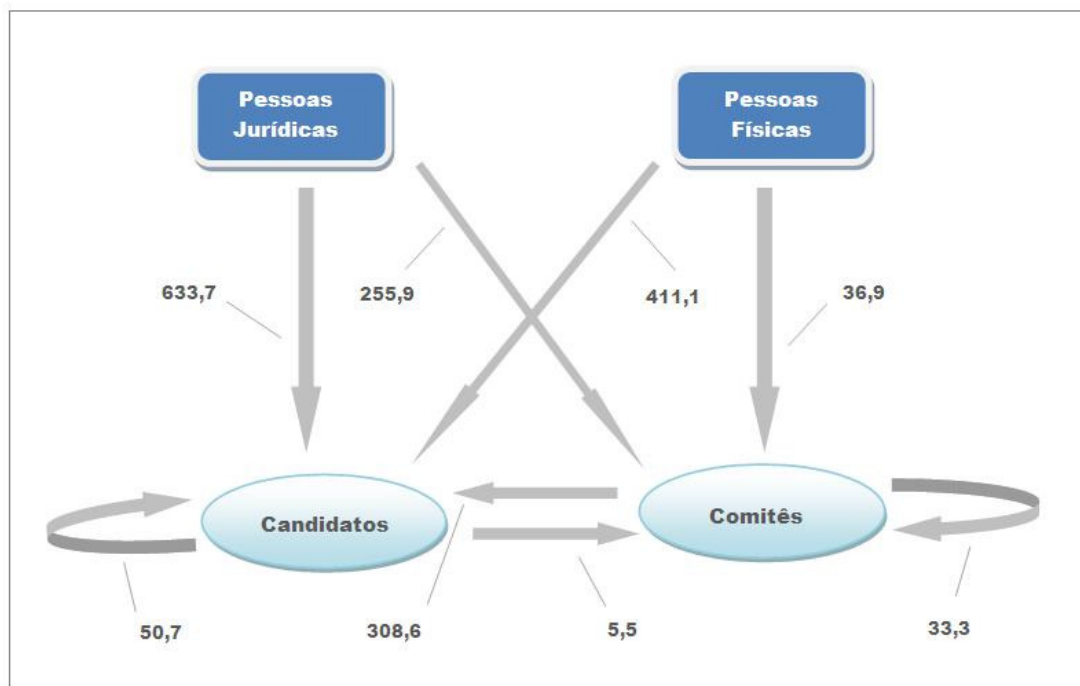
Em realidade, há seis possíveis tipos de comitês partidários: um para cada cargo em disputa (cinco) e mais um que pode ser organizado para todos os cargos (denominado Comitê Financeiro Único). O problema ocorre com a possibilidade de movimentação financeira entre comitês e candidatos, que introduz uma complexidade adicional no

sistema de fiscalização, posto que aos doadores é permitido doar para os comitês e estes repassarem aos candidatos. Mesmo que se possa afirmar que este fenômeno ocorreu com baixa frequência relativa (24.190 doações declaradas pelos candidatos, e movimentou mais de R\$ 308 milhões), as explicações possíveis para estas movimentações trazem preocupações, pois podem ser de várias naturezas, mais ou menos republicanas. Na primeira categoria, podem se encontrar relações entre candidaturas para diferentes cargos que agem estrategicamente como “dobradinhas”, ou seja, um candidato à Deputado Federal pode doar para um candidato à Deputado Estadual/Distrital, e vice-versa. Comitês financeiros para Governador podem doar para campanhas de Senador, e assim por diante. Nada há de excepcional nesses casos que contraria os princípios republicanos e democráticos à primeira vista. O contrário, entretanto, pode ocorrer e dificilmente seria desvendado pela fiscalização. Nessas formas menos republicanas e antidemocráticas estariam incluídas as doações de empresas aos Comitês que repassam aos candidatos e, por este mecanismo, protegem-se contra escândalos políticos que envolvam o candidato financiado, ou mesmo o próprio candidato pode esconder de seus eleitores financiamentos de empresas pouco populares. Nesses dois últimos exemplos, a publicização do financiamento seria prejudicial para o candidato ou para empresa, e poderia ser escamoteado por meio das doações via comitês.

Descritivas das Receitas dos Comitês e Candidatos por Origem (2006 todos os Cargos)

	Origem da Doação	N	Sum	Median	Std. Deviation	% of Total Sum
Comitês Financeiros	Desconhecido	7	12.238	900	2.129	.0%
	Pessoa Física	4998	36.893.672	250	182.124	11.1%
	Pessoa Jurídica	2379	255.907.071	25.000	269.786	77.2%
	Comitês Financeiros	273	33.312.643	28.500	334.623	10.0%
	Candidatos	306	5.461.825	2.000	62.331	1.6%
	Total	7963	331.587.449	1.000	220.930	100.0%
Candidatos	Desconhecido	465	787.225	80	14.057	.1%
	Pessoa Física	175416	411.060.548	500	11.271	29.3%
	Pessoa Jurídica	40127	633.711.875	4.900	38.588	45.1%
	Comitês Financeiros	24190	308.610.539	1.000	113.498	22.0%
	Candidatos	14919	50.674.853	810	12.418	3.6%
	Total	255117	1.404.845.040	800	39.763	100.0%

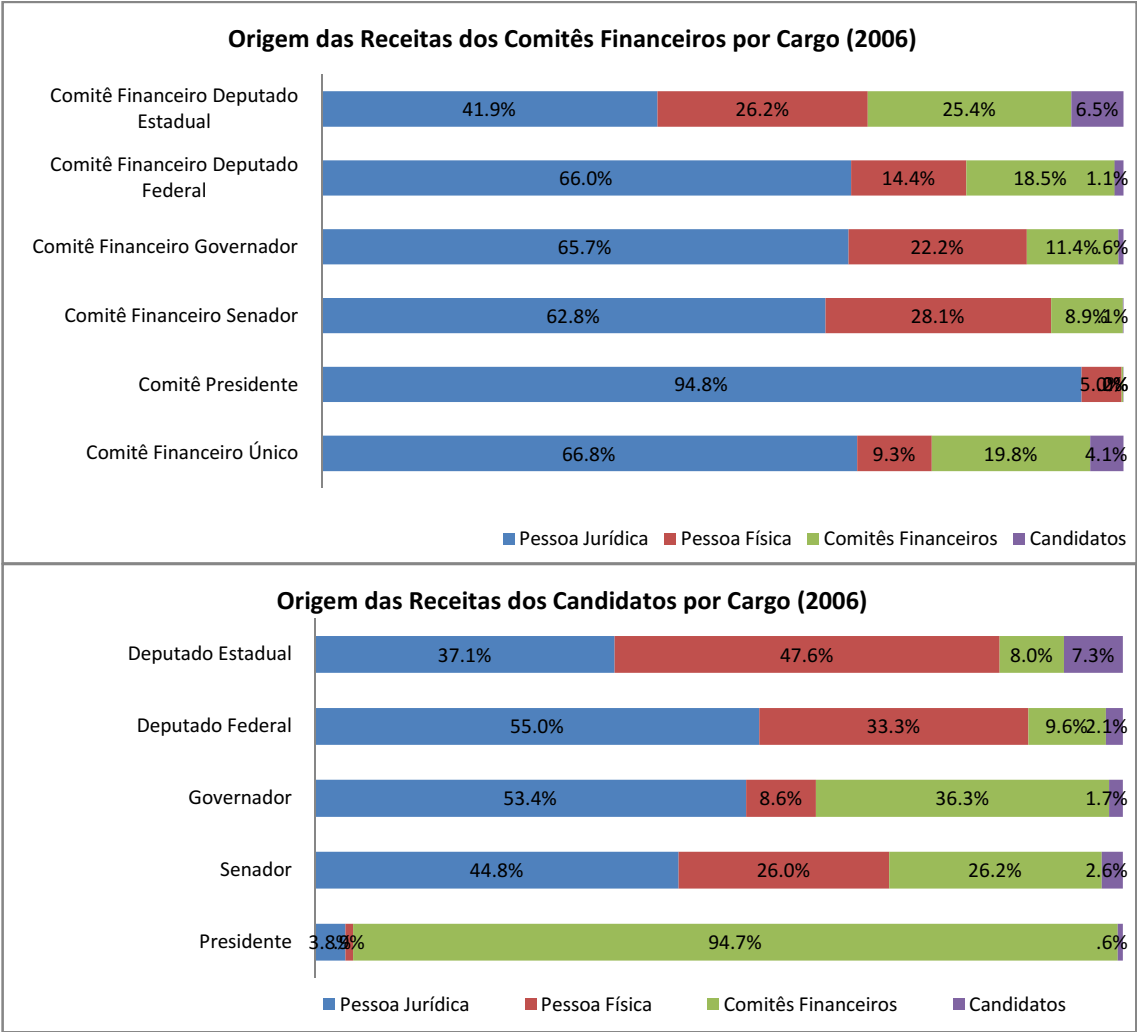
Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.



Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

Além do fato de, no total das receitas, as pessoas jurídicas (R\$ 889 milhões) contribuírem com aproximadamente o dobro das pessoas físicas (R\$ 448 milhões), quando se compara a captação dos candidatos e a dos comitês, observa-se que os

candidatos conseguem angariar, proporcionalmente, mais recursos com pessoas físicas do que os comitês financeiros. Enquanto os candidatos captam cerca de 40% dos seus recursos com pessoas físicas (R\$ 411 milhões), nos comitês financeiros essa fonte representa apenas 12 % (R\$ 37 milhões).



Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

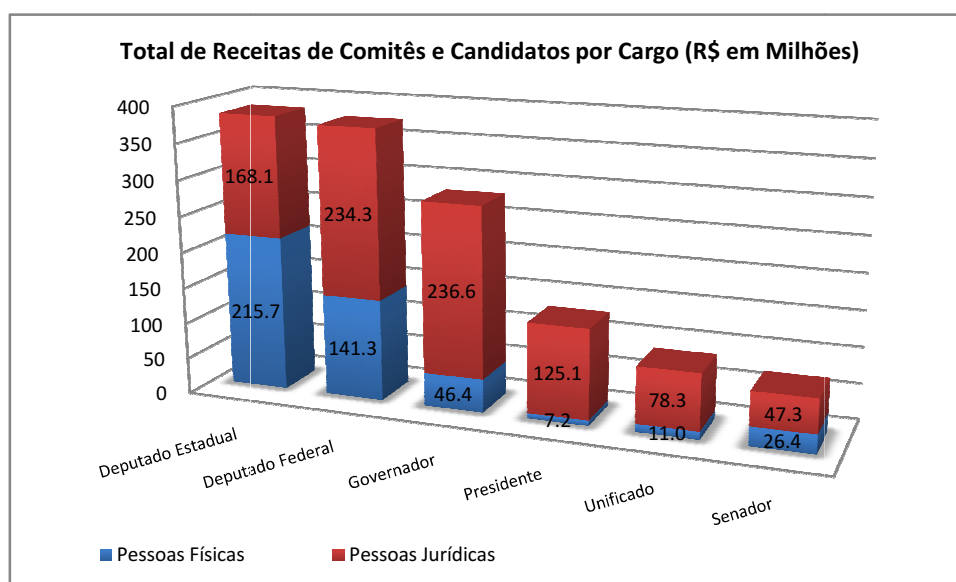
Para evitar problemas de dupla contagem (provocados pelas movimentações entre comitês e candidatos) e simplificar a apresentação dos dados, o gráfico abaixo discrimina as somas das receitas declaradas pelos comitês e pelos candidatos de acordo com a origem dos recursos (pessoas jurídicas ou físicas) por cargo. Com exceção das eleições

para Deputado Estadual/Distrital, observa-se uma forte predominância de recursos de pessoas jurídicas. Fenômeno já constatado por Samuels (2003) para as eleições de 1994 e 1998. Entretanto, existe uma exceção para esta assertiva, qual seja, a predominância de receitas com origem em pessoas físicas para o cargo de Deputado Estadual/Distrital. Este foi justamente o cargo não analisado por Samuels (2003). Pode se aventar três fatores explicativos para este fenômeno:

(1) de todos os cargos na disputa, os candidatos ao Legislativo Estadual são os mais próximos à população, o que facilita o contato pessoal;

(2) como representa o cargo de menor status político, possui mais pleiteantes que estão no início de sua carreira política, e por isto tendem a se autofinanciar, ou seja, empregam recursos próprios em suas campanhas;

(3) as grandes empresas financiadoras, por terem empreendimentos em várias unidades da federação, investem recursos prioritariamente em candidatos com potencial de influenciar a legislação nacional.



Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

5 – Captação de recursos pelos candidatos e comitês por partido político

Esta seção tem por objetivo construir análises descritivas simples das origens das receitas dos comitês financeiros e candidatos por partido nos quatro cargos (Deputados Estadual/Distrital e Federal, Senador e Governador)⁷. Foram selecionados os 10 partidos que mais arrecadaram recursos nas campanhas em 2006. Juntos movimentaram mais de 93% do total de receitas declaradas ao TSE. Todos os demais partidos foram agrupados na categoria “Outros”.

As quatro subseções correspondem aos quatro cargos selecionados para análise; para cada qual foram construídos três gráficos que distinguem a origem dos recursos. Os dois primeiros se referem às origens das receitas declaradas pelos candidatos e pelos comitês. Nestes, se encontram quatro tipos de origens possíveis: pessoas físicas, pessoas jurídicas, candidatos e comitês.

Os terceiros gráficos de cada subseção correspondem aos percentuais de receitas declaradas com origem em pessoas jurídicas e físicas no total dos partidos. Este procedimento se justifica para que sejam evitadas duplas contagens introduzidas pelas movimentações entre comitês e candidatos. O que se deseja descrever nesses gráficos não é o total gasto por cada partido para em cargo disputado, e sim a sua capacidade de angariar recursos entre pessoas jurídicas e físicas diretamente.

⁷ Nas análises das receitas por partido declaradas pelos candidatos e comitês financeiros, não se considerou o número de candidatos lançados por cada partido. Obviamente, esta ponderação tem relevância para uma série de proposições, principalmente, as que levam em consideração os gastos eleitorais. Porém, o que aqui se propõe é analisar a capacidade do partido em arrecadar recursos. Em Peixoto (2008), pode se encontrar análises sobre a eficiência do gasto por partido nas eleições de 2006.

No intuito de poupar o leitor de uma longa e enfadonha descrição dos gráficos, apresentam-se de forma resumida os seguintes destaques:

(1º) Eleições para Deputado Estadual/Distrital

(a) Os candidatos que mais angariaram recursos foram os do PSDB, PMDB, PFL e PT. A categoria “Outros” foi a terceira em arrecadação absoluta. Fato explicado pelo maior número de candidatos lançados para este cargo em pequenos partidos.

(b) O PT foi um dos partidos que arrecadou proporcionalmente mais recursos com pessoas físicas. Quando se considera as arrecadações conjuntas de comitês e candidatos, os partidos que mais angariaram proporcionalmente recursos com pessoas físicas são PDT, PSB e PT.

