

Regulação Eleitoral e Financiamento de Campanha: Uma Breve Revisão Teórica*

Dalson Britto Figueiredo Filho

Graduando do
Curso de Ciências
Sociais/ UFPE

RESUMO: Esse artigo revisa uma parte da literatura especializada em grupos de interesse, *rent seeking* e, principalmente, reforma de financiamento de campanha. Além disso, é empreendida uma breve reflexão sobre os problemas da governabilidade no Brasil, a sua relação com as regras eleitorais e com o financiamento das campanhas políticas.

ABSTRACT: This paper reviews specialized research in interest groups, rent seeking, and mainly campaign finance reform. Moreover, it is presented a briefly reflection about the problems of Brazilian governability, its relationship with the electoral rules and with the financing of political campaigns.

Introdução

A interação entre interesses privados e instituições governamentais para influenciar a formulação de políticas públicas tem sido alvo de uma intensa problematização, recebendo pioneira atenção do pluralismo de Yale (LOWI, 1964; SALISBURY, 1984; WILSON, 1985). No que diz respeito ao Congresso e a sua relação com os grupos de interesse, alguns trabalhos conferem atenção ao efeito das contribuições de campanha sobre o comportamento dos congressistas (AINSWORTH, 1993; EVANS, 1988, WELCH, 1982). Todo esse corpo de pesquisa é guiado por duas questões principais: 1) Como e em que medida as doações de campanha feitas por determinados grupos influenciam as decisões dos

congressistas? (CLAWSON, 1999; LANGBEIN, 1986; SABATO, 1985); 2) Como e em que medida as atividades de *lobby* influenciam as ações dos parlamentares? (GODWIN, 1988; STERN, 1988).

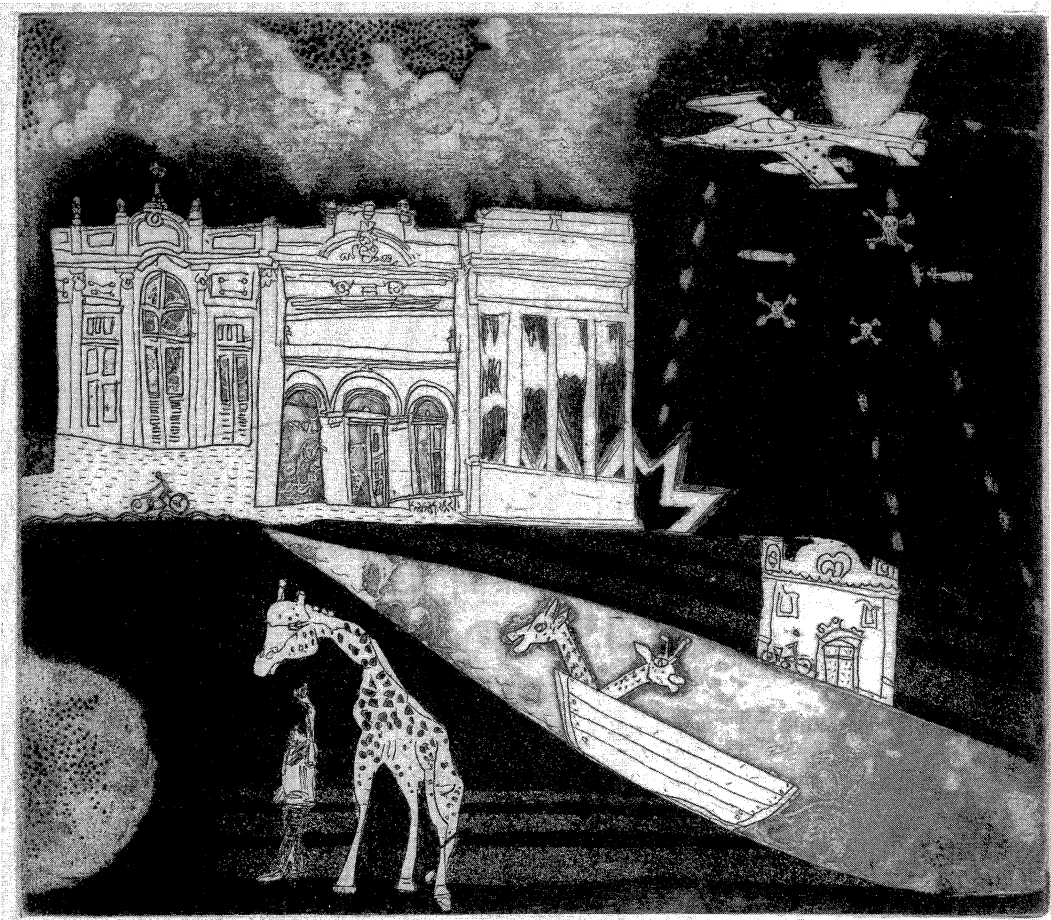
Quando considerados de forma geral, os resultados dessas pesquisas são consideravelmente distintos. As abordagens teóricas e empíricas são diversas, ainda que, enquanto os trabalhos empíricos tendem a utilizar as doações de campanha para medir a influência dos grupos sobre os parlamentares, as produções teóricas costumam utilizar a atividade de *lobby* como variável explicativa.

