



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

**Padrões de Financiamento de Campanha Entre os Estados e Regiões
Brasileiras**

Paulo Sérgio dos Santos Ribeiro (UFPA)

Carlos Augusto da Silva Souza (UFPA/UNAMA)

**Caxambu – MG
24 a 28 de Outubro de 2011**

PADRÕES DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ENTRE OS ESTADOS E REGIÕES BRASILEIRAS

Paulo Sérgio dos Santos Ribeiro^(*)

Carlos Augusto da Silva Souza^()**

Resumo:

Este trabalho apresenta como proposta de discussão estabelecer uma abordagem sobre o financiamento de campanha no processo político eleitoral a partir de um estudo de caso das eleições legislativas de 2006 ocorridas no Brasil. No Brasil, parte da literatura vem indicando uma ausência de simetria entre os competidores pelo fato de que o sistema eleitoral brasileiro possibilita que candidatos com maior acesso a recursos financeiros adquiram mais vantagens na produção de resultados eleitorais. Por outro lado, a necessidade de gastos elevados nas campanhas eleitorais provoca um acentuado comprometimento dos parlamentares com os agentes financiadores de suas campanhas, limitando o alcance da representação social que o sistema democrático deveria produzir. Nesta situação, o presente trabalho procura avaliar a relação entre financiamento de campanha e eleição no Brasil procurando identificar a existência de algum padrão entre os estados e regiões que compõe a federação brasileira no processo de formação de receitas e despesas necessárias na condução das campanhas eleitorais.

1. Introdução

A democracia moderna ancorada na idéia de democracia representativa se caracteriza por um processo de aceitação da diversidade social e como um processo de competição, que envolve um jogo político que requer informação, cooptação e estratégias de persuasão e outros recursos de forma a conseguir a adesão do eleitor aos candidatos e partidos que se lançam no mercado de votos.

Desde a famosa sentença de Schumpeter afirmando ser a democracia apenas um método de seleção de líderes em competição pelo voto, que os especialistas têm procurado soluções para melhorar e aperfeiçoar o processo de competição e de escolha das lideranças políticas. Por esta razão, nas democracias modernas, o processo de competição

^(*) Sociólogo, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará.

^(**) Economista, Mestre e Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Professor da Universidade Federal do Pará e Universidade da Amazônia.

entre grupos políticos rivais, requer mecanismos de comunicação, para que as intenções e ações possam ser conhecidas e reconhecidas pelo eleitor como aquelas que melhor satisfazem os seus interesses por políticas governamentais.

Para Gomes (1994) “nas sociedades democráticas, a luta contra o interesse oposto, diferente ou antagônico transforma-se na disputa pela obtenção do consentimento da maioria”. Esta, por sua vez, tem na discussão pública e na propaganda os seus elementos fundamentais. “A discussão pública é a exposição pública dos argumentos em favor da posição que se quer defender contra qualquer posição contrária ou distinta numa interlocução socialmente garantida em que todos os opositores são convocados a intervir” (GOMES, 1994). Por esta razão, o exercício prático da competição política pressupõe garantias para a liberdade de organização, escolha e liberdade para expressar opiniões políticas.

Desta forma, um dos componentes mais importantes para o funcionamento das democracias modernas está justamente nas campanhas eleitorais que servem como canal de comunicação entre os candidatos, partidos e o eleitor de forma a obter o reconhecimento social necessário para o processo de representação. A aceitação de determinada posição política pelo todo social como representante político só ocorre quando uma ampla quota dos cidadãos enuncia publicamente (pelo voto) a sua adesão às posições apresentadas por tal sujeito ou grupo. Entretanto, uma das condições essenciais para que esta adesão se verifique é, certamente, a publicização da posição que o grupo sustenta através de idéias, concepções e programas de governo, que se faz mediante a atividade da propaganda e da campanha eleitoral. Nesta situação, o esforço de mediação argumentativa dos conflitos de interesse, mediante a propaganda e os debates públicos, constituem-se de uma forma bem peculiar os elementos motrizes da democracia representativa.

Downs, por exemplo, em seu livro “Uma teoria econômica da democracia” dá uma importância vital para a propaganda e para a informação como elemento de escolha do eleitor. Downs analisa o eleitor “como um agente racional, que sabe como tem variado o seu bem estar ao longo do tempo. Neste sentido, para o autor, num mundo habitado por agentes racionais, a informação é usada pelo eleitor para optar entre alternativas divergentes. Nessa situação, os candidatos devem fornecer informações aos eleitores em um esforço de neutralizar a oposição, e os eleitores devem buscar permanentemente informações sobre os candidatos para decidir o seu voto” (SOUZA; 2006). No modelo de

Downs, a competição política também se traduz como uma competição por informação e a propaganda e os gastos de campanha envolvidos na sua execução são elementos fundamentais para o perfeito funcionamento do processo democrático.

2. A Origem dos Recursos para o Financiamento das Campanhas

Apesar de reconhecer a importância da campanha como instrumento necessário para a competição política e como mecanismo indispensável a disposição do eleitor para o reconhecimento das propostas alternativas apresentadas pelos candidatos e partidos, ainda há muita discussão sobre a capacidade dos grupos em financiar as campanhas eleitorais.

Alguns especialistas avaliam que os padrões de disponibilização de recursos para a necessária publicização das propostas e idéias por partidos e candidatos não estão igualmente distribuídos entre os grupos de interesse. Muitos atores políticos encontram dificuldades para acessarem recursos necessários para a intermediação entre a liderança, o eleitor e a conquista do mandato representativo. Por esta razão, muitas potenciais lideranças não encontram espaços no processo de comunicação com o eleitor, devido aos altos custos impostos para o financiamento de uma campanha eleitoral. Além do mais, segundo alguns autores, a necessidade de gastos elevados nas campanhas eleitorais tem produzido um acentuado comprometimento dos parlamentares com grupos econômicos fortes, levando com que o poder econômico tenha enorme influência no governo que vai ser instalado através do voto.