(c) Os candidatos declararam mais recursos oriundos dos comitês financeiros do que os comitês para Deputado Estadual/Distrital declararam ter arrecadado, fato que indica que os comitês específicos deste cargo funcionam menos como arrecadadores do que de repassadores de recursos de pessoas físicas e jurídicas. Com exceção dos comitês do PT, nenhum outro conseguiu arrecadar mais do que R\$ 100.000 com pessoas físicas e jurídicas.

(2º) Eleições para Deputado Federal

(d) Os candidatos dos partidos que mais arrecadaram foram novamente PSDB, PMDB, PT e PFL, os dois primeiros mais de R\$ 70 milhões cada qual e os dois últimos com mais de R\$ 50 milhões.

(e) Os comitês financeiros para Deputado Federal também tiveram atuação pífia em comparação com o montante arrecadado pelos candidatos. Os dois partidos que mais

arrecadaram por meio dos comitês foram PL e PSDB, ainda assim, nenhum conseguiu ultrapassar a cifra de R\$ 1 milhão.

(f) O PDT, “Outros” e PPS foram os que mais angariaram proporcionalmente recursos com pessoas físicas para Deputado Federal; não obstante, percebe-se uma diminuição do percentual desta categoria em comparação com as receitas para Deputado Estadual/Distrital.

(3º) Eleições para Senador

(g) Nas declarações dos candidatos a Senador, pode se observar uma maior importância dos recursos oriundos dos comitês financeiros, principalmente, entre os três partidos que mais arrecadaram: PFL, PSDB e PMDB, todos com mais de R\$ 15 milhões cada.

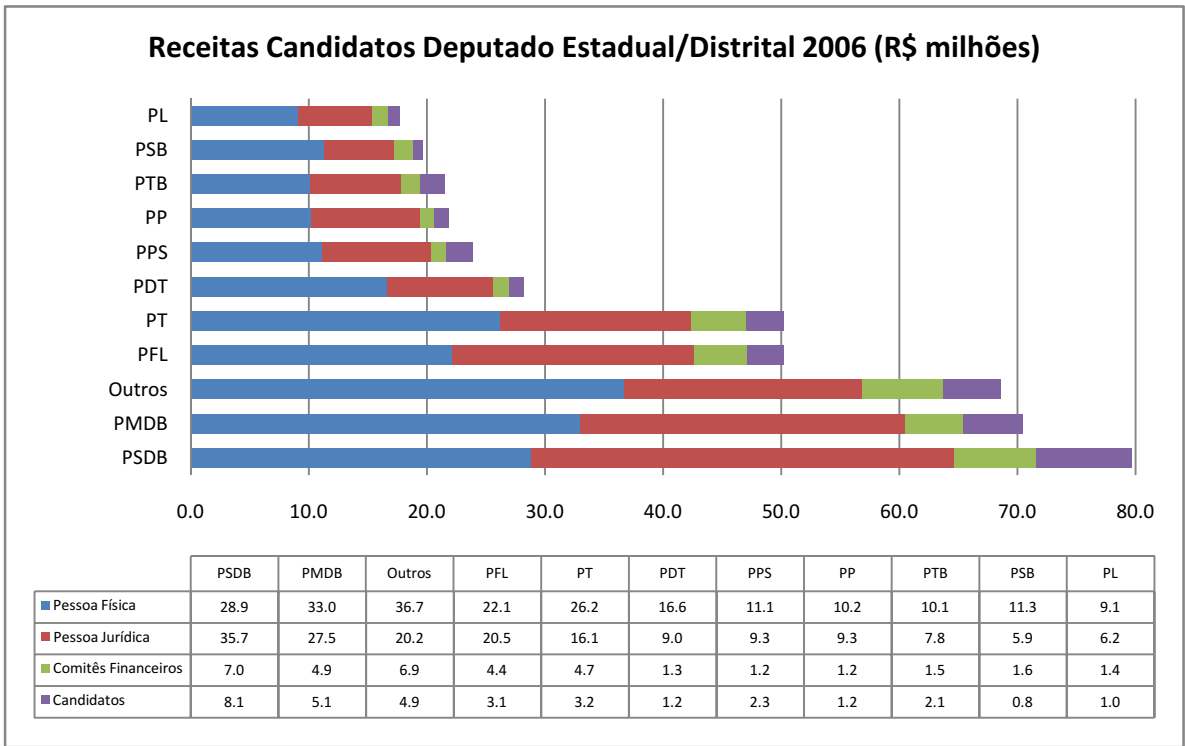
(h) Com exceção do PPS, percebe-se claramente uma diminuição da presença das receitas oriundas de pessoas físicas, se comparada às eleições para os demais cargos legislativos.

(4º) Eleições para Governador

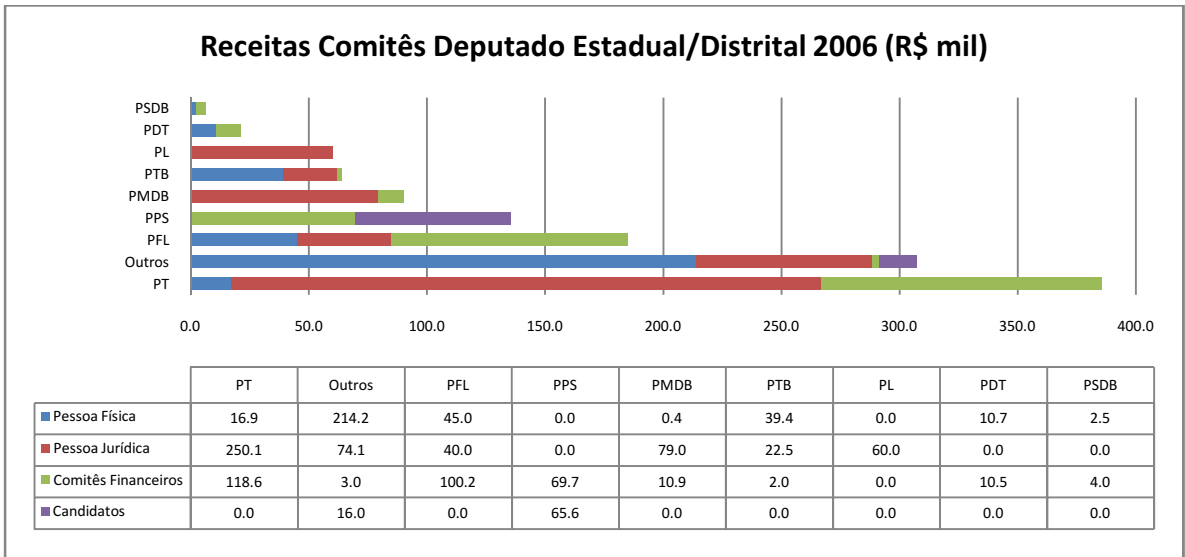
(i) Para o cargo de Governador, as contribuições oriundas de pessoas físicas perdem absolutamente a importância proporcional, com exceção do PL, PTB e dos pequenos partidos.