Ainda que grande parte dessa literatura tenha sido produzida para o caso norte-americano,

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

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

* Esse artigo é uma versão revisada da minha monografia de conclusão de curso em Ciências Sociais pela UFPE. Agradeço as contribuições de Flávio Rezende, Marcus Melo, Jorge Zaverucha, Nara Pavão e de um parecerista anônimo da Revista Três Pontos. É desnecessário dizer que possíveis erros e omissões são de minha inteira responsabilidade.



considero que a mesma lógica analítica, salvo algumas particularidades, possa ser empregada para analisar em uma perspectiva comparada a realidade de diferentes países e, principalmente, a do Brasil. Infelizmente, nosso país ainda carece de uma produção teórica relevante sobre o financiamento de campanhas eleitorais, o que, em parte, é fruto da ausência de uma abordagem sistemática sobre o tema¹. Na ciência política brasileira, temas como a ação de grupos de interesse e a atividade dos lobbies são tratados geralmente com pouco rigor analítico. Por exemplo, pelo que pesquisei, não há na literatura nacional trabalhos que tratem da relação entre doações de campanha, resultados eleitorais e grupos de interesse. Similarmente, não existem obras que tentem estabelecer correlação entre doações eleitorais e os votos dos congressistas em determinadas matérias legislativas. Ou ainda, não há, salvo engano, nenhum estudo que procure investigar como determinados lobbies, nomeadamente empresariais e principalmente através de contribuições de campanha, conseguem influenciar as decisões do Congresso.

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

Para melhor delimitar o objeto de minha análise, antecipo o que não vai ser feito neste artigo. Ele não procura julgar se é certa ou errada a forma pela qual as campanhas eleitorais são financiadas no Brasil. Também, não é seu objetivo apresentar uma visão normativa de como o processo eleitoral deveria ser formulado. O escopo aqui é outro. Minha intenção é sistematizar o debate especializado nas temáticas já citadas, identificando as principais contribuições teóricas e verificando sua utilidade para a análise do caso brasileiro.

Grupos de Interesse e as Teorias da Regulação

A maneira pela qual o Estado e a sociedade interagem é um objeto de análise recorrente na tradição da Ciência Política sendo comumente argumentado pela teoria democrática contemporânea que os regimes *poliarquicos* tendem a permitir que os diferentes grupos se engajem na promoção de seus interesses via representação política (DAHL, 1971). Como esses grupos podem competir entre si para aumentar sua representatividade perante o Estado, o regime tornar-

se-ia equilibrado já que nenhum grupo consegue se tornar dominante, tal noção é o cerne analítico do pluralismo. Existe ainda uma vasta produção teórica que disserta sobre a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade via tributação. Um estudo fundamental sobre esse assunto é o artigo de George Stigler (1971) intitulado *The Theory of Economic Regulation*. Nesse trabalho, Stigler reflete sobre o poder que o Estado tem de tributar e assim beneficiar ou prejudicar os diferentes atores políticos. A idéia de que a ação do Estado pode conceder benefícios ou impor custos já tinha sido colocada por Weber (1999). Poder nessa concepção é a habilidade de constranger alguém a fazer algo contra a sua própria vontade. Ao considerar que o Estado pode coagir os indivíduos a contribuírem, pois de outra forma eles não o fariam, o Estado passa a ser não só um potencial mecanismo de tributação e redistribuição de recursos, mas também um ator perigoso que pode extorquir recursos da sociedade em determinadas situações. O que é importante destacar é que foi Stigler (1971) o primeiro a demonstrar empiricamente tal relação. Dito isso, na medida em que o Estado pode legalmente tributar os seus cidadãos e, assim, gerar benefícios (renda) ou impor custos, é razoável inferir que ele pode se tornar alvo dos interesses de diferentes grupos. Esses grupos buscariam elevar a quantidade de benefícios auferidos da ação do Estado e para isso, poderiam se engajar nas mais diversas formas de influenciar as decisões governamentais.