A este respeito, com relação ao problema do financiamento de campanha a literatura especializada tem dado destaque para três opções preferenciais: o financiamento exclusivamente privado, o financiamento baseado integralmente no subsídio com fundos públicos e o financiamento misto.

Segundo Rubio (2005) durante o desenvolvimento da democracia representativa, principalmente no final do século XIX e primeira metade do século XX, o financiamento privado de campanhas foi à única fonte de receita com que os partidos e candidatos podiam contar na tarefa de se relacionar com os eleitores. Na segunda metade do século XX, entretanto, surgiu uma corrente de opinião que enfatizou os riscos implicados em deixar que a política fosse financiada somente com fundos provenientes dos setores economicamente relevantes. O principal argumento contra o financiamento exclusivamente privado das campanhas consistia na avaliação de que este procedimento

contribui para produzir dependência dos representantes em relação aos grupos economicamente mais poderosos. Neste sentido, os eleitos passariam a representar mais seus financiadores do que os cidadãos que os elegeram, sendo que as decisões políticas poderiam estar mais inspiradas em interesses particularistas do que no interesse público.

Da mesma forma, para Rubio (2005), as constituições posteriores à Segunda Guerra Mundial passaram a incorporar os partidos políticos como instituições fundamentais da democracia, e a constitucionalização dos partidos implicava certa obrigação do Estado para com a garantia de seu funcionamento. Nesse contexto, começou-se a adotar o financiamento público para as campanhas eleitorais e a sustentação dos partidos, e os sistemas de financiamento passaram a ser mistos.

Atualmente vem ganhando adeptos tanto entre especialistas quanto entre dirigentes políticos a proposta de adoção de financiamento integralmente público. Acredita-se que essa forma de financiamento evitaria as consequências negativas do aporte privado, além de diminuir os custos das campanhas e aumentar o equilíbrio das disputas.

Segundo os defensores do financiamento público, o aporte de fundos públicos para as campanhas produziria os seguintes incentivos:

[...] geraria condições de competição eleitoral equitativas; promoveria a participação de partidos ou candidatos que carecem de recursos e não têm capacidade de arrecadação; evitaria a pressão direta ou indireta dos empresários e doadores sobre os atores políticos; diminuiria a necessidade de fundos dos partidos e candidatos; reduziria o potencial de corrupção; contribuiria para a sustentação e o fortalecimento dos partidos como atores fundamentais para o funcionamento das democracias representativas. (RUBIO; 2005)

Na experiência internacional alguns exemplos de financiamento público são constantemente mobilizados para explicar as vantagens deste procedimento. Na Alemanha, por exemplo, o financiamento público foi incorporado em 1959 com o objetivo principal de fazer com que os partidos, especialmente a União Democrata Cristã e o Partido Democrata Liberal, se tornassem independentes dos grupos de interesse que os financiavam. Ao mesmo tempo, permitiu ao Partido Social Democrata estreitar o hiato que o separava daquele partido. No caso da Suécia e da Finlândia, o financiamento público surgiu em resposta à crise econômica dos jornais, que pertenciam a empresas vinculadas aos partidos políticos. (SIQUEIRA; 1996)

O caso do México é outro exemplo bem-sucedido de utilização do financiamento público para gerar uma competição partidária pluralista. Sem os fundos públicos e a criação de um organismo regulador independente como o Instituto Federal Eleitoral (IFE), teria

sido muito mais difícil superar o sistema partidário hegemônico, que tinha o Partido Revolucionário Institucional (PRI) como ator central, e criar incentivos para a formação de um sistema plural e com alternância de poder. Promover a competição eleitoral e "nivelar" o campo de jogo são ações coerentes com o princípio de igualdade de oportunidades e participação efetiva, que está na própria essência da democracia segundo Siqueira (1996).

Por outro lado, alguns autores demonstram certo ceticismo em relação ao argumento das vantagens do financiamento público, pois para essa corrente o financiamento público não evitaria a corrupção e o clientelismo, além de servir como instrumento de manutenção do caciquismo e consolidação dos partidos tradicionais avessos à circulação das elites no poder, próprios dos arranjos democráticos atuais. A esse respeito, conforme Rubio (2005) o objetivo de dirigir os fundos públicos para o fortalecimento dos partidos e do equilíbrio de forças na competição política pode não se manifestar na realidade, pois se a meta é o fortalecimento institucional dos partidos não bastará dispor desses fundos no momento da campanha. Em muitos países prevê-se a destinação periódica de fundos públicos aos partidos para cobrir seus gastos de funcionamento. Nesse sentido, há que determinar aplicações específicas para os recursos públicos, tais como a formação e capacitação de líderes ou a realização de estudos e pesquisas, fins para os quais dificilmente se obteriam fundos de origem privada.

Da mesma visão compartilha Costa (2003) para quem “um elemento essencial para que o financiamento público possa alcançar os objetivos assinalados é o estabelecimento de um mecanismo de controle eficiente e de um sistema de sanções razoável e aplicável. O organismo de controle deve ser independente do poder político e competente do ponto de vista de suas atribuições, além de ser dotado da infra-estrutura necessária para efetivar a implementação das normas”. Caso os critérios da distribuição dos fundos sejam destinados para a obtenção de cadeiras parlamentares é provável que seu efeito não seja a ampliação da participação ou a criação de um ambiente de competição aberto e plural, mas a consolidação dos partidos tradicionais e a manutenção do *status quo* do sistema partidário.