(j) Novamente, os partidos que mais arrecadaram foram o PMDB e PSDB (aproximadamente R\$ 87 milhões cada) e PT (mais de R\$ 50 milhões) e PFL (cerca de R\$ 40 milhões)

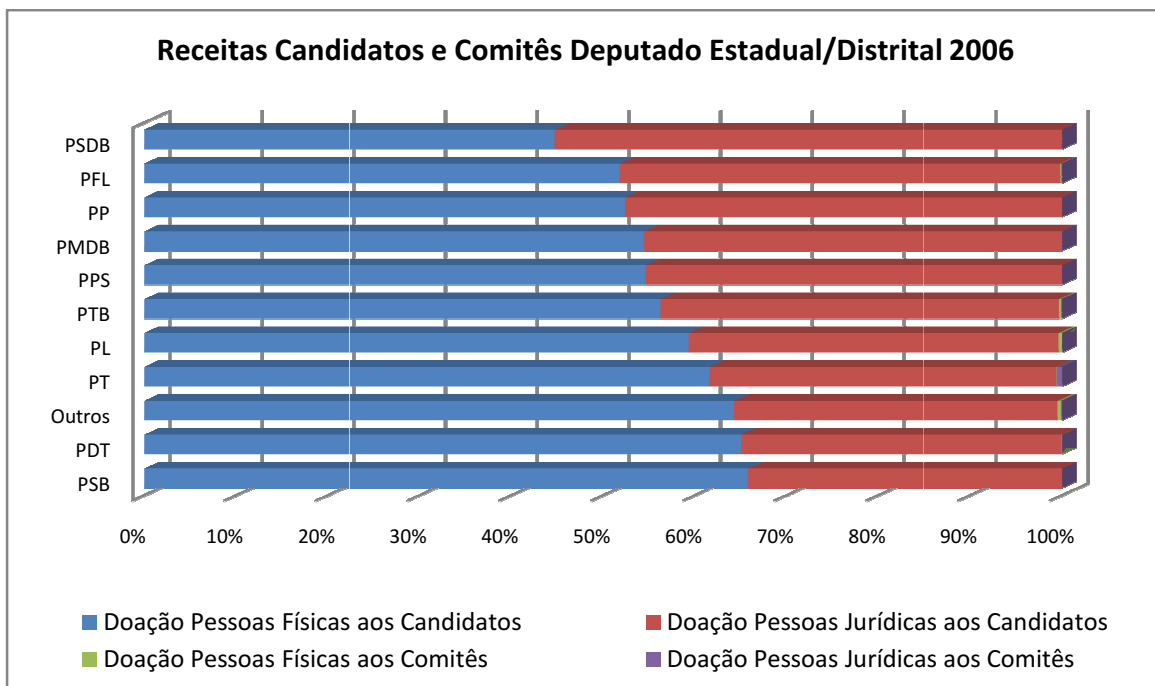
5.1 – Deputado Estadual/Distrital



Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

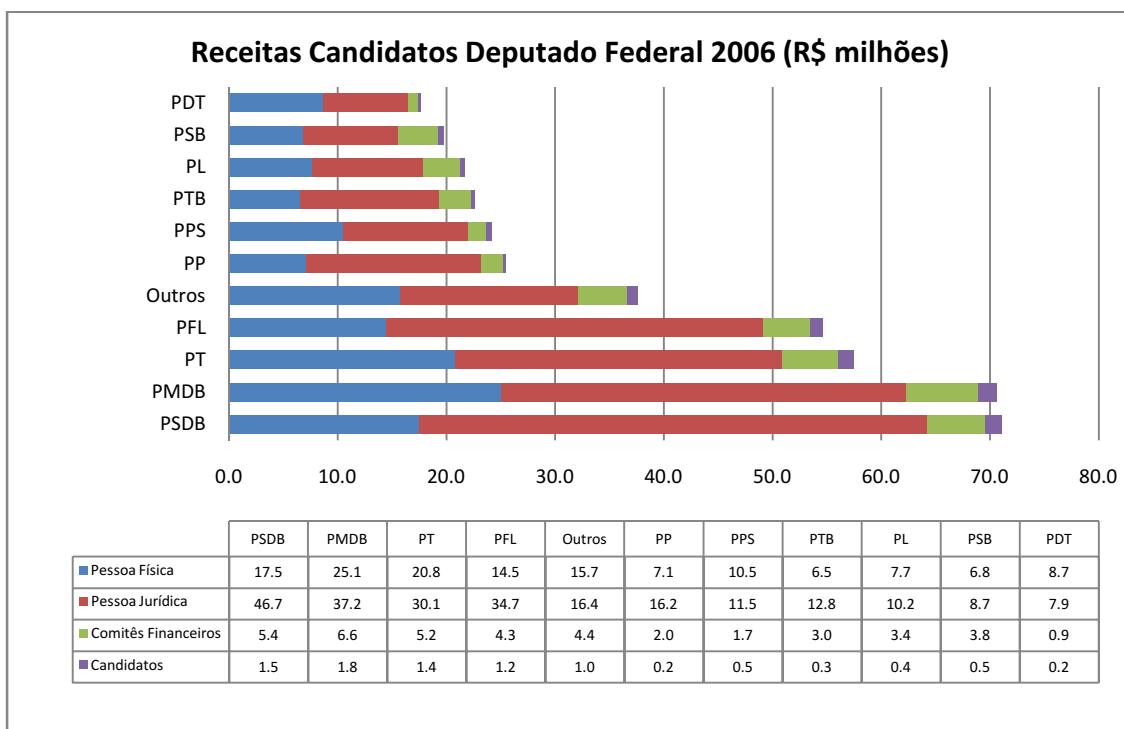


Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

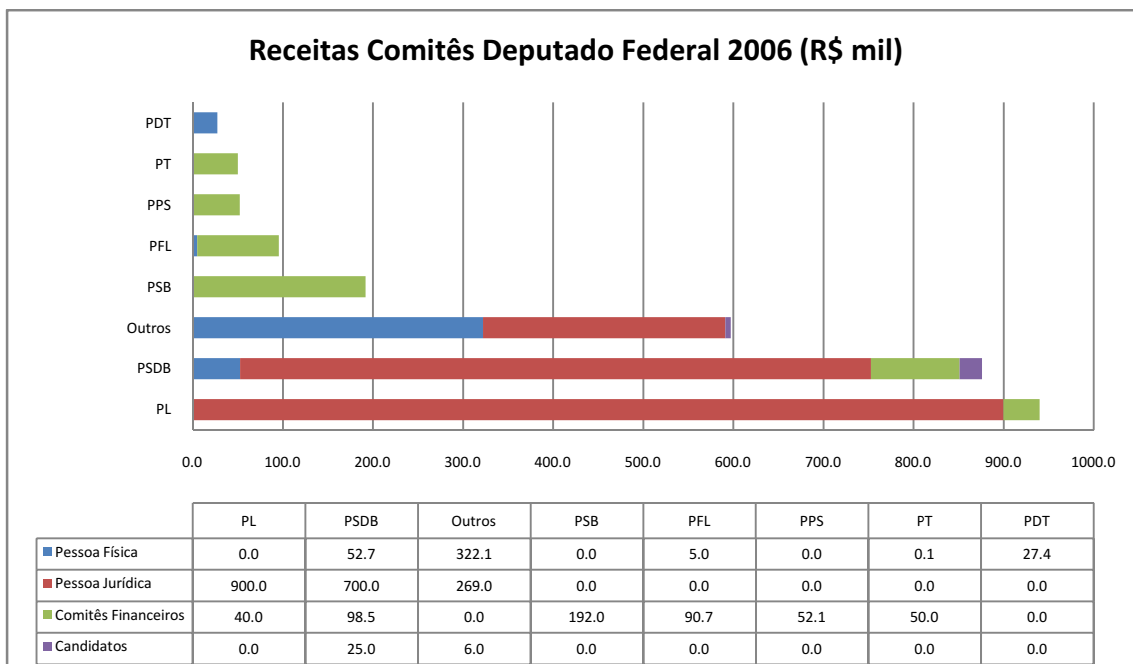


Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

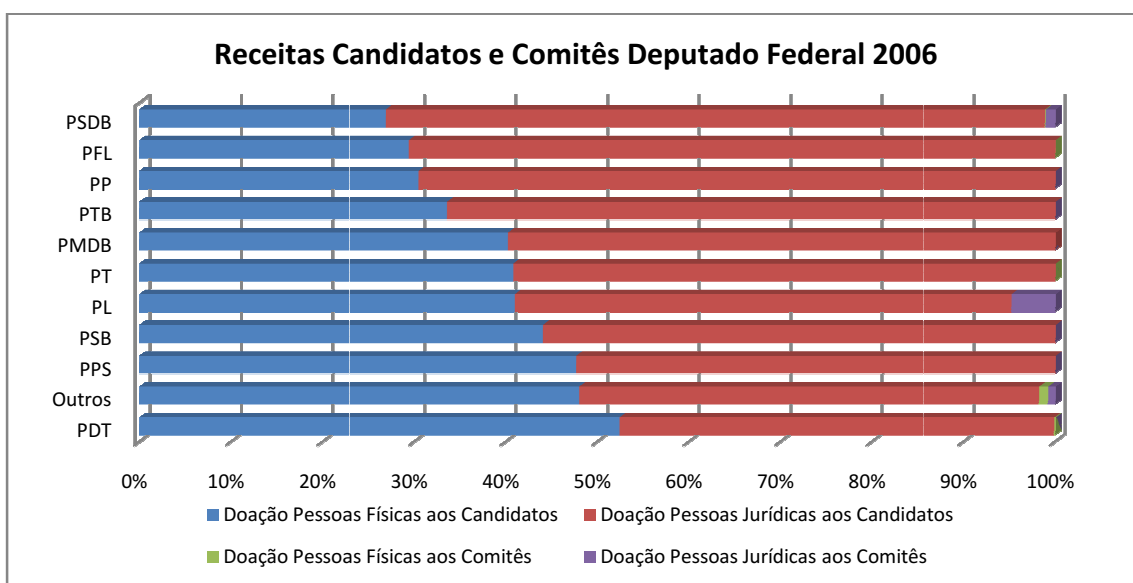
5.1 – Deputado Federal



Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

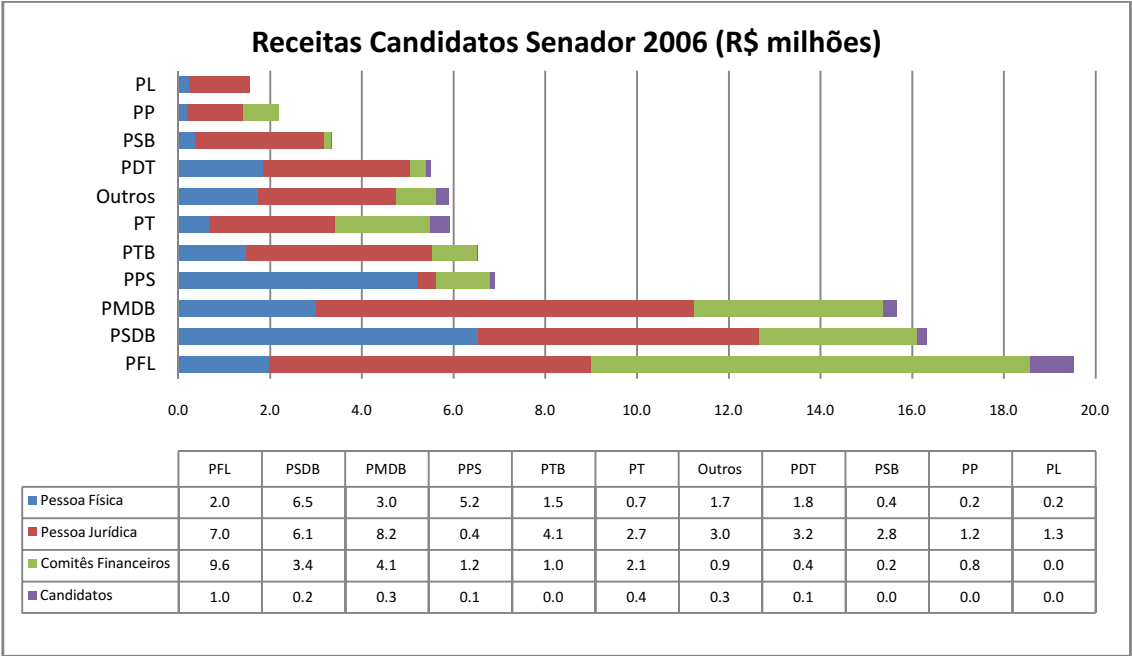


Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

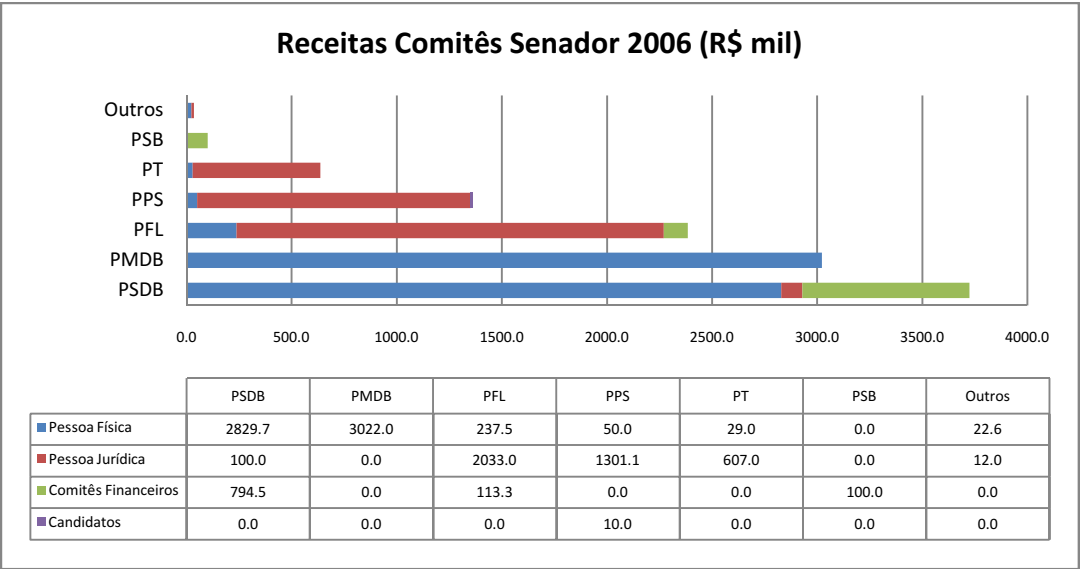


Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

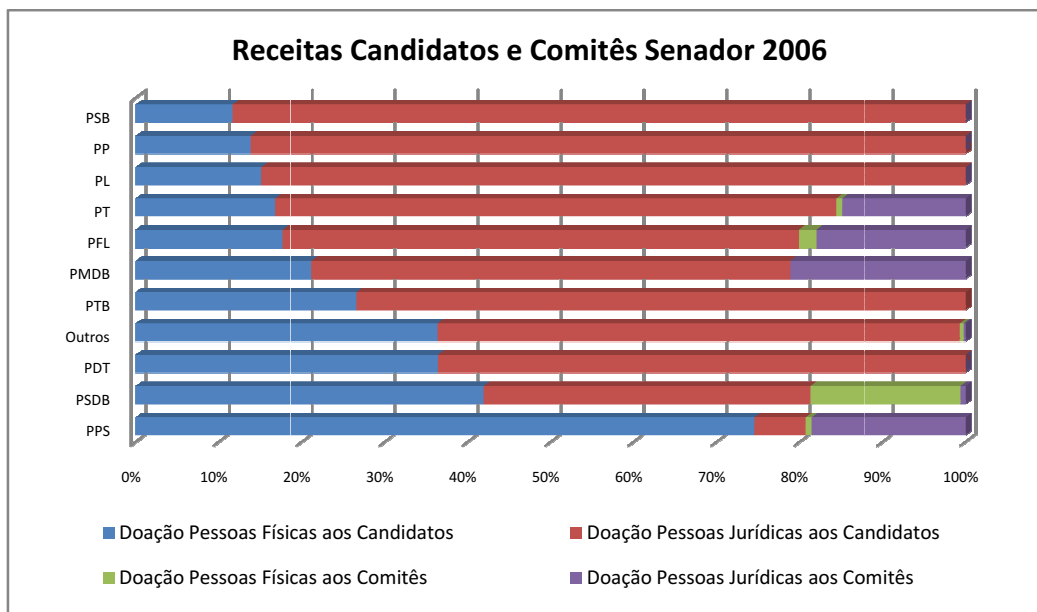
5.1 – Senador



Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

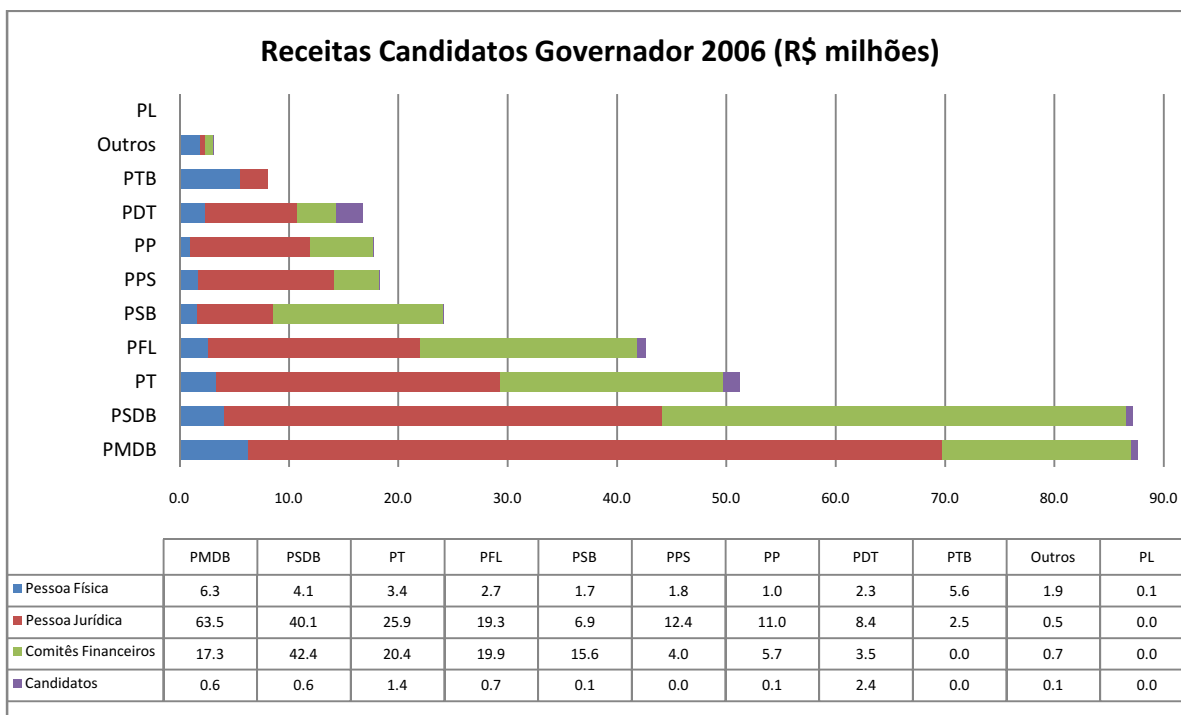


Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

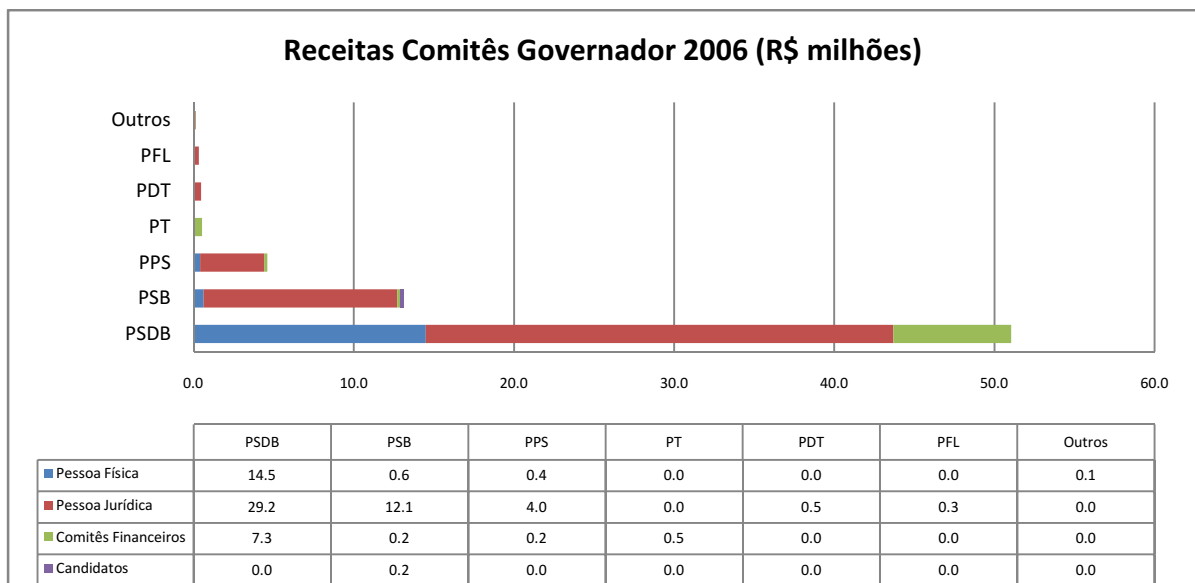


Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

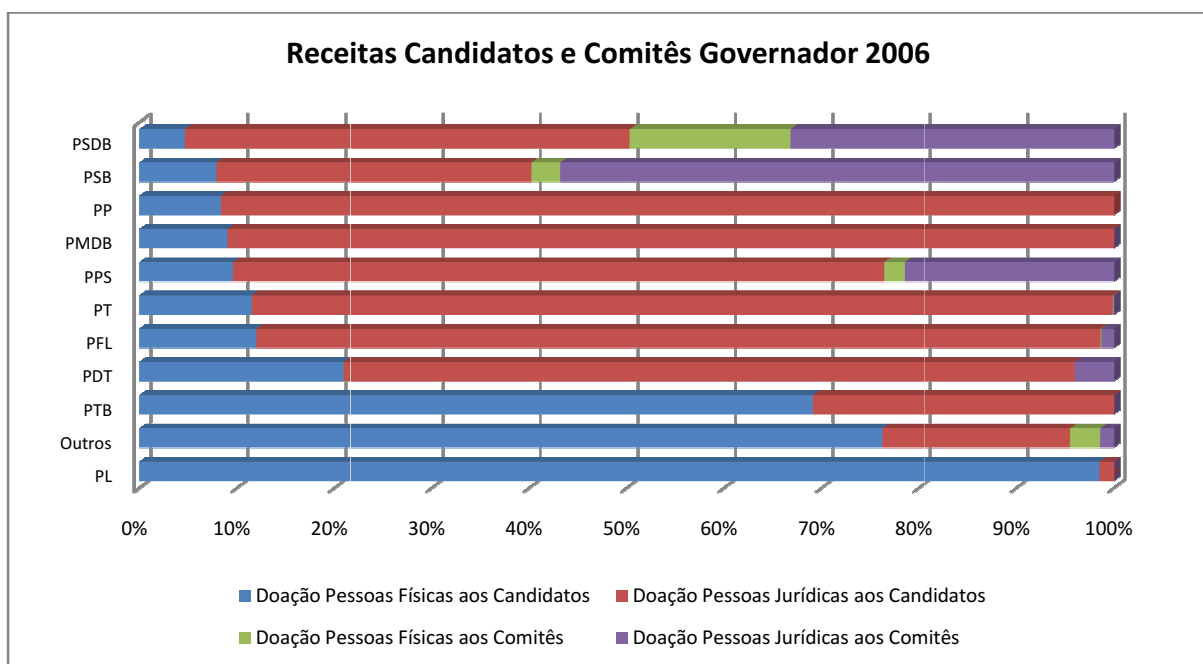
5.1 – Governador



Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.



Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.



Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

6 – À guisa de conclusão

As eleições de 2006 ocorreram num contexto bastante influenciado pela crise política ocorrida no ano anterior, denominada pela imprensa de “crise do mensalão”, que envolvia questões diretamente ligadas ao financiamento de campanhas eleitorais. Por motivos óbvios, vários setores da sociedade voltaram suas atenções para o debate acerca do impacto do poder econômico sobre o poder político. Não é de se desprezar que instituições reguladoras tenham ampliado a fiscalização nessas eleições. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral firmou acordos com o Banco Central do Brasil e com a Receita federal⁸.

