

Sistema corporativista, financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos no Brasil

Matheus de Sá Moravia

matheus.moravia@gmail.com

IESP – UERJ

Área Temática: 12. Partidos e Sistemas de Partidos

Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 26 ao 28 de julho de 2017.

Resumo

A intenção desse trabalho é incluir o sistema corporativista brasileiro como agente relevante para a organização de partidos políticos até 2014, a partir do financiamento de campanhas eleitorais realizado por empresas privadas.

É sabido que o empresariado brasileiro é organizado e bem-sucedido em fazer valer seus interesses perante o Estado (BOSCHI, 2014). Também é sabido que a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) possuiu uma taxa de sucesso relevante em influenciar os parlamentares nacionais a partir de doações (SANTOS et al., 2015). Desta forma, cabe analisar como a legislação de financiamento de campanhas, ao vetar as doações por entidades de classe, pode impor diferentes incentivos a diferentes partidos. A hipótese desse trabalho, que utiliza o Partido dos Trabalhadores como exemplo, é que um partido político com origem em movimentos sindicais teria maiores dificuldades em se tornar viável financeiramente (e competitivo), por depender de pequenas doações fragmentadas de pessoas físicas. Desta maneira, o cálculo racional da teoria econômica do voto, literatura amplamente utilizada na literatura sobre comportamento partidário, precisaria, parece não explicar o caso brasileiro completamente, já que os partidos receberiam incentivos difusos na competição.

Para a construção da argumentação, construir-se-á rapidamente um modelo teórico da escolha racional, a fim de testar seus limites ao longo do trabalho. Feito isso, criar-se-á rapidamente dois tipos ideais do que se entende por pluralismo e corporativismo, a fim de entender o modelo de organização das elites e de sistema produtivo estabelecido no Brasil. Logo, falar-se-á da construção recente do Estado brasileiro, destacando a importância do sistema sindical em vigor, além das leis eleitorais e de partidos, dando atenção específica à lei de financiamento de campanhas eleitorais. Ao final, far-se-á uma breve leitura dos incentivos recebidos por um partido que tem origem em movimentos sindicais e sociais dentro desse espaço institucional, deixando claro possíveis contradições programáticas observadas por outros autores no comportamento do PT ao longo dos últimos anos.

Palavras chave (3): Sistema corporativista; financiamento de campanhas eleitorais; partidos políticos

Introdução

Em 1988 é promulgada uma nova Constituição no Brasil, marco da interrupção de sistema ditatorial marcado pelo autoritarismo que havia durado mais de duas décadas. A Constituição Cidadã, como veio a ser chamada, inaugurou um tempo de ampliação da liberdade política e da cidadania no Brasil, criando um modelo institucional que garantia o espaço para o debate e efetivação de políticas que propusessem soluções coletivas para os graves problemas sociais que o país passava, como a enorme desigualdade social que sempre caracterizou o Brasil. Diversas análises foram feitas – e continuam sendo – avaliando os desdobramentos desse novo aparato institucional, e essa se enquadra nesse recorte: nas possibilidades de competição político-partidária minimamente equânime em um ambiente institucional que se propõe democrático.

Após ser derrotado três vezes e ficar marcado como um partido que fazia oposição aos governos à sua direita eleitos anteriormente, o Partido dos Trabalhadores (PT) finalmente chega ao Governo Federal em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, aonde ficaria até 2016, quando Dilma Rousseff sofre um processo de impeachment sem terminar o quarto mandato consecutivo do partido. Marcado por uma história de enraizamento social construído junto à sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais, intelectuais e setores de esquerda da Igreja Católica (MENEGHELLO, 1989), durante os anos em que passou no poder, diversos autores diagnosticaram uma “caminhada para o centro” realizada por aquele que teria se tornado o maior partido de esquerda da América Latina. *Governabilidade* foi um conceito amplamente debatido durante esse tempo, e os posicionamentos frente a determinadas políticas econômicas, discursos e alianças políticas foram motivos de críticas por aqueles que acreditavam que o PT assumiria uma posição mais ativa na defesa dos ideais de esquerda que formavam a sua base. Não faltaram leituras que identificaram as variáveis institucionais para justificar as ações pouco programáticas dos partidos no Brasil, e o termo *presidencialismo de coalizão* ganhou cada vez mais notoriedade como termo corrente na definição do sistema de presidencialismo multipartidário brasileiro.

O objetivo desse artigo não é explicar o comportamento particular do Partido dos Trabalhadores durante os últimos anos, mas antes demonstrar que o seu caso pode ser uma ilustração de como outras variáveis institucionais da Constituição de 1988 pouco estudadas – a *Lei Sindical*, *Lei eleitoral* e a *Lei de partidos* – podem influenciar

diretamente as possibilidades de ação de partidos políticos com base política ligada a setores sindicais e de movimentos populares. Por conseguinte, pretende-se demonstrar a importância de analisar a influência de arranjos institucionais *corporativistas* de relação capital x trabalho sob partidos políticos.

Os estudos sobre comportamento partidário a partir de modelos pluralistas é um tema bastante estudado, principalmente na literatura estadunidense, em que os autores são fortemente influenciados por buscar análises focadas no próprio modelo político estabelecido. A *teoria espacial*, literatura baseada na *teoria da escolha racional*, pela dimensão que tomou nesses estudos, parece conseguir explicar bem a relação interativa entre o comportamento dos partidos e do eleitorado em um ambiente livre e competitivo. Esse trabalho em particular tenta contribuir com esse debate a partir de uma hipótese que, ao meu ver, é pouco explorada: do comportamento partidário em estados nacionais que possuem sistemas corporativistas estabelecidos, em que existem dispositivos institucionais bastante singulares para regular as relações do poder econômico com o poder político. Tentar-se-á demonstrar que as leis que regulam a relação entre capital e trabalho também são relevantes para lidar com os dispositivos eleitorais ligados às necessidades pela busca de recursos financeiros para realizar campanhas políticas. Em outras palavras, as formas como se buscam *recursos financeiros* para se tornar competitivo parecem ser determinantes para a governabilidade de um partido político.