Por outro lado, para Costa (2003) “o financiamento público também apresenta algumas arestas problemáticas”. Para ele, em países subdesenvolvidos ou propensos a crises econômicas severas, com altos índices de pobreza e com amplos setores da população com necessidades básicas insatisfeitas, a sociedade pode questionar a alocação de

recursos do orçamento público aos partidos políticos, para financiar políticos nem sempre comprometidos com a produção de bem público. Por outro lado, se o grosso dos gastos dos partidos é custeado com recursos públicos produz-se uma relação de dependência com o Estado, uma espécie de "estatização" dos partidos. Essa dependência se torna politicamente mais perigosa para o livre jogo democrático quando a administração dos fundos de financiamento público está nas mãos do governo e não de uma entidade independente. Ao mesmo tempo, isso gera um distanciamento dos partidos em relação à população, aprofundando a crise de confiança que os afeta.

Para Costa (2003) o efeito do financiamento público como antídoto contra a corrupção não tem sustentação empírica suficiente. De fato, episódios de corrupção associados ao financiamento da política verificam-se tanto em países que prevêem o financiamento público quanto naqueles que não o contemplam. Casos como o do chanceler alemão Helmut Kohl, o dos "Amigos de Fox" no México e o dos que redundaram nos processos da operação Mãos Limpas na Itália se deram em contextos de sistemas com financiamento público de partidos e campanhas.

Por outro lado, alguns autores vêm defendendo a tese de que a proibição da contribuição privada nas campanhas eleitorais pode ter conseqüências ainda mais negativas para a política. Em primeiro lugar, "não se tem garantia de que os aportes privados não continuarão a existir por meios ilegais, canalizando-se de forma encoberta e fora de qualquer possibilidade de controle e transparência" (RUBIO; 2005). Com efeito, sempre haverá grupos ou indivíduos interessados em apoiar financeiramente partidos ou candidatos e que ante a proibição encontrarão meios eficazes de ocultar a rota do dinheiro, por meio de contas bancárias no estrangeiro, pessoas interpostas ou triangulação de fundos. Em segundo lugar, o Estado terá de ampliar a parcela do orçamento público alocada aos partidos ou candidatos, deixando de canalizar parte do orçamento para projetos de interesse coletivo.

Sem dúvida, o financiamento privado tem gerado mais críticas que elogios. Embora o aporte de recursos aos partidos por parte de cidadãos e empresas possa ser visto como uma forma de participação política, ou mesmo como uma forma de expressão da própria ideologia, objeta-se que pode conduzir a uma "colonização" das estruturas estatais por parte de grupos privados economicamente poderosos. Quando isso ocorre, afeta-se a essência mesma das democracias representativas, pois os dirigentes políticos,

congressistas, presidentes e ministros podem deixar de atuar em prol do bem comum e transformar-se em agentes de alguns grupos de interesse.

A fim de evitar ou prevenir a influência ilegítima dos doadores na ação pública dos candidatos, os países têm recorrido a um duplo sistema de limitações: de um lado, estabelecem-se limites máximos para os montantes dos aportes privados, com o intuito de diversificar as fontes de receitas; de outro, proibem-se alguns aportes em razão da qualidade do financiador (indivíduos ou governos estrangeiros, sindicatos, empresas concessionárias de obras públicas etc.).

Um argumento tradicional a favor do financiamento privado refere-se à natureza dos partidos políticos como associações privadas e com participação voluntária. Dessa forma, seus membros, seguidores e simpatizantes teriam o direito e o dever de levantar os recursos que considerem necessários para que os partidos cumpram suas funções. O problema desse enfoque é que os partidos políticos, embora sejam associações voluntárias, têm na verdade uma natureza mista, quase pública, como reconhece muitas das constituições vigentes. Sendo assim, visto que uma das finalidades dos partidos é o acesso ao governo e a condução dos assuntos públicos, as questões que lhes dizem respeito deixam de ser de atribuição exclusiva de seus integrantes e passam a ser de interesse público, o que justificaria o financiamento público.

Alguns autores argumentam que, sob determinadas circunstâncias, a autorização do financiamento privado pode se tornar uma garantia de pluralismo político. Com efeito, um sistema de financiamento integralmente estatal pode dar margem a que o governo da vez execute manobras de exclusão a fim de criar obstáculos para a atuação política dos grupos de oposição. Se a lei restringe o financiamento público, por exemplo, aos partidos que não tenham representação parlamentar e simultaneamente proíbe os aportes privados, o resultado será o congelamento do sistema partidário. Ainda que a lei estabeleça critérios objetivos e amplos para a dotação de fundos, o governo poderá dificultar o acesso dos recursos à oposição por vias burocráticas indiretas. Nesses casos, o financiamento privado pode funcionar como elemento propiciador da competitividade eleitoral e política.

Para Rubio (2005) o mais aconselhável é estabelecer um sistema misto, que inclua tanto o financiamento público quanto o privado. O primeiro, deveria se estabelecer com base em critérios de distribuição que combinem os princípios de igualdade e proporcionalidade com algum elemento objetivo de enraizamento dos partidos na

sociedade (votos, bancadas parlamentares, fundos arrecadados etc.). O segundo, deve ser acompanhado de instituições reguladoras que possibilitem garantir a transparência sobre o montante, a origem e o destino dos recursos recebidos, com as limitações que sejam oportunas segundo as condições de cada país.

Qualquer que seja a estratégia de regulamentação adotada, uma das chaves do êxito do sistema será a criação de um organismo de aplicação e controle eficiente e independente. Quanto maiores as restrições e proibições, tanto maiores deverão ser a independência política, a competência jurídica e a capacidade técnica e operacional desse organismo. Sem isso, as regras se transformarão em fórmulas vazias em meio a uma realidade política permeada por expedientes paralelos e encobertos.