Mesmo que altamente proibitiva (Peixoto, 2004 e 2005), a regulamentação do sistema de financiamento brasileiro possui uma série de “pontos cegos” que dificultam tanto o controle e a fiscalização das contribuições financeiras dos candidatos e partidos quanto se tornam inócuas no que se refere aos limites aos gastos. No primeiro quesito, as transações entre comitês financeiros e candidatos impossibilitam qualquer rastreamento das reais fontes de doação empregadas nas campanhas. Por esse mecanismo, os eleitores são vedados de conhecer os financiadores dos candidatos e partidos que se colocam na disputa (i.e. um candidato pretensamente pode se colocar a favor de proibições às armas e ser financiado pela indústria bélica sem que seus eleitores saibam, para isto basta que a indústria financie um comitê financeiro e repasse os recursos para o candidato).

No segundo quesito, limites inócuos à arrecadação e ao gasto, dois fatores chamam a atenção: (1) os tetos são relativos aos rendimentos auferidos pelos doadores no ano

⁸ Por meio da “Portaria Conjunta nº 74, de 10 de janeiro de 2006”, o TSE e a Secretaria da Receita Federal firmaram acordo sobre a troca de informações das receitas e despesas eleitorais. O documento pode ser encontrado em: [http://www.tse.gov.br/internet/partidos/prestacao_contas/arquivos/pc_tsesrf742006 .pdf](http://www.tse.gov.br/internet/partidos/prestacao_contas/arquivos/pc_tsesrf742006.pdf).

anterior (2% para pessoas jurídicas e 10% para pessoas físicas) – algo que parece não fazer muito sentido se o que se deseja é proteger a competitividade do sistema, principalmente, em um país campeão de desigualdades sociais como o Brasil. Como dito anteriormente, esses limites relativos parecem proteger menos a competitividade do sistema do que os doadores; (2) o oxímoro da auto-regulação, posto que são os próprios partidos e os candidatos que ditam o gasto máximo que será utilizado⁹. Ora, contradição em termos maior é difícil de encontrar!