Não se intenciona aqui, nesse curto espaço, em tentar generalizar o argumento, de maneira a fazer um grande estudo comparado sobre o comportamento de partidos sob diferentes arranjos institucionais de organização de interesses. A intenção, antes, é, de maneira um tanto quanto ensaística, argumentar um caso específico: quais eram as chances do Partido dos Trabalhadores (PT) se tornar competitivo eleitoralmente no Brasil sob a vigência de um sistema representação de interesses corporativista? É possível interpretar as suas ações a partir dos incentivos institucionais “extra-eleitorais” estabelecidos? Intenciona-se, criar um diálogo com as hipóteses baseadas na “teoria espacial”, em que os partidos, em um ambiente de incerteza, buscam conhecer os interesses do eleitorado e aproximar seus programas e ações em torno deles, buscando os eleitores medianos. Pretende-se argumentar que o movimento ao centro, tão abarcado pela literatura recente sobre o PT, pode ter sido motivado por uma reação também racional: um movimento pragmático estratégico em busca de *recursos* – doações para financiamento de campanhas eleitorais – e não apenas por uma busca pelo eleitor

mediano, como analisado por tantos autores anteriormente, de diferentes maneiras. Desta forma, as hipóteses complementares são: além de conhecer os interesses do eleitorado, é necessário que o partido busque recursos financeiros, ou seja, dinheiro importa para que um partido seja competitivo eleitoralmente; deve-se observar as possibilidades de angariar recursos financeiros dentro de uma estrutura institucional específica, ou seja, entender a *estrutura de incentivos* para o comportamento do partido, para conhecer os seus potenciais de competitividade. No caso, a estrutura de incentivos a ser analisada a regulamentação sobre financiamento de campanhas eleitorais (Lei de Partidos e Lei Eleitoral), e a Lei sindical, que regula a organização e relação do trabalho e patronato com o Estado brasileiro. Desta forma, intenciona-se observar o *ambiente* ao qual essa competição poderia estar sendo feita, podendo-se, assim, inferir comportamentos racionais aos agentes políticos (no caso, o PT).

A fim de construir o argumento, construir-se-á rapidamente um modelo teórico da escolha racional, a fim de testar seus limites ao longo do trabalho. Feito isso, criar-se-á rapidamente dois tipos ideais do que se entende por pluralismo e corporativismo, a fim de entender o modelo de organização das elites e de sistema produtivo estabelecido no Brasil. Logo, falar-se-á da construção recente do Estado brasileiro, destacando a importância do sistema sindical em vigor, além das leis eleitorais e de partidos, dando atenção específica à lei de financiamento de campanhas eleitorais. Ao final, far-se-á uma breve leitura dos incentivos recebidos por um partido que tem origem em movimentos sindicais e sociais dentro desse espaço institucional, deixando claro possíveis contradições programáticas observadas por outros autores no comportamento do PT ao longo dos últimos anos

Teoria da competição eleitoral

Teoria econômica do voto: partidos sob a análise espacial do voto

As teorias das econômicas do voto têm fundamentalmente os postulados da racionalidade dos agentes envolvidos em um mercado de múltiplos interesses, típicos da teoria econômica. Anthony Downs (1957) é certamente a maior referência teórica dessa corrente, que também é referida como “teoria da escolha racional” ou “teoria espacial”. A analogia é tentar tratar o funcionamento do sistema político a partir dos mesmos axiomas da racionalidade que guiam as análises econômicas sobre o mercado, em que os

eleitores seriam os consumidores e os partidos as empresas. Eleitores tentariam maximizar a utilidade de seus interesses a partir do voto, assim como os partidos tentariam maximizar seus ganhos eleitorais a partir de programas e políticas.

Desta forma, os axiomas da teoria são:

- Todo agente é racional – eleitores, partidos e governo – e todo tentam maximizar a utilidade de suas ações;
- O sistema político democrático cumpre com uma estabilidade (eleições progressivas, transparência e respeito à liberdade dos eleitores e partidos) que permite que se faça previsões sobre as consequências das diferentes escolhas;
- O sistema democrático assume um tamanho de incerteza que permite a possibilidade de que os agentes tomem diferentes escolhas dentre diferentes opções apresentadas contextualmente.

A fim de compreendê-las é necessário compreender sua visão do governo, o papel dos partidos e do eleitorado.

Segundo Downs (1999), na divisão do trabalho o é resguardado ao governo o exercício do poder coercitivo nas mais diversas esferas. Seu poder econômico é ilimitado, sendo que podem realizar nacionalizações ou privatizações (ou qualquer coisa intermediária) com os bens do Estado. É racional, então, que os partidos tentem disputar esse poder. O sistema democrático racionaliza essa disputa a partir de um sistema eleitoral transparente e previsível para os partidos e eleitores. Aceita-se, então, que o partido ou a coalização ganhadora possuam o poder total de ação governamental até a eleição seguinte, quando outros partidos poderão concorrer ao cargo, desde que eles não coloquem limites às liberdades dos partidos ou dos indivíduos, o que traria problemas à justa competição.

Cada partido político é uma equipe de pessoas que desejam cargos para poder gozar de renda, e/ou prestígio, e/ou o poder que se supõe poder ter na direção do aparato governamental. Para isso, esses agentes racionais vão maximizar a utilidade de suas ações e buscar ganhar eleições. Eles irão se comportar, então, formulando programas e políticas públicas visando obter *votos*, a principal moeda de troca que garante o funcionamento da política. No governo, eles irão executar políticas públicas para agradar o eleitorado visando a reeleição para a manutenção do poder. Na disputa do poder em um sistema

democrático com eleições regulares, também é necessário que os partidos maximizem seu apoio político, o que pode influenciar necessidade da formação de coalizões

No caso do eleitorado, eles sempre tentar buscar o máximo de eficiência em suas ações em torno do voto, calculando os *custos*, as *preferências* e os *benefícios*. É ele que traz a consistência do argumento, já que conseguem ordenar as preferências que lhes são apresentadas, fazendo as interconexões com as informações que dispõem de maneira a organizar e escolher suas preferências do menos para o mais desejável.

O sistema político democrático, então, é definido em seu sentido mínimo, em que para haver competição política, devem existir dois ou mais partidos; os cidadãos são iguais em direitos – têm apenas um voto (uma pessoa um voto); a disputa pelo poder se dá a partir de um modelo eleitoral justo: neutro, com regras claras e eleições regulares; o partido (ou a coalizão partidária) que tem a maioria dos votos obtém o controle sobre o governo; e os perdedores aceitam a derrota e têm liberdade para agir buscando ganhar eleições.

Desse modo, suas ações estariam limitadas a dois cenários: um cenário com *informação completa* ou outro com *informação incompleta*.

O cenário com informação completa é um cenário ideal, em que o governo teria todas as informações necessárias para tomar suas decisões. Dessa forma, suas ações do seriam sempre uma função da forma que se espera que votem os cidadãos com as estratégias da oposição em relação a isso. Ou seja, todas ações do governo iriam ser em função do que se espera que os vá lhe manter no poder (ser reeleito), o que poderia findar numa não diferenciação das propostas. No caso do eleitorado, eles votariam em partidos pelas diferenças em sua *utilidade* ou *renda*, assim como pelas alternativas apresentadas pela oposição, calculando aquilo que melhor os beneficiaria. Seria um modelo mais próximo do chamado “modelo sociológico do voto”, em que se poderia explicar o voto individual pelos interesses do recorte social específico do eleitor. Com informação completa, todos podem calcular riscos e benefícios, fazendo o melhor cálculo utilitarista do voto.