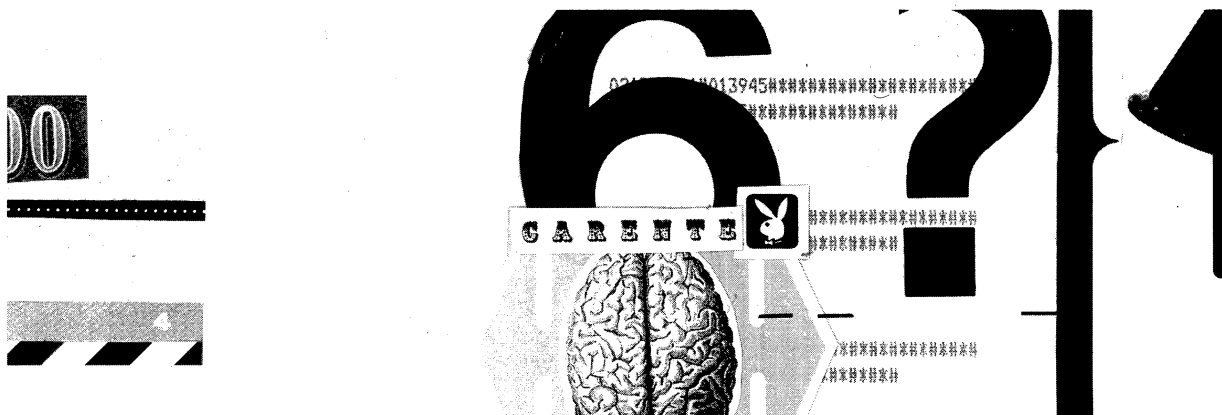
Regulação Eleitoral e *Rent Seeking*

Muitas das formulações teóricas que debatem a regulação das eleições aceitam que, em maior ou menor grau, os grupos que financiam as campanhas eleitorais podem se engajar em atividades de *rent seeking*. Depois dos trabalhos fundantes de Tullock (1967), Krueger (1974) e Posner (1975), muitas pesquisas começaram a discutir mais sistematicamente o fenômeno de *rent seeking*. Este conceito é geralmente relacionado à atividade de grupos de interesse que competem para obter benefícios (renda) das decisões governamentais. Assim, os grupos de interesse podem ora competir ora trabalhar conjuntamente para extrair a maior quantidade possível de benefícios da atividade governamental.

Um bom exemplo para pensar o comportamento orientado por rendas (*rents*) é o da distribuição de subsídios. No caso da regulação, este comportamento se verifica geralmente quando um grupo persegue benefícios concentrados para seus membros. Isso pode ocorrer na forma de restrições à entrada, redução da competição, criação de cartéis ou alíquotas de impostos.

Uma respeitada contribuição dentro da literatura sobre captura do Estado foi feita por Ann Krueger em 1974 com a publicação do artigo *The Political Economy of Rent Seeking Society*. Esse trabalho pode ser enquadrado dentro de uma escola de pensamento que ficou conhecida como a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*).

¹ Para uma importante exceção ver David Samuels (2001) da universidade de Minnesota, EUA. No Brasil, destaco os trabalhos do professor Bruno Speck da Unicamp.



De acordo com essa visão, enquanto que a ação governamental na esfera econômica é uma potencial ameaça às liberdades individuais, o mercado é considerado como o mecanismo mais eficiente para a alocação de recursos escassos. Essa corrente defende que o campo de atuação do mercado deve ser expandido enquanto que as atividades estatais devem ser reduzidas para evitar a ação dos *rent seekers*. Para Murphy (1993), a atividade de *rent seeking* produz obstáculos ao desenvolvimento e à inovação tecnológica. Lenway (1996) concorda com essa visão e utiliza o caso da indústria do aço nos EUA para demonstrar como a atividade de *rent seeking* é nociva ao desenvolvimento industrial. A existência de incentivos à prática da atividade de *rent seeking* geraria, dentro dessa visão, um círculo vicioso. Quanto mais incentivos, menos inovação, mais perdas e menos desenvolvimento. Bohman (1996) ao examinar os efeitos dos *rent seekers* no comércio internacional do café, chega à conclusão de que o preço do produto foi influenciado positivamente enquanto o bem-estar dos consumidores foi negativamente afetado. Da mesma forma, Appelbaum (1987) afirma que os próprios reguladores (políticos) podem se engajar em práticas maximizadoras e oportunistas. Em suma, a idéia de que a ação de *rent seeking* produz externalidades negativas para a sociedade é amplamente difundida dentro da literatura especializada. Por exemplo, conglomerados industriais podem pressionar congressistas para garantir maior quantidade de emissão de gases tóxicos no meio ambiente. Essa ação concentra os benefícios para os membros do *lobby*, mas divide os custos de forma difusa.

A partir de agora, explicarei como a teoria da ação coletiva de Mancur Olson (1999) e a noção de competição política de Anthony Downs (1999) ajudarão no entendimento da regulação eleitoral e dos problemas associados ao financiamento de campanhas políticas. Para Velasco (1997), Olson aplica o potencial da sua teoria ao traçar uma visão positiva sobre a competição e a representação política em sistemas poliárquicos já que os bens públicos podem ser capturados por grupos de interesse organizados, e uma vez capturados, determinados grupos receberiam partes desproporcionais dos benefícios enquanto outros arca-riam com os custos de forma diferenciada.

Ainda para Olson (1999), a ação dos grupos

não pode ser compreendida simplesmente como uma extensão lógica da ação individual, ou seja, o comportamento dos grupos quando visam garantir seus interesses não acompanha a mesma lógica individual, na qual o indivíduo se comporta racionalmente para satisfazer suas aspirações pessoais. Para agir, os indivíduos que compõem o grupo precisam ser contemplados com algum incentivo seletivo. Esses incentivos são necessários já que permitem aos membros do grupo perceber um benefício além do esperado, possibilitando assim, o desenvolvimento da ação coletiva (OLSON, 1999). Este autor também defende a idéia de que os grupos mais influentes são geralmente pequenos e financeiramente privilegiados, já que quanto menor o grupo, maior é a chance de coesão dos interesses e, portanto, menor a probabilidade de conflito interno. De fato, uma parte da literatura especializada argumenta que os grupos ligados a setores lucrativos da economia, como indústria e comércio, conseguem pressionar mais fortemente a máquina pública e muitas vezes têm seus interesses mais eficientemente respondidos.