Ainda que de forma bastante preliminar, esta comunicação realizou análises descritivas sobre as origens das receitas das declarações nas Eleições de 2006. Observou-se que as eleições para o cargo de Deputado Estadual/Distrital é o que possui proporcionalmente o maior peso das doações de pessoas físicas. Se se considera a premissa que estas doações representam participação dos indivíduos na política, essa participação acontece exatamente com o cargo mais baixo na estrutura do poder político disputado nas eleições nacionais. É de se notar, entretanto, que as origens dos recursos de pessoas físicas podem representar também o fenômeno do que aqui se denominou por autofinanciamento, ou seja, candidatos que se lançam pela primeira vez e investem recursos próprios. Não obstante, estas questões serão tratadas com mais precisão em trabalhos próximos.

Verificou-se que os postulantes aos cargos de Senador e Governador são os que mais se utilizam proporcionalmente de recursos de pessoas jurídicas, assim como também dos comitês financeiros. Caberão igualmente análises posteriores que permitam identificar quais empresas tendem a investir em quais cargos. Para isso será necessário “abrir” o

⁹ Lei 9.054/ 97 Art. 18. Caput: “Juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição em que concorrerem.”

caixa das receitas declaradas, que demonstram mais de 20.000 CNPJ's distintos. Algo nada desprezível a ser considerado como tarefa.

Por fim, não obstante as variações entre os distintos cargos disputados, identificou-se que as receitas declaradas pelo Partido dos Trabalhadores são as que possuem proporcionalmente maior importância das doações de pessoas físicas.

Anexos

Partidos	Comitês Financeiros					Candidatos				
	Mean	N	Sum	Median	% of Total Sum	Mean	N	Sum	Median	% of Total Sum