Segundo Downs, não é isso que acontece. A diversidade da sociedade coloca níveis de incerteza em que é impossível que os agentes possuam informações completas para tomar decisões, abrindo espaço para a diversidade de ações e de propostas de políticas por diferentes partidos. No caso da informação incompleta, então, os partidos

não têm controle exato dos interesses e das informações que o eleitorado possui e, da mesma maneira, é muito custoso para o eleitor ter todas as informações necessárias para ordenar em escalas de preferência as ações do governo e dos partidos. É a falta de informação completa que cria o dinamismo necessário para o funcionamento do sistema, em que uma proposta pode agradar determinado grupo social, mas desagradar outro. A intenção dos partidos, então, é agradar o maior número de grupos.

Desse modo, vão trabalhar de duas formas: realizando constantes pesquisas que busquem diminuir as incertezas de suas ações e trabalhando com cidadãos que possuem o intuito de escutar as necessidades e interesses dos eleitores, assim como os informar, convencer e persuadir. Partidos vendem políticas para o eleitorado no mercado político, fazem marketing, acompanham tendências, criam nichos, disputam mercado com outros partidos de maneira competitiva. No caso do eleitorado, ele determina a sua ação a partir de *atalhos informacionais*: como é muito custoso para que o eleitor tenha informação completa para guiar as suas ações, ele se prende às informações mais relevantes para que ele tome uma decisão com o menor custo e maior benefício. As ideologias seriam importantes, então, para que os custos das eleições se tornem mais baratos para os partidos e ajudem a formar os atalhos necessários para que os partidos cheguem ao poder. São elas que ajudam a organizar as informações na cabeça dos eleitores, facilitando com que eles tomem decisões sobre o local para onde vão direcionar seu voto.

É o princípio da incerteza que abre espaço para aquilo que veio a ser chamado de “análise espacial do voto”. Identificar a posição relativa do eleitorado e dos partidos políticos utilizando uma analogia espacial consiste em representar as preferências políticas dos eleitores numa escala linear, que vai de 0 a 100. Os eleitores e os partidos, dessa maneira, podem ser posicionados nessa escala de acordo com sua posição política, sendo que quanto mais próximos do 0, mais à esquerda estão e, por conseguinte, quanto mais próximo do 100, mais à direita. Eleitores tenderão a votar nos partidos que se localizam na posição mais próxima ao que eles estão, e os partidos vão tender a se posicionar num ponto da escala em que ele possa maximizar seus ganhos eleitorais – onde há mais votos, demonstrando visualmente a interação entre as preferências do eleitorado e a posição partidária. O posicionamento do eleitorado se distribui normalmente, ou seja, há muita influência na mediana da distribuição dos interesses do eleitorado. É nesse sentido que essa teoria também é conhecida como “teoria do eleitor mediano”: pela previsão de que os partidos vão tender, ao longo do tempo, a se posicionar o mais próximo

do centro, buscando atingir o maior número de eleitores, mas tentando não perder os eleitores que já possui nos extremos.

Literatura sobre o caso do Partido dos Trabalhadores antes e depois das eleições de 2002

Uma coisa é certa: o PT foi eleito em 2002 porque conseguiu atingir um novo eleitorado, já que, obviamente, só assim poderia ultrapassar 50% do número total de eleitores. Em 1998, quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) é eleito em primeiro turno, o PT teve 31,7% do eleitorado, enquanto, ainda no primeiro turno de 2002, veio a ter 46,4%. Isso significa que o partido não poderia ter chegado ao poder apenas com o apoio de seu eleitorado fiel e tradicional: o partido teve que conquistar votos de maneira homogênea: em todas as cortes de escolaridade média da seção eleitoral e por todas as regiões do país (LIMONGI; GUARNIERI, 2014).

Diversos autores, então, se ocuparam de analisar as mudanças pelas quais o PT teria passado ao chegar ao poder, debate que refletia toda uma argumentação de que o PT teria passado por uma mudança ideológica e/ou programática e/ou organizacional, caminhando para o centro do espectro político, tendo deixado para trás diversos ideais fundadores do partido em busca de profissionalização e maior autonomia das lideranças em busca de competitividade eleitoral (AMARAL, OSWALDO E. DO; POWER, 2016). A *Carta ao povo brasileiro*¹, divulgada como promessa de campanha de Lula em 2002 visando acalmar as especulações do mercado que temia a vitória de um partido socialista, se tornou um grande exemplo de como o partido teria deixado de condenar alguns preceitos da agenda neoliberal de FHC, principalmente na área econômica (AMARAL, OSWALDO, 2010)(SAMUELS, 2004)(HUNTER, 2007).

Anos mais tarde, depois de completado um mandato no governo, há um grande debate sobre uma possível mudança no padrão do eleitorado petista até a eleição de 2002, quando ganha o governo, e a partir de 2006, depois de quatro anos ocupando o Governo Federal. Os motivos apontados por essa mudança foram diversos. Talvez o argumento que tenha ganhado maior notoriedade e iniciou o debate nesse momento foi baseado no

¹ A *Carta ao povo brasileiro* foi uma promessa em que o partido se comprometeu com a estabilidade monetária, a manutenção do equilíbrio fiscal, e com o cumprimento de acordos internacionais com o Fundo Monetário Internacional (FMI) (AMARAL, OSWALDO, 2010).

realinhamento eleitoral (SINGER, 2009), de cunho sociológico², que associa a mudança do eleitorado do PT – antes mais nas regiões Sul e Sudeste e depois mais às regiões norte e nordeste – à posição de classe do eleitorado brasileiro. Segundo Singer, partir de 2006, a política nacional teria se realinhado, sendo que a classe mais pobre, antes mais conservadora, teria votado no PT e os mais ricos teriam votado no PSDB. A grande mudança nesse padrão teria como causa o acesso dos eleitores de baixa renda ao consumo, graças às políticas de valorização do salário mínimo, incentivo ao crédito e o acesso aos recursos do Programa Bolsa Família³ (PBF). O PBF, focalizado em atender as famílias em estado de vulnerabilidade social, teria sido amplo e causado melhorais materiais evidentes na vida do eleitorado das regiões mais pobres do país, que, por sua vez, teriam premiado o PT com o voto. Dessa forma, pode-se interpretar que o PT teria “caminhado ao centro”, buscando conhecer os interesses materiais do eleitorado mais conservador que seu programa propunha, e o eleitor, satisfeito pelas políticas públicas que o partido teria exercido quando no poder, teria recompensado com o voto, realinhando a organização partidária no Brasil.

Não é só Singer que utiliza o argumento do PBF como crucial a vitória em 2006 e para uma possível mudança do eleitorado petista, ainda que nem todos estejam de acordo com o argumento do realinhamento eleitoral. Há autores (ZUCCO, 2013; ZUCCO; POWER, 2013) que vão afirmar que o movimento do eleitorado brasileiro não teria se configurado como um realinhamento, e que era cedo para diagnosticar uma mudança estrutural dessa ordem. O que teria ocorrido teria sido nada além de um voto retrospectivo econômico, em que o eleitorado teria sido beneficiado economicamente pelo governo petista e o premiado com o voto em eleições posteriores. Os autores utilizam de estudos quantitativos para testar a associação do voto no PT com os beneficiários do Bolsa Família e chegam à conclusão de que participar do PBF aumentava em cerca de 17% a chance de o eleitor premiar o partido que daria continuidade ao programa – não necessariamente o PT. Ou seja, uma política de transferência de renda teria um efeito positivo na democracia, em que satisfazer o eleitorado com maior vulnerabilidade social

² Talvez a obra mais relevante sobre o conceito de *realinhamento eleitoral* seja “*Secular Realignment and Party System*” de Key Jr. (1959). Seu conceito parte de uma concepção estrutural das preferências políticas do eleitorado, em que o voto representa, além de interesses individuais, interesses de classe. Como empiria, o autor analisa como teria existido uma mudança duradoura no alinhamento das preferências políticas de uma determinada classe social com partidos políticos estadunidenses, a partir de uma “eleição crítica”. No caso brasileiro, para Singer (2009), a eleição crítica teria sido a de 2006.