3. ANÁLISE DOS DADOS: O Financiamento de Campanha nas Eleições Legislativas de 2006 no Brasil

No Brasil, pela legislação eleitoral atualmente adotada, as campanhas eleitorais são financiadas pelas contribuições individuais, tanto na forma de pessoas físicas quanto jurídicas. As campanhas eleitorais, por outro lado, desembolsam fundos astronômicos, desnivelando a disputa entre os competidores. Nesta pesquisa procurou-se identificar a origem dos recursos que possibilitaram a formação das receitas que financiaram as campanhas dos deputados federais na eleição de 2006 e sua distribuição entre os estados e regiões brasileiras. Parte-se da hipótese que os parlamentares eleitos nos estados e regiões economicamente mais desenvolvidas tenham maior capacidade de arregimentar fundos privados para as suas campanhas e, portanto, nestes estados, há maior comprometimento dos eleitos com setores do capital privado.

Como base de dados utilizou-se a prestação de contas fornecidas pelos parlamentares ao Tribunal Superior Eleitoral e realizou-se um recorte territorial para identificar a existência (ou não) de diferenças entre os estados e regiões que compõe a federação brasileira no tocante as formas de financiamento. A prestação de contas relativa as eleições legislativas de 2006 foi regulamentada pela lei Nº11.300/2006, que obrigava os candidatos a divulgarem pela internet, através de sítio criado pelo TSE para esse fim, todos os recursos recebidos, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados.

Para facilitar o processo de avaliação dividiu-se o estado em regiões administrativas, adotando-se a divisão estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,

que reconhece a existência de cinco regiões geográficas – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

Em relação a composição do poder legislativo é válido lembrar que na esfera federal este poder é exercido de forma bicameral, composto por duas casas legislativas: Senado e Câmara dos Deputados. O senado representa os estados membros e o processo de representação é igualitária, sendo que cada estado elege três senadores através do sistema majoritário. A Câmara dos Deputados representa o povo, sendo os seus membros eleitos pelo sistema proporcional. Como a população dos estados é desigual o número de representantes a que cada estado tem direito é proporcional ao número de habitantes. Por esta razão, os estados e regiões mais populosos, que são justamente as mais desenvolvidos, apresentam proporcionalmente maior número de representantes em relação aos Estados e regiões menos desenvolvidas conforme tabela abaixo. Neste artigo o financiamento de campanha foi avaliado com base apenas na composição da Câmara dos Deputados.

Tabela 1 – Divisão Político-Administrativo do Brasil por regiões. 2009

Regiões do Brasil	Área %	População %	Participação no PIB %	Nº de Estados	Nº de Deputados
Norte	45,2	8,0	5,1	7	65
Nordeste	18,2	28,0	13,3	9	151
Centro-Oeste	18,9	7,2	9,1	3(*)	41
Sudeste	10,6	42,3	55,7	4	179
Sul	6,8	14,5	16,8	3	77

Fonte: IBGE/TSE

Nota: Não computado o Distrito federal

3.1. O Financiamento de Campanha Segundo Valores Arrecadados

O primeiro item de investigação refere-se aos valores arrecadados que possibilitaram financiar as campanhas dos deputados divididos entre as regiões. Neste particular dividiu-se os valores em cinco faixas conforme tabela abaixo. Na análise dos dados foi possível verificar que do ponto de vista do volume de recursos arrecadados não existe um padrão perfeitamente estabelecido entre os deputados e suas respectivas regiões. O que a análise indicou é que os deputados pertencentes a região Sudeste são proporcionalmente os que mais arrecadam e provavelmente os que mais gastam recursos em suas campanhas. Em segundo e terceiro lugar estão as regiões Centro-Oeste e Sul respectivamente. As regiões Norte e Nordeste, justamente as que possuem menor

dinamismo econômico, são as que apresentam os menores limites de arrecadação entre os parlamentares, o que pode referendar as análises sobre a relação existente entre desenvolvimento econômico e capacidade de financiamento.

É válido destacar, entretanto, que um elemento que pode influenciar no processo de arrecadação está no número de votos necessários para eleger um deputado que é desigualmente distribuído entre os estados e regiões. Nos Estados da região sudeste, por exemplo, o número de votos para eleger um deputado, em função do tamanho da população dos estados desta região, é bastante superior ao verificado nos estados pertencentes as regiões norte e nordeste. Esta evidência pode se constituir como base explicativa para as diferenças no volume arrecadado entre as unidades federadas e da necessidade de maior volume de recursos por parte dos deputados de algumas regiões em detrimento de outras.

Para se ter uma idéia o Estado de São Paulo, pertencente a região sudeste, apresentava segunda estimativas do IBGE 2007 uma população com cerca de 39.827.570 habitantes e elege setenta deputados, numa proporção de um deputado para cada 568.965 habitantes. Já o Estado de Roraima elege oito deputados, mas apresenta uma população com cerca de 395.724 habitantes, numa proporção de um deputado para cada 49.465 habitantes. Isto comprova que os custos para a eleição de um deputado em São Paulo são muito superiores aos custos para eleger um deputado em Roraima¹. Apesar da importância deste tipo de análise não, foram confrontados neste artigo os valores arrecadados com a quantidade de votos recebidos por cada parlamentar na eleição de 2006.

¹ Segundo a Constituição brasileira o número de representantes por estado deveria estar distribuído proporcionalmente ao número de habitantes de cada unidade federada. Entretanto, essa proporcionalidade é limitada a um mínimo de oito deputados e a um máximo de setenta deputados por estado. Esta limitação entre o número máximo e mínimo de deputados tem produzida intenso debate sobre a desproporcionalidade na alocação de cadeiras entre os estados brasileiros. Estados com elevada população estão subrepresentados na Câmara dos deputados enquanto estados com reduzida população estão sobrerrepresentados na formação das bancadas legislativas. Oliveira (2004) informa que caso fosse seguido a premissa da proporcionalidade entre representação territorial e população o Estado de São Paulo, por exemplo, deveria ter direito a eleger mais 42 deputados federais além dos setenta que já elege e Roraima, que atualmente elege 8, deveria eleger apenas um deputado federal.