Total	41.641	7.963	331.587.449	1.000	100	5.506	255.117	1404.845.040	800	100
PSDB	62.896	1.983	124.723.805	1.000	37.61	7.019	36.272	254.593.656	750	18.12
PT	40.091	2.266	90.846.664	125	27.40	4.915	50.037	245.961.532	500	17.51
PMDB	119.131	294	35.024.713	50.000	10.56	8.528	28.660	244.432.412	1000	17.40
PFL	95.390	262	24.992.200	40.000	7.54	8.710	19.168	166.955.176	1200	11.88
PPS	50.214	253	12.704.155	14.700	3.83	6.170	11.888	73.359.623	1000	5.22
PDT	15.021	314	4.716.683	500	1.42	4.327	16.127	69.789.531	890	4.97
PP	33.496	191	6.397.763	10.000	1.93	6.840	9.835	67.278.206	1280	4.79
PSB	38.036	526	20.006.971	2.690	6.03	4.424	15.149	67.030.216	800	4.77
PTB	8.885	293	2.603.555	200	0.79	5.229	11.219	58.671.412	700	4.18
PL	55.076	35	1.927.660	40.000	0.58	4.583	8.940	40.974.182	909	2.92
PV	5.141	207	1.064.313	900	0.32	2.825	10.500	29.672.909	500	2.11
PC do B	8.001	470	3.760.583	1.600	1.13	2.647	6.787	17.967.891	500	1.28
PSC	12.502	17	212.541	4.360	0.06	2.671	5.540	14.801.111	800	1.05
PMN	16.259	15	243.885	10.000	0.07	2.817	3.812	10.738.792	1000	0.76
PSDC	3.570	54	192.812	1.375	0.06	3.156	1.611	5.085.004	900	0.36
PHS	4.554	16	72.875	862	0.02	2.336	1.988	4.644.854	840	0.33
PT do B	10.134	13	131.742	2.500	0.04	2.554	1.710	4.368.244	1000	0.31
PTC	4.571	32	146.301	1.786	0.04	2.198	1.799	3.955.049	580	0.28
PSL	10.534	37	389.764	2.000	0.12	2.815	1.333	3.753.306	1000	0.27
PRONA	4.757	69	328.279	1.300	0.10	2.262	1.602	3.625.094	550	0.26
PSOL	1603	250	400.888	463	0.12	798	4.181	3.336.442	250	0.24
PRP	3596	13	46.750	1.500	0.01	1.993	1.546	3.081.336	746.5	0.22
PAN	3400	27	91.810	210	0.03	2.022	1.482	2.997.426	750	0.21
PRTB	4157	22	91.470	2.375	0.03	3.232	896	2.896.354	1000	0.21
PTN	9586	12	115.043	4.125	0.03	2.040	1.084	2.212.120	600	0.16
PRB	32021	6	192.128	12.734	0.06	1.614	1.315	2.122.586	1000	0.15
PSTU	552	267	147.636	140	0.04	628	437	274.581	225	0.02
PCB	472	16	7.560	325	0.00	1.527	158	241.357	500	0.02
PCO	2300	3	6.900	2.000	0.00	600	41	24.623	230	0.00