³ O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa criado em 2003 destinado a ações de transferência de renda com condicionalidades (LEI No 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004)

se tornava o grande “prêmio” a ser conquistado no eleitoralmente no Brasil, já que satisfaria os interesses do eleitor mediano, numeroso, atraindo os partidos para a sua direção.

Há também o argumento de que desconsidera o PBF para a reeleição petista (BOHN, 2011; LIMONGI; GUARNIERI, 2015). Também utilizando-se de dados quantitativos, os autores, de diferentes maneiras, vão reduzir o peso do Programa Bolsa Família como atrativo de voto para o PT, inferindo causalidade a outras variáveis. O caminho do PT ao centro, por exemplo, poderia ter sido o resultado de uma estratégia bem-feita de coalizões partidárias em relação aos seus principais concorrentes, o que teria ampliando a possibilidade de angariar votos e de conquistar maiorias no legislativo (LIMONGI; GUARNIERI, 2015). O importante aqui, então, não seria exatamente a relação do partido, das políticas públicas e do eleitorado, mas antes a relação entre diversos partidos que possuem diferentes bases eleitorais em diferentes regiões no Brasil.

Nota-se então que, apesar de diferentes visões e abordagens sobre o tema em questão, é consenso que a ascensão do PT ao Governo Federal mudou o comportamento e geografia eleitoral no Brasil. Os autores citados, a partir de diferentes enquadramentos, acabam por trabalhar da mesma maneira: considerando o comportamento estratégico racional dos partidos e do eleitorado – seja a partir de dinâmicas programáticas internas aos partidos visando diminuir o radicalismo do discurso à esquerda que assustava parcela do eleitorado (*carta ao povo brasileiro*), seja por políticas públicas que conquistariam o voto do eleitor mediano de baixa-renda (*Programa Bolsa-Família*), seja por uma estratégia eficaz de alianças partidárias. O sistema democrático brasileiro, parecia, então, estável, sendo plausível assumir que os partidos concorrentes, desde que seguissem estratégias racionais eficazes eleitoralmente, poderiam vir a vencer as eleições futuramente. Entretanto, a crise política que se instaura após as eleições de 2014 e interrompe aquele que seria o quarto mandato petista não parece poder ser explicada pelos mesmos pressupostos de racionalidade partidária discutidos pela teoria econômica do voto. O PMDB, partido no poder, assume uma impopular agenda de redução de gastos públicos (derrotada em quatro eleições), reduz os gastos com políticas sociais que conquistavam o eleitorado e faz uma política de alianças partidárias com uma oposição com baixa popularidade para formar um governo, resultando num governo de baixíssima popularidade e contrariando todos os pressupostos da racionalidade estratégica baseada na interação entre governo, partidos e eleitorado.

A conclusão aqui é que é observável uma caminhada do PT para o centro do espectro político, seja antes de chegar ao poder – visando conquistar um eleitorado que conservador para ser competitivo eleitoralmente e viabilizar 50% dos votos que precisava –, seja quando estava no governo – visando corresponder aos anseios de um eleitorado amplo, com uma base aliada forte conquistada com uma estratégia de coligações eficaz, a fim de conseguir manter a governabilidade para efetivar política públicas que o permitissem gozar de popularidade e poder se manter no poder. Desta forma, a teoria econômica do voto parece explicar o comportamento do Partido dos Trabalhadores ao longo do tempo, porém não completamente. O que se argumentará aqui à frente é que, além do funcionamento das instituições políticas – eleições periódicas –, que permite um comportamento racional e previsível dos partidos políticos e do eleitorado ao longo do tempo, outras importantes variáveis ambientais, de outra ordem, pouco transparentes e, logo, possivelmente espúrias, também podem ter tido influência no comportamento do sistema partidário brasileiro, incentivando que os partidos necessitassem assumir outras estratégias para equilibrá-las visando serem viáveis eleitoralmente. O modelo explicativo da teoria econômica do voto careceria, então, de ser ampliado, com contribuições de outra ordem, a fim de explicar, por exemplo, tamanha crise política experienciada no Brasil.

Como será visto aqui, o argumento desse trabalho é que partidos precisam de *recursos* financeiros, a fim de criar uma máquina partidária que seja capaz de se comunicar com o eleitorado: para entendê-los, criar propostas e políticas e conseguir votos. Dessa forma, o estudo sobre a maneira como os partidos podem se financiar parece ser essencial. Além disso, é necessário saber como estão organizados os detentores dos recursos, no caso brasileiro, o grande empresariado nacional, assim como as suas possibilidades legais de doação.

A hipótese desse trabalho é que, para entender o comportamento dos partidos brasileiros, em particular, aqui, o PT, é preciso analisar, também, a maneira a qual estão disponíveis os recursos financeiros dentro de uma estrutura institucional específica: o sistema corporativista, criado pela lei sindical de 1942. Essa forma de organização da sociedade, baseada numa relação do Estado com consensos produzidos entre setores patronais e do trabalho, produz uma organização representativa bastante relevante na política nacional, e essencial para entender as formas que as esferas do poder econômico e político se relacionam no país, tendo impacto em todo o sistema partidário.

Breve debate sobre modelos corporativistas

A primeira contribuição que se gostaria de colocar ao debate é a interpretação de que o modelo corporativista de representação de interesses se difere do modelo pluralista, e isso tem impactos na representação política. Acredita-se aqui que o pluralismo esteja mais difundido e seja mais claro enquanto modelo de análise de organização política, mas o mesmo não acontece na análise sobre os incentivos do modelo corporativista de Estado nacional, que ainda possui bastante relevância para a organização dos interesses de classe das elites brasileiras. Deste modo a ideia aqui é dar maior atenção ao modo corporativista de organização de interesses no Brasil para tentar entender as mudanças relativas ao Partidos dos Trabalhadores a partir desse escopo, de maneira a ampliar o debate sobre a política partidária brasileira.