Tabela 2 - Faixa de valores dos recursos utilizados pelos Deputados Federais nas eleições de 2006 segundo regiões brasileiras (em mil R\$).

Receitas (em R\$ por Mil)	Norte		Nordeste		Centro Oeste		Sul		Sudeste	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Até 200	31	47,7	41	27,2	3	7,3	12	15,5	35	19,5
201 a 400	20	30,8	59	39,1	8	19,5	25	32,5	37	20,7
401 a 600	11	16,9	25	16,5	11	26,8	15	19,5	32	17,9
601 a 800	1	1,5	10	6,6	5	12,2	11	14,3	24	13,4
Acima de 800	2	3,1	16	10,6	14	34,2	14	18,2	51	28,5
Total	65	100,0	151	100,0	41	100,0	77	100,0	179	100,0

Fonte: TSE

3.2. Valores arrecadados Segundo Bloco Ideológico.

Para ampliar as possibilidades analíticas sobre a existência de alguma variável que diferenciase as regiões em relação aos padrões de financiamento de campanha, realizou-se uma avaliação por bloco ideológico, para perceber se a natureza ideológica da legenda possuía alguma capacidade explicativa na produção de determinados resultados referentes ao financiamento das campanhas eleitorais. Nesta avaliação agregamos os candidatos a partir da dimensão ideológica das legendas² e os dividimos entre as regiões pesquisadas e os intervalos de valores das receitas declaradas na prestação de contas.

Na avaliação dos resultados percebeu-se que não há uma variação significativa das receitas entre os intervalos de recursos, tanto entre a base ideológica das legendas quanto entre as regiões, que possibilite afirmar que a posição ideológica do partido dos candidatos exerça alguma interferência sobre a capacidade de financiamento. Tanto os deputados pertencentes aos partidos de direita, quanto os de esquerda ou de centro se elegem com recursos que estão em todos os intervalos de financiamento utilizados. Nesta situação, podemos afirmar que submetidos as mesmas regras eleitorais, os volumes de recursos arrecadados pelos deputados para financiar suas campanhas parece depender muito mais de sua capacidade pessoal em angariar recursos do que pela presença do partido neste processo.

² A definição da ideologia partidária seguiu a classificação proposta por MAINWARING, Scott P. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil; tradução de Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.

Tabela 3 - Faixa de valores dos recursos utilizados pelos Deputados Federais nas eleições de 2006 segundo regiões brasileiras e bloco ideológico (em mil R\$)

Região	Até 200			200 - 400			401 - 600			601- 800			Acima de 800		
	E	D	C	E	D	C	E	D	C	E	D	C	E	D	C
Norte	68,4	52,4	32,0	15,8	33,3	40,0	15,8	9,5	20,0	0,0	0,0	4,8	0,0	4,8	4,8
Nordeste	43,1	21,4	14,3	31,4	39,3	50,0	15,7	17,9	14,3	3,9	10,7	4,7	5,9	10,7	16,7
Centro Oeste	11,1	15,4	0,0	44,5	15,4	10,5	22,2	30,8	26,3	11,1	0,0	21,1	11,1	42,1	38,4
Sul	27,3	6,6	27,3	40,9	30,0	40,9	22,7	16,7	22,7	9,1	16,7	9,1	0,0	30,0	0,0
Sudeste	18,5	24,1	16,0	27,8	24,1	13,0	18,5	18,5	16,0	13,0	13,0	14,5	22,2	20,3	40,5

Fonte: TSE

Nota: E (Deputados dos Partidos de Esquerda), D (Deputados dos Partidos de Direita) e C (Deputados dos Partidos de Centro)

3.3. A origem dos recursos

Na pesquisa procurou-se identificar a origem dos recursos que possibilitaram compor as receitas do financiamento de campanhas dos parlamentares eleitos em 2006. A partir da identificação dos nomes dos doadores, estabelecidas, segundo o ordenamento jurídico contido na lei nº11.300/2006 do TSE, foi possível estabelecer quatro fontes preferenciais de composição do financiamento – Doações de Pessoas Jurídicas (PJ), Doações de Pessoas Físicas (PF), Recursos Próprios (RPr) e Recursos do Partidos (RPa). Em seguida pela avaliação da proporção da contribuição de cada segmento nos recursos totais, foi possível estabelecer quatro níveis preferenciais de contribuição – 1º fonte que mais contribuiu para a formação dos recursos totais, 2º fonte, 3º fonte e 4º fonte respectivamente.

Em relação a origem dos recursos os dados revelam que a principal fonte de financiamento das campanhas dos deputados eleitos no Brasil, independentemente da região são as doações oriundas de pessoas jurídicas que aparece como a primeira fonte de recursos em todas as regiões analisadas. Essa fonte preferencial de recurso é, entretanto, proporcionalmente maior nas regiões Sul e Sudeste, quando comparada as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Isto pode estabelecer indícios da associação entre os interesses do capital privado e o processo eleitoral, pelo fato de que as regiões Sul e Sudeste são justamente as que apresentam maior dinamismo econômico e concentram grande parte das atividades produtivas controladas por elites econômicas fortes e com elevado poder de organização política. Neste sentido, é de se reconhecer o maior interesse do setor privado na eleição dos parlamentares nestas duas regiões. No Norte, Nordeste e também

no Centro Oeste, enquanto regiões subdesenvolvidas, e com elites econômicas pouco organizadas e com baixo poder econômico e reduzido interesse político, os parlamentares ainda encontram dificuldades para atrair o capital privado e integra-los no processo de financiamento de suas campanhas.