Assim, quanto maior a probabilidade de se efetivarem os interesses de grupos mais organizados e eficientes, maior a possibilidade de se concentrarem os benefícios e de se socializarem os custos. Dessa relação deriva outra: quanto maior for a intervenção do Estado na esfera econômica, maior será a ação desses grupos. Assim, haveria uma contradição interna na idéia de ampliar a ação do Estado, pois as coalizões distributivas (que são grupos mais eficientes) se sobreporiam aos outros interesses concorrentes desorganizados. Segundo a definição de Olson (1996), as coalizões distributivas são grupos que procuram aumentar sua participação na renda nacional não só conseguindo benefícios específicos para seus membros, mas também promovendo a cartelização de setores lucrativos da economia, demonstrando-se assim como sérios inimigos da eficiência alocativa dos recursos públicos. Em poucas palavras, as formulações teóricas precedentes apontaram que determinados grupos de interesse por serem pequenos e disporem de recursos abundantes, podem agir muito mais eficientemente na promoção de seus interesses.

Downs (1999) concebe que os partidos políticos e os eleitores agem racionalmente na busca

de certos objetivos previamente especificados. Assim sendo, os eleitores, os partidos e os políticos procurarão conseguir o maior benefício aplicando o menor custo. Analogamente, as empresas procurarão maximizar suas taxas de lucro, adotando determinadas práticas, a exemplo de vender o produto abaixo do custo marginal de produção, que poderão prejudicar as empresas concorrentes. Contudo, a empresa que possuir a maior quantidade de capital acumulado tende a resistir ao processo de competição e, uma vez sendo vitoriosa, conquistará a fatia do mercado que foi deixada por sua concorrente falida. Fenômeno similar acontece durante a disputa política entre os partidos na luta pelo controle do governo e, de forma semelhante à ação das empresas, empregarão grandes somas de dinheiro em suas campanhas e no financiamento de seus produtos: os políticos.

Downs (1999) considera que tanto os governos quanto os partidos procuram maximizar apoio, estes para tomar o governo e aqueles para permanecer no controle do Estado. Em decorrência desse fato, partidos e governos podem assumir responsabilidades associadas aos interesses de grupos específicos com os quais não podem tecnicamente arcar sem comprometer outras áreas de atuação. Em um ambiente eleitoral muito competitivo, existe também uma grande probabilidade dos atores políticos utilizarem recursos durante a campanha eleitoral, chegando geralmente, a violar o limite imposto pelo órgão que fiscaliza as regras do jogo. A diferença é que no caso das empresas, o déficit orçamentário tende a ser sanado pelo aumento das taxas de lucro provenientes do crescimento da fatia do mercado. Já no que diz respeito aos partidos e aos governos, tanto o orçamento público torna-se um alvo em potencial, quanto a troca de favores entre grupos de interesse e políticos tende a se materializar. Por fim, a idéia de Downs que deve ser apreendida, é a de que como o objetivo principal dos partidos e políticos na esfera política é a reeleição, a racionalidade instrumental utilizada por esses atores somada ao alto grau de competição política implica no aumento dos custos eleitorais. Esse aumento nos custos eleva concomitantemente a demanda por mais recursos, o que acaba por ressaltar a importância dos grupos financiadores de campanha como atores centrais do processo político.

Grupos de Interesse, Contribuições e Congressistas

É possível destacar dois principais agrupamentos teóricos que analisam a relação entre os grupos de interesse, suas contribuições de campanha e a formulação de políticas públicas. O primeiro analisa a relação dos grupos de interesse e a maneira pela qual a agenda do governo é formulada (*interest groups and agenda-setting*), argumentando que os grupos procuram definir os assuntos com os quais o governo deve se preocupar (KINGDON, 1984). Muitos grupos buscam a não inclusão de matérias que possam ser dano-

sas aos seus interesses. Por exemplo, um lobby industrial pode se engajar em obstruir legislações que favoreçam a proteção ambiental; ou, grupos empresariais podem tentar interromper o andamento de projetos que procurem elevar os impostos (reforma tributária). Em suma, os grupos de interesse agiriam no sentido de influenciar a formação da agenda governamental e, dessa forma, restringir o alcance de medidas danosas enquanto tentariam prolongar a abrangência daquelas matérias consoantes com os seus interesses.