Modelo pluralista

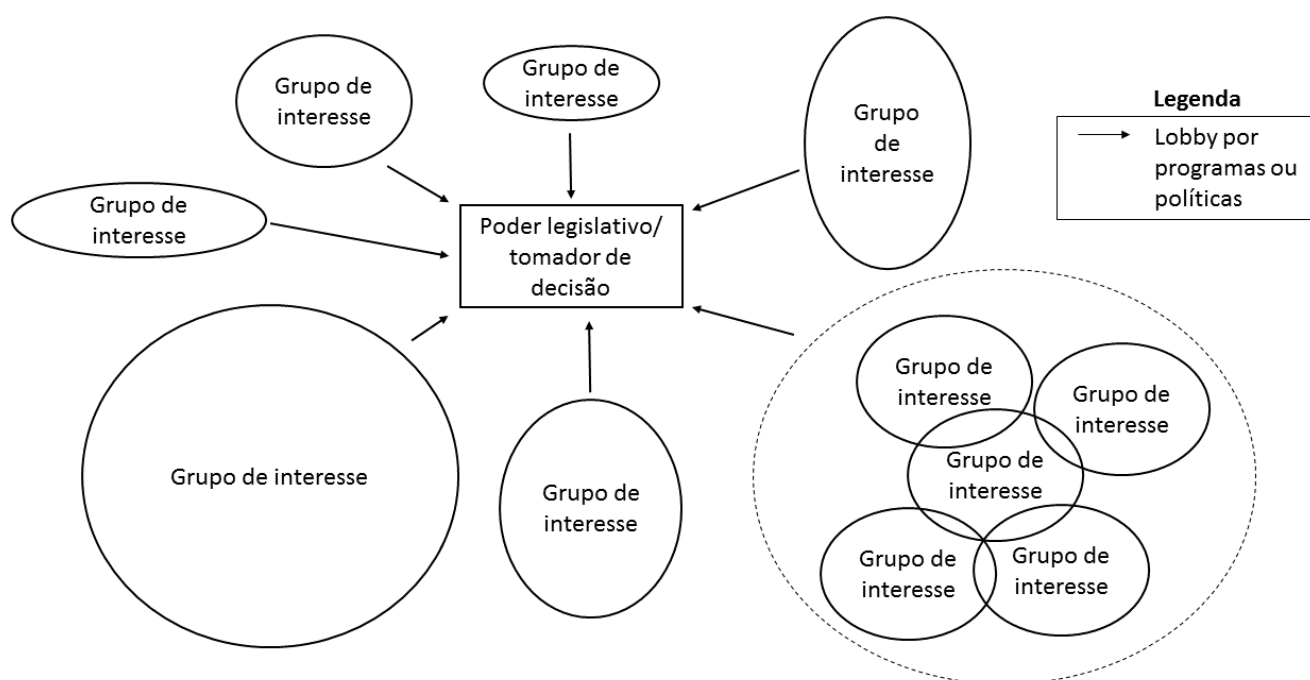
De maneira genérica, separar-se o modelo pluralista do corporativista a partir da forma como ele induz a *competição* entre diferentes grupos de interesses como elemento dinâmico da tomada de decisões sobre políticas e programas. A política no pluralismo é entendida como um *mercado*, em que é impossível que todos possam vir a estar satisfeitos com os resultados de determinada demanda. Há sempre o elemento da *escassez* da vida material para a satisfação mútua, ou seja: há sempre a ideia de choque de interesses e necessidade de disputa pelos recursos que podem satisfazê-los. Desta maneira, incentiva-se a organização de grupos ou indivíduos que trabalhem de maneira associada, visando criar uma interdependência entre diferentes indivíduos e grupos, gerando um mercado de interesses que, no final, acaba por resultar num harmônico sistema político. As associações podem ser numerosas ou pequenas, duradouras ou efêmeras, dependendo da demanda em questão, e que irão competir pelos programas e políticas. Esse é um ideal presente nos trabalhos de Putnam (1997), por exemplo, em que o ideal de uma sociedade pluralista passa pela criação de uma rede de interconfiança generalizada, na qual a competição geraria uma relação de cooperação recíproca entre diferentes grupos sociais. A ideia é que a competição e a defesa de políticas auto interessadas gera redes de interdependência positivas para a democracia. O *lobby*, por exemplo, ao contrário da interpretação espúria comumente disseminada, no pluralismo seria um elemento crucial para garantir a eficácia e contato do tomador de decisão com os grupos envolvidos na questão a ser discutida, por exemplo. O grupo (ou associação) mais bem articulado e com

melhores recursos, ou seja, com maior força para fazer valer os seus interesses em um ambiente de livre competição, sai vencedor.

Destaca-se que os grupos de interesse aqui não possuem capacidade regulamentar ou constitucional de decidir a forma ou o conteúdo de determinado programa ou política. Eles possuem liberdade e capacidade de influenciar as decisões partidárias e governamentais, influenciar o debate público e as decisões do eleitorado a partir de motivações pela representação de seus interesses sociais, econômicos ou culturais. Trabalham gerando informação na defesa de interesses. Deve-se salientar ainda que nesse modelo pluralista de representação de interesses, as alianças, ou coalizões entre diferentes grupos ou associações interessadas em programas ou políticos são feitas de maneira extra institucional sem a necessidade intrínseca de uma legislação específica para que ocorram. O Estado pode entrar como mediador na resolução de interesses privados, mas não é ele que regulamenta um modelo associativo a ser seguido por todos. Outra característica particular é uma interpretação da liberdade de pacto associativo entre as diferentes esferas de capital e trabalho que vêm a ser constituídas em determinado sistema produtivo: as associações não são necessariamente patronais ou representantes do trabalho.

Uma visualização simplória do formato da relação entre grupos de interesse e Estado num modelo pluralista pode ser visualizado abaixo:

Tipo ideal 1: Disputa por políticas e programas no modelo pluralista de representação de interesses



No caso do comportamento partidário, observa-se similitude com o ideal da *teoria econômica*, visto anteriormente. Os grupos de interesse agiriam como mediadores de informação com o eleitorado, tendo papel crucial na formação política e na intermediação dos interesses do eleitorado com os partidos políticos. A liberdade de associação é o que torna dinâmica a relação entre partidos com o pluralismo de interesses existente nesse tipo de organização social. Os partidos seriam essenciais para o funcionamento do sistema como um todo: organizariam os diversos interesses dos diferentes grupos, como um todo e apresentariam políticas ou propostas de políticas buscando votos. Os debates se dão de forma difusa e dinâmica, incluindo todos no sistema político.

Modelo corporativista

Já no modelo corporativista, é a *conciliação* de interesses que marca o ideal normativo a ser seguido. Apesar de muitas vezes o termo ser apropriado de maneira equivocada – normalmente associado a formas espúrias de organização visando a defesa de interesses de particularista e em forma de oligopólio, cartel ou reserva de mercado – ele pode ser entendido como uma forma de organização definida em torno de categorias sociais específicas, geralmente a partir da atividade ocupacional, organizadas coletivamente para a defesa ou realização de seus interesses. As interpretações mais correntes da organização corporativista colocam sobre ela a conotação de classe social,

distinguindo os grupos envolvidos de acordo com sua localização no processo produtivo e na estrutura social. Assim forma, o corporativismo passou a ser identificado como uma dinâmica política associada à regulação de conflitos entre capital e trabalho, ou, à solução harmônica dos conflitos de interesse e, mais tarde, à possibilidade de controle do conflito por parte das autoridades políticas constituídas (BOSCHI, 2006).