Tabela 4 - Fonte das receitas dos deputados federais eleitos em 2006 por regiões do Brasil

Região	Pessoa Jurídica				Pessoa Física				Recursos Próprios				Recursos do Partido			
	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º
Norte	54,2	25,4	19,0	1,4	19,0	25,5	34,2	21,3	20,3	37,1	24,5	18,1	20,4	23,8	33,8	21,9
Nordeste	56,3	20,6	9,8	13,3	17,5	38,2	24,2	20,1	13,2	21,1	33,1	32,6	12,3	19,2	28,7	39,8
Centro-Oeste	64,4	16,3	7,4	11,9	18,2	50,2	20,8	10,8	19,8	18,8	38,9	22,5	0,0	18,9	35,7	45,3
Sul	75,8	14,3	9,9	0,0	12,5	36,2	41,4	9,9	16,8	39,3	27,9	16,0	3,8	23,9	24,4	47,9
Sudeste	71,5	16,3	7,3	4,8	10,6	41,1	36,3	12,0	12,6	16,7	44,6	26,1	5,2	28,5	24,8	41,5

Fonte: TSE.

Nota: Os valores, 1º, 2º, 3º e 4º refere-se a primeira, segunda terceira ou quarta fonte preferencial dos recursos. Os cálculos foram realizados com base nos dados agregados de todos os deputados.

Quanto a segundo fonte preferencial de recursos não há um padrão definido entre as regiões brasileiras. Nas regiões Centro Oeste, Nordeste e Sudeste, a segunda fonte que possibilitou aos deputados realizarem o financiamento de suas campanhas está na contribuição de pessoas físicas, que corresponde a doação de correligionários, simpatizantes, amigos, familiares, e outros. Já nas regiões Norte e Sul a segunda fonte preferencial de financiamento está nos recursos dos próprios parlamentares, que desembolsam quantias significativas para conquistarem o acesso ao mandato.

Quanto a terceira fonte de recursos a situação se inverte. No Norte e no Sul do Brasil há a predominância das doações de pessoas físicas, enquanto no Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste são relevantes os recursos oriundos dos próprios parlamentares.

Os recursos oriundos das doações realizadas pelos partidos, constituíram-se como a última fonte de composição das receitas para o financiamento de campanha em todas as regiões brasileiras. Isto demonstra o reduzido peso partidário na contribuição do financiamento e na eleição daqueles que concorrem pelas legendas, dando respaldo para a tese do voto personalizado, segundo a qual os partidos apresentam baixa capacidade de controle na organização e na definição dos eleitos.

Na raiz do problema, conforme demonstrado por alguns autores (Maiwaring, 2001; Ames, 2003; Pereira e Reno, 2004), estariam as regras eleitorais adotadas no Brasil, cuja combinação entre sistema proporcional e lista aberta oferece aos eleitores

grande poder na definição dos eleitos, retirando dos partidos a decisão final sobre aqueles que vão se beneficiar da quota partidária após a definição do quociente eleitoral. Por esta razão, as instituições brasileiras oferecem grande incentivos para a definição de estratégias individualistas e antipartidárias por parte dos parlamentares.

Maiwaring (2001) em estudo recente sobre o sistema partidário brasileiro já insitia na idéia de que as instituições brasileiras produzem um sistema partidário fraco, com reduzida possibilidade de controle e com baixa vinculação entre os candidatos e as legendas pela qual concorrem. A intensa permissividade conferida pelas regras que atribuem ao eleitor enorme poder na organização das listas partidárias exerce influência decisiva neste processo, uma vez que converte os representantes que concorrem pelo mesmo partido, no mesmo colégio eleitoral, em adversários reciprocamente ameaçadores” (MAINWARING; 2001, 19).

Pereira e Renó (2004) concordam com esta premissa ao afirmar que o sistema proporcional não só produz intensa competição eleitoral no mesmo território, mas acaba por pulverizar os votos dos eleitores entre vários candidatos do mesmo partido. O voto personalizado, por outro lado, faz com que os candidatos sejam compelidos a buscar todos os votos para si, desaparecendo, neste sentido, qualquer estímulo para uma ação mais solidária em favor do partido, o que resulta em estruturas partidárias desagregadas e lideranças não fiéis à identidade e ao programa defendido pelo partido.

Nesta situação, sem capacidade de definição e controle sobre a eleição de seus candidatos, os partidos não apresentam estímulos para o financiamento das campanhas dando aos próprios candidatos inteira responsabilidade sobre esta tarefa. Abaixo apresentamos uma tabela resumo sobre as principais fontes de financiamento dos deputados de acordo com a sua classificação e importância na composição das receitas de campanha nas eleições de 2006.

Tabela 5 – Tabela Resumo das fontes das Receitas Preferenciais dos deputados federais eleitos nas regiões brasileiras em 2006

Região	1ª Fonte		2ª Fonte		3ª Fonte		4ª Fonte	
	Recursos	%	Recursos	%	Recursos	%	Recursos	%
Norte	PJ	54,2	RPr	37,1	PF	34,2	RPa	21,9
Nordeste	PJ	56,3	PF	38,2	RPr	33,1	RPa	39,8
Centro Oeste	PJ	64,4	PF	50,2	RPr	38,9	RPa	45,3
Sul	PJ	75,8	RPr	39,3	PF	41,4	RPa	47,9
Sudeste	PJ	71,5	PF	41,1	RPr	44,6	RPa	41,5

Fonte: TSE

Nota: PJ (Doações de Pessoas Jurídica), PF (Doações de Pessoas Físicas), RPr (Recursos Próprios), RPa (Recursos do Partido). Selecionou-se somente a fonte mais relevante declarada pela maioria dos parlamentares de acordo com a sua importância.