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

Dentro desse debate teórico, é possível identificar algumas outras visões adicionais. Navarro (1984) argumenta que as doações de campanha podem ser relacionadas com os votos dos congressistas apenas em alguns temas. Godwin (1988) defende que os Democratas tornaram-se gradativamente dependentes das doações de corporações e, dessa forma, têm-se demonstrado mais receptivos quanto à defesa dos interesses empresariais no Congresso. Neustadt (1990), por sua vez, produz uma inovação no debate ao argumentar que o nível de influência dos grupos de interesse varia de acordo com a visibilidade do tema em questão. Esse é um dos argumentos mais recorrentes dentro da literatura especializada: o da existência de uma relação inversamente proporcional entre a visibilidade do assunto e o grau de influência dos grupos de interesse. Em temas muito visíveis perante a opinião pública, o custo de votar a favor de um projeto que corresponda aos interesses de um determinado grupo pode ser muito alto, minando assim os incentivos para tal ação. De uma forma geral, os especialistas argumentam que existem algumas condições específicas para que as contribuições de campanha e as atividades de *lobby* influenciem a decisão dos congressistas. A tabela 1 sistematiza essas informações.

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

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

Depois de apresentadas as condições em que os grupos de interesse supostamente influenciariam a tomada de decisão do Congresso, é necessário fazer um parêntese analítico. Isso porque o debate sobre reforma de financiamento de campanha nos EUA tem dois lados distintos. De acordo com Richard A. Smith, um dos maiores especialistas em regulação eleitoral nos Estados Unidos e membro da Federal Election Commission², há uma grande quantidade de conclusões controversas a respeito do impacto das contribuições de campanha sobre o comportamento dos parlamentares. Ainda, todos os estudos estatísticos que procuram estimar o efeito das doações eleitorais e da atividade de lobby sofrem, em maior ou menor grau, de deficiências e limitações metodológicas. Além disso, dependendo da natureza do erro, os resultados obtidos podem subestimar ou sobreestimar a influência das contribuições de campanha sobre o comportamento parlamentar. A presença desses erros, defende Smith, levanta sérias dúvidas a respeito do rigor, da veracidade, e principalmente, da confiabilidade desses achados acadêmicos.

Ao apresentar essas críticas teóricas e metodológicas, não se pretende aqui desconsiderar a validade dos estudos anteriormente mencionados. Isso seria demasiadamente inadequado. Pelo contrário, sugere-se apenas que os resultados das diversas pesquisas são muito mais controversos do que parecem à primeira vista. Com certeza, reduzir ou até mesmo eliminar essas deficiências estatísticas e teóricas não é simples. Um dos grandes problemas é o escasso e limitado acesso aos dados, já que não se sabe em que medida os dados se referem à realidade. Outro problema associado aos diferentes bancos de dados é que só recentemente essas informações foram sistematizadas e disponibilizadas para o público em geral. Essa afirmação tem ainda mais peso se considerados os casos de democracias eleitorais como o Brasil³.

O Dilema do Financiamento das Eleições e a Governabilidade no Brasil

Como desdobramento teórico dos argumentos já citados é possível formular algumas considerações sobre a governabilidade do nosso país. As diversas análises que tratam desse tema, ou seja, da capacidade do Estado de implementar suas políticas, concentram esforços analíticos em aspectos institucionais tais como a distribuição de cadeiras entre os diferentes partidos no Congresso (AMES, 2003; NICOLAU, 1993, 1996, 2002; MAINWARING, 1999). Alguns especialistas apontam determinadas características do sistema eleitoral como sendo os mecanismos explicativos dos malefícios institucionais, políticos e econômicos associados à governabilidade (DINIZ, 1995, 1996; REIS, 1989A, 1989B, 1994, 1995). É defendido que a incapacidade institucional de organizar maiorias no Congresso pode gerar, e frequentemente gera, paralisia decisória e ineficiência alocativa de recursos (MELO, 1995, 1997a, 1997b). Uma parte da literatura especializada considera que o governo de coalizão e a baixa institucionalização dos partidos políticos são elementos que comprometem a governabilidade brasileira (AMES, 2003; MAINWARING, 1999). Especificamente, Ames e Mainwaring argumentam que o sistema de representação proporcional de lista aberta, o caráter eminentemente individualista das campanhas políticas e a alta indisciplina dos congressistas também são fatores importantes e por isso, devem ser considerados na explicação dos problemas ligados a governabilidade.

Em oposição a esta corrente, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) sustentam que a força dos mecanismos à disposição dos presidentes, combinados com o poder regimental dos líderes de bancadas desincentivam um possível comportamento maximizador dos congressistas. O principal argumento é que uma estratégia de não cooperação é menos lucrativa para os congressistas diante das prerrogativas do Executivo. Os referidos autores demonstram empiricamente que a tese da indisciplina partidária não se sustenta no Brasil. De fato, uma análise cuidadosa dos seus argumentos revela que os altos índices de disciplina encontrados no Congresso são explicados por duas principais variáveis, a saber, as diferentes prerrogativas conservadas pelo Executivo e o controle exercido pelos líderes sobre suas bancadas. O argumento central desses autores é que o poder constitucional do Executivo combina-se com o poder regimental dos líderes, ambos atuando como redutores de custos de transação. As prerrogativas do Executivo e dos líderes estão sumarizadas abaixo.