Também já foi entendida pela literatura como uma antítese ideológica (ou síntese) do capitalismo e do socialismo, assumindo-se um viés funcionalista – com a ideia de uma sociedade orgânica, em que grupamentos funcionais de corporações eram pleiteados em forma de um conjunto comum de interesses que transcendia as divisões de classe ou posição no meio de produção. Mas o corporativismo reaparece mais fortemente em seu formato mais recorrente como o estudo das possibilidades da existência de modelos organizativos que incentivem um número limitado de organizações politicamente influentes ao Estado, visando alcançar uma posição monopolista na representação de interesses dentro de categorias sociais particulares. Os Estados, por sua vez, montariam arranjos institucionais para lidar com os monopólios de interesses com a visão de que, assim, haveria maior facilidade de alinhar interesses de grupos com as programas e políticas públicas, demandando menos tempo e acelerando processos econômicos desenvolvimentistas. Ou seja: organiza-se a competição por meio de sindicatos, federações ou outras formas de representação monopolistas por áreas do setor produtivo, confere-se a elas um status público privilegiado, em que apenas determinados grupos tem o papel de negociação direta com os governos que, por sua vez, obtêm facilidade de negociação e organização dos interesses, excluindo de saída um enorme contingente de pequenos grupos menos poderosos.

Faz-se importante destacar aqui, já que será trabalhado mais a frente, que houve a identificação acadêmica entre dois tipos “puros” de corporativismo, baseados na dimensão empírica de como foram desenvolvidos. No caso dos países definidos como de capitalismo avançado, em que o modelo corporativista foi desenvolvido como consequência do crescente poder monopolista das organizações de interesses, o conceito de *societal* foi adicionado à frente (também chamado de *corporativismo liberal*). Ele teria se desenvolvido onde o Estado reconhece a força e autonomia de certas organizações frente à representação de interesses de categorias sociais e entra num processo de negociação política visando acordos, pactos e projetos de longo prazo. (OUTHWAITE e BOTTOMORE). Nos locais onde o modelo corporativista foi planejado e imposto pelo

Estado, normalmente como plano de desenvolvimento socioeconômico, ele foi conhecido como *corporativismo de estado* (SCHMITTER, 1974). O corporativismo de estado, representaria aquelas experiências em que sociedades com grupos de interesses de organização relativamente fraca, onde o Estado busca legitimar seu domínio e alcançar objetivos mobilizando a população dentro de organizações subordinadas. O corporativismo de estado tende a estar ligado a regimes capitalistas periféricos ou dependentes, como os da América Latina (MALLOY, 1977).

Um modelo simplório da organização de interesses no modelo corporativista pode ser visto abaixo:



Vale destacar então que o sistema representativo do modelo corporativista é distinto daquele adorado no modelo pluralista. Em alguns países em que fora adotado, foram excluídos os partidos políticos, já que a representação era feita de maneira *classista*, de acordo com o modelo de produção. A racionalidade estratégica se mantém para a conquista de cargos, mas não é ela que impõe dinamismo interativo: as estruturas são estáticas, variando de acordo com as necessidades da criação de um novo modelo produtivo. Um trabalhador da indústria, por exemplo, disputaria com outros trabalhadores da indústria, eleições pela direção do sindicato dos trabalhadores da indústria, que, por sua vez, negociaria políticas junto ao Estado e aos representantes do sindicato patronal da indústria, gerando consensos que trariam benefícios para todos os envolvidos naquele

setor produtivo, além do desenvolvimento econômico da indústria como um todo. É interessante para todos os lados negociar e os benefícios são compartilhados por todos, sem a lógica do “*the winner takes all*”.

Vejamos à frente, então, como foi pensado o sistema corporativista brasileiro.

A lei sindical brasileira

No caso brasileiro, o sistema corporativista adotado foi instituído na década de 1930 pela Legislação Sindical de Getúlio Vargas com o intuito de formar um pacto fundador de um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico no Brasil. Segundo Diniz (1992)⁴, o corporativismo se manifesta em diversos países latino-americanos como reação às graves dificuldades que os atingiam. Em diferentes graus, a maioria desses países, de economias periféricas, teve de encarar o desafio de enfrentar a crise econômica que atingia todo o capitalismo global e iniciar um novo dinamismo econômico em um momento de clara transição na economia mundial.

Havia o pensamento da necessidade de construção de uma nova arquitetura institucional para o Estado republicano. Esse novo e moderno Estado precisava abandonar o velho princípio de separação de poderes, que vinha sendo criticado e transformado pelo conceito germânico de harmonia de poderes (GOMES, 2005). O'Donnell⁵ (1973) trabalha com a ideia da *burocracia autoritária*, para explicar essa arquitetura: o controle do novo rearranjo e distribuição de poder econômico e político a partir de uma “coalizão populista”. Intencionava-se valorizar a indústria nacional e o consumo interno para poder se livrar da dependência da exportação de insumos para os países centrais na economia mundial. Tudo isso protagonizado e incentivado pelo Estado brasileiro, abandonando o *laissez faire*, e a participação popular nas instâncias decisórias, gerando rápida urbanização, aumento na oferta de empregos, atração de emigrantes, expansão do mercado e do consumo. O governo, então, teria virado gestor e mediador de relações complexas de acomodação de conflitos, mantendo relações ambíguas com os setores produtivos e com os trabalhadores.

O sistema corporativista, então, foi adotado. Fortemente influenciado na *Carta del Lavoro* italiana, o modelo acabou sendo identificado como a estrutura que: viabilizaria

4 NEOLIBERALISMO E CORPORATIVISMO: As duas faces do capitalismo industrial no Brasil (1992)

5 O'DONNELL, Guillermo. (1973), *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, Politics of Modernization Series.

a solução de conflitos de classe através de um ordenamento hierarquizado de interesses; permitiria ao Estado legitimar e controlar, através do monopólio de representação de classe, os grupos de interesses organizados; ordenaria a representação segundo critérios territoriais, a partir de sindicatos patronais e de trabalhadores no âmbito municipal, federações estaduais e confederações na esfera federal; asseguraria governabilidade e pactos em torno de metas de desenvolvimento (BOSCHI, 2006). Ele permitiu, ainda que de maneira desigual (vale frisar), que o empresariado, as representações trabalhistas e o Estado guardassem relações estratégicas ao longo da história visando o desenvolvimento econômico nacional.

Boschi (2006) afirma que a Legislação sindical foi assimétrica no que diz respeito à capacidade de organização e representação dos setores do trabalho em relação ao patronato: enquanto aos trabalhadores apenas era permitido organizarem-se seguindo os critérios da legislação em vigor, ao patronato foi facultada a possibilidade da manutenção das associações existentes e a criação de novas associações paralelas à estrutura oficial, sem as amarras relativas a critérios territoriais ou monopólios da representação. Esse fato teria tido impacto em toda a evolução da estrutura de representação de interesses do empresariado nacional: primeiro no que concerne à sua maleabilidade e flexibilidade para adaptação a novas conjunturas, num sentido positivo; segundo, quanto à sua fragmentação e dispersão, numa direção menos positivo (BOSCHI, 2006)⁶.