3.4. A origem dos recursos segundo dimensão ideológica das legendas

Numa avaliação por bloco ideológico também não foi possível identificar grandes variações nas fontes de financiamento entre as regiões brasileiras. Tanto os parlamentares eleitos por partidos de esquerda, quanto de direita ou de centro, independentemente da região tem nas doações realizadas por pessoas jurídicas o seu principal aporte financeiro. Isto contraria algumas interpretações que indicam que o capital privado tem nos partidos de direita ou de centro ou seu principal ponto de apoio. A pesquisa indicou que o capital privado apóia indistintamente todas as tendências ideológicas, procurando, maximizar apoio que possam beneficiá-los de alguma forma durante o exercício do mandato.

Além disto, como o sistema eleitoral brasileiro se alimenta de práticas clientelistas, já fartamente indicadas pela literatura, os parlamentares buscam apoio no setor privado como forma de capitalizar recursos, tanto para as campanhas quanto para a produção de políticas de interesse localizados, que possam maximizar as chances de eleição. Além do mais, em um sistema altamente competitivo como o brasileiro, recusar a doação do setor privado aumenta os riscos deste capital buscar apoio na oposição, aumentando as incertezas do sucesso eleitoral. Por esta razão o apoio do capital privado ocorre com todos os candidatos de todas as regiões do Brasil, independentemente do grau de desenvolvimento sócio-econômico do território.

Com relação a segunda, terceira e quarta fonte de recursos, não foi possível identificar a existência de um padrão perfeitamente definido entre as tendências ideológicas e as diferenças regionais. As fontes de recursos se alternam entre os recursos de pessoas

físicas e recursos dos próprios parlamentares indicando que o peso destas fontes é elevado para o financiamento das campanhas eleitorais.

No caso dos recursos partidários, mesmo com a existência de alguns desvios entre as regiões, este também se apresentou com baixa contribuição em todas as tendências ideológicas. Mesmo entre os partidos de esquerda, cujo controle e compromisso dos candidatos com a legenda é mais elevada quando comparado com os partidos alinhados ao centro e a direita, a contribuição do partido na eleição de seus representantes também foi bastante reduzida quando comparada as outras fontes de financiamento.

Tabela 6 - Fonte das receitas dos deputados federais eleitos em 2006 por Bloco Ideológico e regiões do Brasil

Recursos		Norte			Nordeste			Centro Oeste			Sul			Sudeste		
		E	D	C	E	D	C	E	D	C	E	D	C	E	D	C
1º F	PJ	50,0	66,7	45,8	54,0	58,9	55,6	44,4	75,0	73,7	61,1	88,5	77,8	74,5	64,3	75,7
	PF	33,3	11,1	12,5	22,0	19,6	11,1	22,2	16,7	15,8	26,3	3,7	7,4	7,8	14,3	10,0
	RPr	7,7	20,0	33,3	14,0	10,7	20,0	37,5	8,3	12,5	17,6	13,6	19,2	9,8	17,9	10,0
	RPa	17,6	21,4	22,2	10,0	10,7	13,3	0,0	0,0	0,0	7,1	0,0	4,2	7,8	3,6	4,3
2º F	PJ	38,9	16,7	20,8	18,0	18,5	25,0	11,1	16,7	21,1	16,7	11,5	14,8	11,8	21,2	12,9
	PF	22,2	16,7	37,5	36,0	33,3	45,5	66,7	41,7	42,1	42,1	33,3	33,3	47,1	25,0	40,0
	RPr	38,5	55,0	23,8	30,0	27,8	11,4	12,5	25,0	18,8	35,3	36,4	46,2	13,7	19,2	14,3
	RPa	17,6	28,6	33,3	16,0	20,4	18,2	11,1	22,2	23,5	21,4	35,0	15,4	27,5	25,0	32,9
3º F	PJ	11,1	16,7	29,2	13,0	5,9	10,5	22,2	0,0	0,0	22,2	0,0	7,4	6,3	6,5	6,0
	PF	33,3	44,4	25,0	34,8	21,6	18,4	11,1	25,0	26,3	32,6	55,6	37,0	39,6	45,7	46,3
	RPr	38,5	10,0	28,6	26,1	23,5	52,6	37,5	33,3	37,5	29,4	27,3	26,9	20,8	26,1	28,4
	RPa	29,4	35,7	33,3	26,1	31,4	18,4	33,3	55,6	47,1	14,3	20,0	34,6	33,3	21,7	19,4
4º F	PJ	0,0	0,0	4,2	28,6	4,8	5,9	22,2	8,3	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	5,4
	PF	11,1	27,8	25,0	10,7	14,3	35,3	0,0	16,7	15,8	0,0	7,4	22,2	12,1	17,6	10,8
	RPr	15,4	15,0	19,0	28,6	42,9	29,4	0,0	33,3	31,3	17,6	22,7	7,7	57,6	32,4	40,5
	RPa	35,3	14,3	11,1	42,9	38,1	29,4	55,6	22,2	29,4	57,1	45,0	38,5	30,3	47,1	43,2

Fonte: TSE

Nota 1: E (Deputados dos Partidos de Esquerda), D (Deputados dos Partidos de Direita), C (Deputados dos Partidos de Centro)

Nota 2: 1F (Primeira Fonte de Recurso), 2F (Segunda Fonte de Recurso), 3F (Terceira Fonte de Recurso) e 4F (Quarta Fonte de Recurso).