2 O equivalente dessa instituição no Brasil é o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).
3 Identifiquei 8 prestações de contas de menos de 10 reais. Uma delas de 1 real e três de 5 reais. Também localizei 60 prestações de menos de 100 reais e 400 declarações de menos de 1000 reais para a eleição ao cargo de deputado federal em 2002. Outra coisa, identifiquei inúmeras prestações de contas repetidas para o mesmo partido. Isso sugere duas interpretações: ou o partido divide igualmente os recursos de campanha para muitos candidatos ou uma mesma prestação foi utilizada para justificar os gastos de vários candidatos. Considero que a segunda interpretação seja mais plausível. Todavia, ainda que esses achados não comprovem a irregularidade na prestação de contas, sugerem que o referido sistema é, para dizer o mínimo, pouco confiável. Pelo que sei, sou a única pessoa a possuir esse banco de dados e a ter codificado e depurado as informações para fins de pesquisa. Qualquer indivíduo que se interessar em obter os dados deve entrar em contato com o autor desse trabalho por meio do endereço eletrônico dbffwx@yahoo.com

Tabela 2

Prerrogativas do Executivo	Descrição
1	Expedir medidas provisórias
2	Vetar parcialmente as matérias apreciadas pelo parlamento
3	Definir a agenda do legislativo
4	Controlar as verbas orçamentárias
5	Nomear cargos de confiança nos mais diversos escalões

* Além disso, o Executivo pode instaurar regime de urgência para aprovação de projetos

Tabela 3

Prerrogativas dos líderes	Descrição
1	Prerrogativas dos líderes
2	Apresentar requerimento de urgência
3	Limitar a possibilidade de apresentação emendas aos projetos
4	Aumentar a velocidade de apreciação dos projetos
5	“Forçar” votações nominais em matérias qu enão tem este apelo
6	Nomear os membros das comissões
6	Aprovar projetos em regime de urgência por votações simbólicas

Depois de esclarecidos alguns dos argumentos utilizados por determinados especialistas a respeito da governabilidade, é possível afirmar que alguns elementos, ao meu ver importantes, não foram considerados. Por exemplo, a influência de determinados grupos de interesse sobre as decisões dos congressistas. Em especial, os parlamentares podem responder mais eficientemente as demandas de grupos que financiaram suas campanhas. Por exemplo, Samuels (2001b, 2001c) afirma que existe uma demanda por recursos para financiar as eleições e os que grupos de interesse fornecem esses recursos já que os políticos controlam a tributação, os subsídios, as regulações bancárias, etc. Desse modo, um ponto absolutamente importante para a presente discussão repousa na origem dos recursos que são alocados nas campanhas eleitorais. A tabela a seguir categoriza a origem, o destino e a percentagem da quantidade de recursos utilizados nas campanhas de 1994 e 1998.

Tabela 4 - Gastos Eleitorais

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

Fonte: Samuels (2001)

As formulações teóricas precedentes, empresas financiam campanhas políticas com o intuito de receber algum benefício por parte do candidato que elas ajudaram a eleger. Apesar de ser comprovada a existência de relações entre políticos e empresas durante o processo de financiamento de campanhas eleitorais, uma dúvida ainda permanece: quem captura quem? O senso comum e algumas correntes teóricas dentro da academia costumam identificar o Estado como vítima da ação de empresas privadas interessadas em garantir seus interesses. Na verdade, tanto os membros do governo quanto as empresas privadas estão interessadas em se beneficiarem, mas

esse benefício depende exatamente de uma ação conjunta. O político precisa de financiamento suficiente para que sua campanha tenha sucesso e que, assim, ele possa ocupar algum cargo dentro da máquina pública. Já as empresas necessitam de algum colaborador que esteja dentro do governo e que tenha acesso aos recursos públicos. Tal demanda estimula a continuidade da lógica de arrecadação monetária entre as empresas, os grupos de interesse e os políticos.

Como os grupos de interesse não podem ser considerados um *veto player*⁴ na medida em que não possuem poder legal, uma das formas de conseguir extrair benefícios da ação do governo é através da influência política sobre os congressistas. Ai é a grande questão: como os congressistas precisam de financiamento para vencerem as eleições eles acabam se conectando com alguns grupos que querem maximizar benefícios e minimizar insumos. Por sua vez, a implicação do modelo na realidade pode ser observada quando o Executivo quer aprovar uma medida x que prejudica o interesse dos grupos financiadores e os congressistas intervêm e tentam obstruir as propostas. Assim, a lógica do Executivo seria paralisada pela lógica individualista dos parlamentares que pode ter sua gênese nos interesses dos grupos privados. Isso é apenas uma parte da teoria. Além de poderem intervir a favor dos grupos financiadores de suas campanhas, os congressistas podem deliberadamente negociar com o Executivo perdas e/ou ganhos para os grupos de interesse enquanto trazem benefícios para seus currais eleitorais e clientelas. Em um outro momento, os congressistas podem encerrar o balcão de negociações para proteger os interesses dos grupos privados. Na medida em que o Congresso passa a adotar uma racionalidade maximizadora, o Executivo tem problemas. A liberação de emendas no orçamento e a nomeação de cargos de confiança é uma estratégia que pode ser seguida pelo Executivo para garantir apoio. A distribuição de ministérios também é uma alternativa que o partido governante pode adotar. Todos esses mecanismos constituem uma forma de garantir apoio para aprovar as propostas do governo. Em um Congresso fragmentado, onde o partido governante dificilmente consegue ter uma maioria absoluta, a proliferação de mecanismos de negociação, sejam legais ou nefastos, tende a se desenvolver.