Ao longo do tempo, os pactos corporativos atenderam a diferentes interesses específicos e, mesmo se não há consenso na literatura sobre a força do empresariado nacional em sistematicamente fazer valer seus interesses coletivos (MANCUSO, 2007), é notório que sua articulação existiu desde a década de 1930, passando por períodos democráticos e autoritários da política brasileira (DINIZ e BOSCHI, 1978).

Ou seja, cabe salientar que, ainda que tenha passado por importantes modificações em diferentes regimes políticos, seus traços fundamentais existem até hoje. Foi o sistema corporativista que permitiu a incorporação política dos trabalhadores sob o controle do Estado, bem como a organização do empresariado nacional e sua inclusão em órgãos consultivos (BOSCHI, 2006). Ainda que a Constituição de 1988 tenha suprimido os

6 Um rico panorama da evolução da articulação de interesses do empresariado nacional frente o sistema corporativista pode ser lido em DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato – “Globalização, herança corporativa e a representação de interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas”. In: BOSCHI, R., DINIZ, E., SANTOS, F. *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

mecanismos que ao longo do tempo permitiam controle direto do governo federal sobre o sistema corporativo – a exigência de autorização prévia para a fundação de sindicatos, o poder de intervir nas eleições para postos de liderança e a faculdade de interferir no funcionamento cotidiano das entidades – por outro lado, ela manteve a unicidade sindical e a contribuição sindical. A manutenção destes dois institutos explica a sobrevivência da estrutura corporativista até os nossos dias (MANCUSO, 2007).

Ainda hoje, sobre a organização do empresariado, somente um sindicato patronal pode ser ter o status de representante oficial dos interesses da mesma categoria econômica e situada na região abarcada pela entidade⁷. Os sindicatos patronais podem ter abrangência municipal, intermunicipal, estadual, interestadual ou nacional. Na esfera imediatamente superior à dos sindicatos, estão as federações, que reúnem sindicatos de empresas que atuam na mesma categoria ou no mesmo setor. Na cúpula da estrutura corporativa, situam-se as confederações, que reúnem federações empresariais.

Mesmo que a filiação das empresas seja voluntária, as empresas têm motivos para fazê-lo, já que a filiação as habilita a receber serviços que as entidades prestam exclusivamente aos associados. A contribuição sindical, no entanto, segue compulsória e varia conforme o capital que cada empresa possui. É a contribuição sindical que responde pela sustentação financeira de todos os níveis da estrutura corporativista, uma vez que a contribuição por uma empresa é distribuída entre o sindicato (60%), a federação (15%) e a confederação (5%) que a representam. Os 20% restantes vão para a “Conta Especial Emprego e Salário” do governo federal (MANCUSO, 2007).

O que deve ser destacado é que, ainda hoje, o sistema corporativista brasileiro representa uma forma legitimada pelo Estado de representação. Em outras palavras, um presidente de um sindicato pode ser considerado um representante de classe, legitimado pelo Estado brasileiro. Desta forma, o sistema corporativista brasileiro guarda relações diretas com a formulação e acompanhamento de políticas públicas em diversas esferas nacionais. Um exemplo: em um Grupo de Trabalho convocado pelo Congresso Nacional a fim de discutir determinada política pública contará com representantes eleitos por voto popular (deputados federais e senadores), mas também com representantes de classe, eleitos em ambiente extremamente competitivo dentro das confederações patronais e de

7 A unicidade sindical é garantida pelo artigo 8º, inciso II, da Constituição brasileira. As regras que regem a organização sindical no Brasil estão reunidas sob o título V (artigos 511-610) da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

trabalhadores. Ainda que façam parte de conselhos meramente consultivos, sem poder de veto, os interesses de classe podem ser acompanhados publicamente e a influência de seus interesses na formulação de políticas públicas é notável e visível⁸.

Deste modo, em um ambiente partidário livre, como se vê no Brasil desde 1988, é racional para os partidos disputar a liderança de sindicatos (patronais ou dos trabalhadores), já que eles organizam uma ampla gama de interesses ligados à vida econômica nacional, além de manter contato direto com uma parcela relevante do eleitorado sindicalizado. O fator relevante que será adicionado aqui é: controlar os sindicatos patronais significa, também, controlar as ações estratégica coletivas do empresariado nacional visando políticas públicas. Desse modo, o empresariado organizado pode optar por dar recursos financeiros⁹ de maneira a favorecer mais um partido, que apoie seus interesses, em detrimento de outro. Para a análise que se segue, faz-se importante, então, conhecer duas coisas: as formas as quais se financia a política no Brasil, buscando entender as formas de regulação da competição política, que visa impor equidade competitiva no jogo político, e os caminhos trilhados pelo PT nesse ambiente híbrido: tendo que lidar com a necessidade de conquistar um eleitorado à esquerda do espectro ideológico, ampliar seu eleitorado visando se tornar competitivo e buscando se adequar aos incentivos institucionais que organizavam o empresariado, financiador de campanhas políticas.

⁸ É bastante notória a força que entidades de classe como a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e a FIESP (Federação dos Industriários do Estado de São Paulo) exercem sob a política brasileira, por exemplo.

⁹ Segundo a literatura, é interessante para o empresariado financiar políticos e partidos políticos por dois motivos: para se beneficiar de políticas públicas – modelo de *criação* de renda – ou para evitar desfavores políticos – modelo de *extração* de renda. No modelo de criação de renda, como afirma Stigler tratando sobre o caso da indústria, o argumento é simples e parte basicamente de dois pressupostos. O primeiro deles é que o Estado como entidade coercitiva suprema se constitui numa fonte potencial de recursos ou ameaças a toda atividade econômica. O segundo é a admissão que os sistemas políticos, responsáveis pela disponibilização desses recursos e ameaças, são racionalmente constituídos. Ou seja, “a indústria que busca poder político deve buscar o vendedor apropriado: o partido político” (STIGLER, 1971, p. 12). Já no modelo de extração de renda, McChesney (1997) trata do *money for nothing*, em que o financiador não paga buscando por favores políticos, mas principalmente para evitar desfavores dessa natureza. O principal foco desse modelo é que “não legislação” e “não regulação” são vendidas no mercado político e, visto que o governo pode legalmente tributar e, dessa forma, expropriar riqueza da sociedade, os políticos podem extorquir dinheiro de indivíduos e/ou grupos privados sob a ameaça de expropriar os seus rendimentos.

A análise da lei que regula financiamento de campanhas no Brasil: permissividade para a doação por empresas e proibição da doação por entidades de classe

(RIBEIRO, 2008) cita a legislação que determina o funcionamento interno e as regras de acesso às fontes de financiamento público e privado como “constrangimentos ambientais diretos” sobre as organizações partidárias.