Nota 3: PJ (Doações de Pessoas Jurídicas), PF (Doações de Pessoas Físicas), RPr (Recursos Próprios), RPa (Recursos do Partido)

É válido lembrar que vários estudos indicam uma dificuldade analítica na determinação da ideologia como variável relevante na identificação dos sistemas partidários. Belchio (2003), por exemplo, indicava que a distinção entre as ideologias que foi muito forte desde a segunda metade do século XIX até a década de 1980, apresenta na atualidade uma crise de identificação. Desde a queda do Muro de Berlim e o colapso dos sistemas

socialistas do Leste Europeu que os teóricos têm avaliado que a antiga dicotomia entre esquerda, direita e centro, tem tido dificuldades de identificação em várias experiências democráticas contemporâneas. O processo de consolidação da ordem democrática em vários países, tem revelado que a premissa da igualdade e da justiça social, que tradicionalmente eram valores associados aos partidos de esquerda, tem encontrado apoio nas mais diversas tendências ideológicas.

Além do mais, as mudanças em curso, seja de caráter institucional, econômica, social ou política, tem redefinido o papel dos movimentos sociais e dos grupos de interesse, indicando a necessidade de reforma das estruturas partidárias, onde as esquerda, enquanto segmento de representação de interesses terão forçosamente que passar. “Esta transformação pressupõe uma maior participação e controle dos partidos de esquerda pelos cidadãos e eleitores, devendo os primeiros tornar-se menos hierárquicos, rígidos e fechados e a respectiva política assentar, assumir e desenvolver o caráter da cultura política democrática, com base no conceito de democracia representativa (BELCHIOR, 2003). Entretanto, apesar da dificuldade de operacionalização deste conceito em nossa opinião é que ele ainda fornece condições satisfatórias para o entendimento de algumas interações próprias da política brasileira, e, por este motivo deve ser levado em consideração em estudos que envolvem o sistema partidário e eleitoral.

4. Considerações Finais

A pesquisa indicou que do ponto de vista territorial, há convergências e divergências entre as regiões brasileiras. Do ponto de vista das convergências a conclusão mais relevante reside no fato de que os parlamentares utilizam como fonte preferencial de financiamento as doações realizadas por pessoas jurídicas, indicando o peso do capital privado na esfera eleitoral, independentemente do estágio de desenvolvimento socioeconômico da região. Da mesma forma, a presença do capital privado está inserida em todas as tendências ideológicas indistintamente, indicando que a natureza ideológica da legenda a que pertence o candidato não é variável satisfatória para indicar uma mudança no padrão de financiamento entre as regiões.

Outra convergência está no papel dos partidos como agente financiador das campanhas eleitorais que apresenta reduzida participação no financiamento em todas as regiões brasileiras. Isto se traduz como evidência das conseqüências do sistema eleitoral, baseado no sistema proporcional aliado a lista aberta, que produz intensa personalização da

política brasileira e a baixa vinculação entre os partidos, o eleitorado e os candidatos que se apresentam no mercado de votos.

Na interpretação das divergências a pesquisa indicou que o volume dos recursos mobilizados para o financiamento das campanhas eleitorais é diferente entre as regiões brasileiras. Os deputados pertencentes as regiões mais desenvolvidas e com maior contingente de eleitores, necessitam de maiores volumes de recursos para a composição do financiamento em relação as regiões menos populosas e com menor dinamismo econômico, o que oferece sustentação as sobre a estreita relação existente entre desenvolvimento econômico e capacidade de financiamento.

Por outro lado, as doações de pessoas físicas e os recursos próprios dos parlamentares, importantes fontes de receita para o financiamento não segue um padrão perfeitamente definido entre as regiões, tanto do ponto de vista socioeconômico, quanto do ponto de vista da tendência ideológica das legendas partidárias. O parlamentares acessam recursos destas diferentes fontes

Referências Bibliográficas

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*; tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 2003.

BELCHIOR, Ana Maria. *Direita e Esquerda – o fim da dicotomia ou uma visão pós-moderna sobre o ideário político-ideológico? A(s) terceira(s) via(s) de Tony Blair e Anthony Giddens*, 2003

COSTA, Carlos Augusto Pontes da. *Sobre as campanhas eleitorais*. Jornal do Brasil, 2003.

DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Ed. USP, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Mudança Constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional*. Revista brasileira de Ciências Sociais, ano 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

GOMES, Wilson da Silva. *Propaganda Política, Ética e Democracia*. In MATOS, H. *Mídia, Eleições e Democracia*. São Paulo, 1994, p.53-90.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV. 2001.

MENDES, Heitor Bello de Araújo. *Para entender a democracia Brasileira*. Revista de cultura e política, n° 3, vol. 2, 1999.

MORAES, Everaldo Corrêa de. *Reforma política no Brasil: análise das reformas propostas pelo Senado (1998) e pela Câmara (2003)*. Universidade de Brasília – UNB, Instituto de Ciência Política – IPOL, Mestrado em Ciência Política (Dissertação de mestrado), 2006.

NICOLAU, Jairo Marconi. *As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira*. in Revista de Ciências Sociais, vol 40, N° 3.1997.

PEREIRA, Carlos & RENNÓ, Lúcio. *O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados*.

RIBEIRO, Paulo Sergio dos Santos. *Desvendando o padrão de financiamento de campanhas eleitorais dos deputados federais eleitos no Brasil em 2006*. Belém, Universidade Federal do Pará, Programa de Pós Graduação em Ciência Política, 2010

RUBIO, Delia Ferreira. *Financiamento de partidos e campanhas: Fundos públicos versus fundos privados*. Novos estudos – CEBRAP, n° 73, São Paulo: Nov. 2005.

SAMUELS, David. *Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil*. Revista Dados, vol. 40, n° 3, Rio de Janeiro, 1997.

SIQUEIRA, Gerson Gomes. *A proposta de financiamento público nas campanhas eleitorais*. Jornal Folha de São Paulo, 1996

SOUZA, Carlos Augusto da Silva. *Geografia eleitoral e padrões de competição política no estado do Pará*. Tese de Doutorado. IUPERJ/UFPA, 2006.