Por fim, a legislação eleitoral influencia o tipo de representação política que vai ser instalada no Congresso. Igualmente, a maneira pela qual os fundos de campanha serão levantados terá grande impacto sobre o comportamento dos diversos atores que interagem durante a competição eleitoral. Por consequência, essa interação vai influenciar a formulação, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas.

⁴ Utilizo a mesma definição de Tsebelis (1997), qual seja, um *veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância (pela regra da maioria no caso dos atores coletivos) é requerida para tomar uma decisão de mudar uma política.

Conclusão

Esse trabalho inicia uma breve reflexão teórica sobre o papel dos grupos de interesse e das doações de campanha sobre o comportamento dos congressistas. Discutir tal relação é crucial para desenvolver o debate acadêmico e político a respeito de vários temas em geral e sobre a reforma de campanha eleitoral em particular.

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

Foi também argumentando que o nível de governabilidade de um determinado sistema político é influenciado pela forma com que as campanhas eleitorais são financiadas. Assim sendo, ao se

propor reformar a legislação eleitoral, pode-se modificar quase que automaticamente a racionalidade do sistema como um todo. Isso não implica dizer que o sistema ficará melhor. Pelo contrário, dependendo das medidas que forem tomadas, problemas atuais podem se desenvolver e novos problemas podem surgir.

Há um grande leque de problemas de pesquisa que os acadêmicos brasileiros podem dedicar atenção. Por exemplo, estimar em que medida os parlamentares brasileiros votam a favor ou contra os grupos que financiaram suas campanhas. Ou, é possível calcular a correlação entre os gastos eleitorais e o número de votos recebidos por um determinado candidato. Determinar a incidência das referidas práticas e elaborar uma legislação eleitoral eficiente é um dos principais desafios impostos aos cientistas sociais na medida em que existem muitas variáveis culturais e institucionais que podem ser utilizadas para explicar os diversos problemas associados ao financiamento das eleições. Finalmente, não se procura aqui oferecer uma visão normativa do processo eleitoral. Nem tampouco é objetivo desse artigo propor reformas nas instituições políticas. O escopo aqui é outro. Ao meu ver, é necessário reformar o debate, para depois, debater a reforma eleitoral.

BIBLIOGRAFIA

- AINSWORTH, Scott. (1993), "Regulating Lobbyists and Interest Group Influence". *Journal of Politics*, 55:41-56.
- AMES, Barry. (2003), *Os Entraves da Democracia do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- APPELBAUM, Elie (1987). "Seeking Rents by Setting Rents: The Political Economy of Rent-Seeking". *The Economic Journal*, 97, 387: 685-699.
- BARON, D.P. (1994), "Electoral competition with informed and uninformed voters", *American Political Science Review*, 87: 34-47.
- BOHMAN, Mary. (1996), "Rent Seeking and International Commodities Agreements: The case of the Coffee". *Economic Development and Cultural Change*, 44, 2: 379-404.
- CHOATE, Pat. (1990), *Agents of Influence: How Japan Manipulates America's Political and Economic System*. New York: A.A. Knopf.
- CLAWSON, Dan. (1999), *Dollars and Votes: How Business Campaign Contributions Subvert Democracy*. Philadelphia, Temple University Press.
- CONWAY, Margaret (1991). "PACs in the Political Process", in *Interest Group Politics*, 3ed. Washington, DC: Congressional Quarterly.
- DAHL, Robert. (1971), *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- DENZAU, Arthur; MUNGER, Michael. (1986), "Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented". *American Political Science Review*, 80:89-106.
- DOWNS, Anthony. (1999), *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo, Edusp.
- DINIZ, Eli. (1995), "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90". *Dados*, 38, 3.
- _____. (1996). *Governabilidade, 'Governance' e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma*. Brasília, ENAP, mimeo.
- EVANS, Diana. (1986), "PAC Contributions and Roll-Call Voting: Conditional Power" in *Interest Group Politics*, 2ª edição., Washington DC: Congressional Quarterly.
- _____. (1988) "Oil PACs and Aggressive Contributions Strategies". *Journal of Politics*, 50:1047-56.

- FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- FLEISHER, Richard. (1993), "PAC Contributions and Congressional Voting on National Defense". *Legislative Studies Quarterly*, 18:391-409.
- GODWIN, Kenneth. (1988), *One Billion Dollars of Influence: The Direct Marketing of Politics*. Chatham: Chatham House.
- GRENZKE, Janet. (1990), "Money and Congressional Behavior", in Margaret Latus Nugent & Jonh (eds.), *Money, Elections, and Democracy*. Boulder, CO, Westview Press.
- HANSEN, John. (1991), *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby 1919-1981*. Chicago: University of Chicago Press.
- KINGDON, John. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. Boston: Little, Brown.
- KRUEGER, Ann. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *The American Economic Review*, 64, 3: 291-303.
- LANGBEIN, Laura. (1986), "Money and Access: Some Empirical Evidence". *The Journal of Politics*, 48, 4:1052-1062.
- LENWAY, Stefanie (1996). "Rent Seeking, Protectionism, and Innovation in American Steel Industry". *The Economic Journal*, 106, 435:410-421.
- LOWI, Theodore (1964). "American Business, public policy, case studies, and political theory". *World Politics*, 16:677-715.
- MAINWARING, Scott. (1999), *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro, Mercado Aberto/FGV.
- MCCHESNEY, Fred. (1997), *Money for Nothing: politicians, rent extraction, and political extortion*. Cambridge, Harvard University Press.
- MELO, Marcus André B. C. de. (1995), "Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento", in L. Valladares (org.), *Governabilidade e Pobreza*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____. (1997a), "Reformando a Reforma: Idéias, Interesses e Instituições da Seguridade Social no Brasil". *São Paulo em Perspectiva*, 11, 1.
- _____. (1997b), "O Jogo das Regras: A Política da Reforma Constitucional, 1993-1996". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35.
- MURPHY, Kevin. (1993), "Why Rent-Seeking is so costly to growth?". *The American Economic Review*, 83, 2: 409-414.
- NAVARRO, Peter. (1984), *The Policy Game: How Special Interests and Ideologues are Stealing America*. New York: John Wiley and Sons.
- NEUSTADTL, Alan. (1990), "Interest-Group PACsmanship: An Analysis of Campaign Contributions, Issue Visibility, and Legislative Impact". *Social Forces*, 69:549-64.
- NICOLAU, Jairo M. (1993), *Sistema Eleitoral e Reforma Política*. Rio de Janeiro, Foglio.
- _____. (1996), *Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.
- _____. (2002), *A História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed.
- OLSON, Mancur. (1996), "Distinguished Lecture on Economics in Government: Big Bills left on the sidewalk: Why some Nations are Rich and others Poor". *The Journal of Economic Perspectives*, 10, 2: 3-24.
- _____. (1999), *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução de Fabio Fernandez. São Paulo, Edusp.
- POSNER, R. (1975), "The Social Cost of Monopoly and Regulation". *Journal of Political Economy*, 83: 807-27.
- REIS, Fábio Wanderley. (1989a), "Estado, Economia, Ética, Interesses; Para a Construção Democrática do Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, 1, 1.
- _____. (1989b). "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil", in S. Draibe et alii, *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*. Brasília, IPEA/IPLAN.
- _____. (1994), "Notas sobre a Reforma do Estado". *Revista do Serviço Público*, ano 45, 118, 3.
- _____. (1995), "Governabilidade, Instituições e Partidos". *Novos Estudos Cebrap*, 41.
- SABATO, Larry. (1985), *PAC Power: Inside the World of Political Action Committees*. New York, W.W. Norton.
- SALISBURY, Robert. (1984), "Interest Representation: The Dominance of Institutions". *American Political Science Review*, 78:64-76.
- SAMUELS, David. (2001), "Money, Elections and Democracy in Brazil". *Latin American Politics and Society*, 43, 7: 27-48.
- _____. (2001b), "Incumbents and Challengers on a level Playing Field: Assessing the impact of Campaign Finance in Brazil". *The Journal of Politics*, 63, 2:569-84.
- _____. (2001c), "Does Money Matter? Campaign Finance in Newly Democratic Countries: Theory and Evidence from Brazil". *Comparative Politics*, 34:23-42.
- STERN, Philip. (1988), *The Best Congress Money Can Buy*. New York, Pantheon Books.
- STRATMANN, Thomas. (1991), "What Do Campaign Contributions Buy? Deciphering Causal Effects on Money and Votes". *Southern Economic Journal*, 57:606-20.
- STIGLER, George. (1971), "The Theory of Economic Regulation". *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 1: 3-21.
- TSEBELIS, George. (1997), "Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto playeres no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12.
- TULLOCK, G. (1967), *The Calculus of Consent*. Ann Harbor, University of Michigan.
- VELASCO Jr, Licínio. (1997), "A Economia Política das Políticas Públicas: As Privatizações e a Reforma do Estado". *Textos para discussão*, 55, BNDES.
- WEBER, Max. (1999), *Economia e Sociedade*. Vol.2. Brasília, Editora da UnB.
- WELCH, Willian. (1982), "Campaign Contributions and Legislative Voting: Milk Money and Dairy Price Supports." *Western Political Quarterly*, 35:478-95.
- WILSON, James. (1985), *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York, Basic Books.