Descritiva de Receitas dos Comitês Partidários por Cargo					
Comitês por Cargos	Origem	N	Sum	Median	Std. Deviation
Comitê Financeiro Deputado Estadual	Pessoa Física	251	328998	500,00	2958,089
	Pessoa Jurídica	41	525700	5000,00	18721,519
	Comitês Financeiros	10	318826	10675,00	41261,217
	Candidatos	6	81579	7837,50	15878,083
	Total	308	1255103	800,00	12256,981
Comitê Financeiro Deputado Federal	Pessoa Física	29	407160	1000,00	57401,628
	Pessoa Jurídica	24	1868950	50000,00	66309,572
	Comitês Financeiros	13	523254	25000,00	38615,036
	Candidatos	3	31014	10000,00	4502,525
	Total	69	2830378	9000,00	62762,323
Comitê Financeiro Governador	Pessoa Física	458	15614842	300,00	580200,845
	Pessoa Jurídica	414	46105224	36250,00	217470,891
	Comitês Financeiros	13	8027280	250000,00	970033,091
	Candidatos	5	438096	17723,00	102352,467
	Total	890	70185442	3245,00	462100,368
Comitê Financeiro Senador da República	Pessoa Física	23	3168775	1525,00	407632,227
	Pessoa Jurídica	93	7075067	50000,00	96425,683
	Comitês Financeiros	6	1007799	100000,00	218792,890
	Candidatos	1	10000	10000,00	.
	Total	123	11261641	50000,00	199660,873
Comitê Financeiro Presidente da República	Desconhecido	1	6000	6000,00	.
	Pessoa Física	1820	6422913	50,00	44320,518
	Pessoa Jurídica	643	122013515	20000,00	441540,529
	Comitês Financeiros	3	265350	99900,00	82870,396
	Candidatos	9	38630	2000,00	7213,653
	Total	2476	128746408	147,00	242257,880
Comitê Único	Desconhecido	6	6238	819,00	1107,177
	Pessoa Física	2417	10950984	400,00	39696,697
	Pessoa Jurídica	1164	78318615	20000,00	133402,531
	Comitês Financeiros	228	23170134	26250,00	260534,982
	Candidatos	282	4862506	2000,00	62990,324
	Total	4097	117308477	1200,00	105311,119

Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

Descritiva de Receitas dos Candidatos por Cargo					
Cargos Recodificados	ORIGEM	N	Sum	Median	Std. Deviation
Deputado Estadual	Desconhecido	273	160194	57.63	1571.919
	Pessoa Física	102942	215367858	600.00	6654.127
	Pessoa Jurídica	19448	167533400	3000.00	15197.012
	Comitês Financeiros	12540	36089502	800.00	9322.863
	Candidatos	11399	32910270	725.00	8033.495
	Total	146602	452061224	800.00	8885.367
Deputado Federal	Desconhecido	121	93578	20.69	4740.131
	Pessoa Física	55461	140868104	500.00	10946.319
	Pessoa Jurídica	14838	232390096	5000.00	27100.919
	Comitês Financeiros	6525	40535894	1100.00	21035.761
	Candidatos	2868	8871237	840.00	8498.906
	Total	79813	422758908	900.00	16856.039
Governador	Desconhecido	49	207641	131.13	14817.341
	Pessoa Física	9320	30768590	500.00	23839.665
	Pessoa Jurídica	4560	190474418	8000.00	87995.881
	Comitês Financeiros	3419	129532282	2304.16	242683.371
	Candidatos	473	6028801	3000.00	37565.841
	Total	17821	357011731	1000.00	118081.668
Presidente	Pessoa Física	1080	787955	200.00	3791.096
	Pessoa Jurídica	74	3132749	4600.00	72234.720
	Comitês Financeiros	576	78965077	3284.75	395900.244
	Candidatos	11	516202	19543.50	81211.951
	Total	1741	83401983	400.00	236805.505
Senador	Desconhecido	22	325812	500.00	59056.998
	Pessoa Física	6613	23268041	100.00	29469.059
	Pessoa Jurídica	1207	40181211	10000.00	58849.889
	Comitês Financeiros	1130	23487785	2462.50	56131.766
	Candidatos	168	2348345	1875.00	56957.075
	Total	9140	89611194	200.00	40725.728

Fonte: Dados Calculados pelo Autor com base nas informações fornecidas pelo TSE.

7 – Bibliografia

- BRAGA, Maria do Socorro e BOURDOUKAN, Adla. “Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público”. Paper apresentado no 32º Encontro Anual da Anpocs, GT 28: Partidos e Sistemas Partidários, 2008.
- CAMPOS, Mauro. “Financiamento de Campanhas Eleitorais e *Accountability* na América do Sul: Argentina, Brasil e Uruguai em perspectiva comparada”. Trabalho apresentado no Fórum IUPERJ/UFMG, “Democracia e Desenvolvimento na América Latina”. Novembro de 2004. mimeo
- CAREY, J. e SHUGART, M. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”. *Electoral Studies*, vol. 14, nº 4, 1995.
- FLEISCHER, David. “Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais”. In: Os custos da Corrupção. *Cadernos Adenauer*, nº 10, 2000.
- GRANDE, Edgar. “Neoconservatism and conservative-liberal economic policy in West Germany”. *European Journal of Political Research*, vol. 15: 281-296, 1987.
- HALL, Peter, TAYLOR, Rosemary C. R. “As Três Versões do Neo-Institucionalismo”. Lua Nova, n.58, ano 2003.
- HUNTINGTON, S. The third wave: democratization in the late twentieth century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- IDEA. International IDEA Handbook on Funding of Political Parties and Elections Campaigns. Stockholm, International IDEA, 2004.
- NASSMACHER, Karl-Heinz. “O financiamento de partidos na Alemanha posto à prova”. In: Os custos da Corrupção. *Cadernos Adenauer*, vol 10, 2000.
- _____. “Political Parties, Funding and Democracy”. In: IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2ªed, 2000.
- _____. “Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil”. *Dados*, v.45, nº.2, 2002.

NORRIS, PIPPA. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SAMUELS, David. "Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 63, nº 2, 2001(a)

_____. "Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil". *Comparative Politics*, vol. 34, nº 1, 2001(b).

_____. "Financiamento de campanha e eleições no Brasil: O que podemos aprender com o "caixa um" e propostas de reforma". In: BENEVIDES, Maria Victoria *et ali.* (orgs.) *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

SORAU, Frank J. *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*. New Haven: Yale University Press, 1992.

ZOVATTO, Daniel. The legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin Latin America. In: IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003.