Considerando que o modelo de organização de interesses brasileiro, como visto, impõe espaços de organização política de maneira muito desigual, colocando muito poder político na mão do empresariado brasileiro, é imaginável que houvesse rigidez no controle de entrada de recursos para financiar a política nacional, de forma a tornar o jogo eleitoral mais competitivo. A escolha pela análise da legislação eleitoral (em particular o financiamento de partidos e campanhas eleitorais) se justifica aqui por ser a maneira de garantir a igualdade de condições entre os partidos e com a garantia de não ingerência de interesses de poucos cidadãos no processo de tomada de decisões em interesses públicos no momento eleitoral (FERREIRA, 2011).

Segundo Lara Ferreira (2011), a partir de 1988 houve mudança no entendimento do que eram partidos políticos. Durante o período militar, existia intenso controle partidário: os partidos políticos eram pessoas jurídicas que adquiriam personalidade com o registro no Tribunal Superior Eleitoral. Desta maneira, era coerente a adoção do financiamento exclusivamente público. A partir de 1988, a autonomia dos partidos políticos passa a ser um dos princípios basilares da nova Constituição; assim, as agremiações partidárias são apresentadas como pessoas jurídicas de direito privado, que adquirem personalidade com o registro civil. Apesar da maior liberdade dos partidos, ainda não existia regulamentação legal específica sobre a maneira de se financiar campanhas eleitorais, e o financiamento público exclusivo foi mantido a partir da aplicação de forma suplementar da Lei nº 5.682/1971 durante o pleito de 1989.

Ferreira (2011) salienta que o modelo público exclusivo se justificaria para garantir o poder do Estado (ditatorial) sobre o modelo partidário vigente, e não para perseguir qualquer tipo de igualitarismo político que isolaria o sistema político das influências enviesadas das desigualdades econômicas. Mantido o modelo anterior no pleito de 1989, com maior abertura política e liberdade os partidos, enormes quantidades

de recursos de fontes privadas foram utilizadas na campanha de forma ilegal, fato que levaria ao discurso corrente de que a legislação brasileira seria “hipócrita”, “irreal e excessivamente rigorosa” (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 304)¹⁰. Como fundamento principal dessas críticas, estava a necessidade de legalização das doações privadas, que contribuiriam para a moralização e a transparência das contas apresentadas (FERREIRA, 2011). Segundo Ferreira, essa necessidade fora entendida como acompanhada de intensa regulamentação que evitasse do poder político em poder econômico. O esforço, naquele momento, era para garantir a atuação eficaz da Justiça Eleitoral (FERREIRA).

A legislação sobre financiamento público exclusivo constituía apenas uma instituição de fachada, já que a contribuição dos setores privados continuava a aparecer, abrindo, já no início de nosso novo sistema legal, escândalos ligados ao “caixa-dois”. Em busca de um maior realismo, depois do escândalo Collor-PC Farias que envolvia capital de fontes ilícitas e desvio de dinheiro de campanha, a legislação foi substancialmente alterada. Criaram-se a Lei de Partidos Políticos (nº 9.096/95) e a Lei das Eleições (nº 9.504/97) estabelecendo regras para o sistema misto de financiamento de partidos e de eleições no Brasil. Como narra Bruno Speck (2010):

Com as novas regras de doação e prestação de contas, introduzidas na Lei de Partidos Políticos e na Lei Eleitoral em 1995 e 1997, respectivamente, o país deu um passo decisivo para um sistema mais realista de regulação. Reconhecendo a realidade do financiamento privado, os legisladores legalizaram tais aportes, impondo como condição mínima a prestação de contas sobre estes recursos à justiça eleitoral e a publicidade destas informações

Desta maneira, determinou-se que:

- Doações de pessoas físicas possuem teto de 10% da renda;
- Doações de pessoas jurídicas possuem teto de 2% do faturamento;
- Os candidatos devem estipular um teto para seus gastos e comunicar este valor para a justiça eleitoral;

10 Referente à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou as atividades do tesoureiro de campanha do presidente Fernando Collor de Melo, as doações ilegais e o tráfico de influência entre financiadores e o governo (FERREIRA, 2011)

- Os candidatos e partidos são obrigados a prestarem contas de forma detalhada sobre a origem e o destino dos recursos utilizados na campanha;
- Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei;¹¹
- Divide-se o tempo do Horário Eleitoral Gratuito proporcionalmente à composição da Câmara dos Deputados no início do período legislativo anterior (2/3). O outro terço é dividido de forma equânime entre todos os partidos que tiverem representação na Câmara dos Deputados.

Além disso, permaneceram vedadas quaisquer tipos de doações de entidades ou governos estrangeiros, bem como de instituições públicas da administração direta ou indireta; de empresas públicas e sociedades de economia mista; de entidades subsidiadas por recursos públicos; de entidades de utilidade pública; de concessionárias e permissionárias de serviços públicos, e entidades de classe ou sindical.

Portanto, desde que não estejam entre as fontes vedadas, as pessoas físicas e jurídicas podem realizar doações para partidos ou candidatos, observados os limites de 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição para pessoa física e de 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição para pessoa jurídica. É possível, ainda, a utilização de recursos do próprio candidato, limitado ao valor máximo de gastos estabelecido pelo partido.

Leitura do caso do PT

Meneguello 2009 - Por fim, o desenho institucional petista também rompeu com os padrões tradicionais de organização partidária no Brasil. Meneguello conclui que o PT foi o primeiro partido de massa da história brasileira: estrutura complexa e fortemente articulada, com núcleos de base para integrar os filiados; centralização nacional da estrutura decisória; financiamento pulverizado, por meio de cotizações individuais; vida interna intensa, não restrita aos períodos eleitorais. Também

11 Já regulado pela Constituição Federal - Art. 17, § 3º e mantido.

Tabela 1- Custo do voto de principais candidatos à Presidência da República - 1994-2014 –
Fonte: TSE¹²¹³¹⁴

Ano	Candidato	Contribuições	percentual de voto	Número de votos	Custo do voto
1994	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	R\$ 158.578.640,73	54,3	34.350.217	R\$ 4,62
	Luis Inácio Lula da Silva (PT)	R\$ 6.415.236,49	27,0	17.112.255	R\$ 0,37
	Orestes Quércia (PMDB)	R\$ 171.765.181,67	4,4	2.771.788	R\$ 61,97
	Esperidião Amin	R\$ 966.623,10	2,8	1.739.458	R\$ 0,56
1998	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	R\$ 136.879.761,09	53,1	35.936.540	R\$ 3,81
	Luis Inácio Lula da Silva (PT)	R\$ 7.368.457,37	31,7	21.475.218	R\$ 0,34
	Ciro Gomes (PPS)	R\$ 3.347.016,11	11,0	7.426.190	R\$ 0,45
2002	Luis Inácio Lula da Silva (PT)	R\$ 77.469.227,28	46,4	52.793.364	R\$ 1,47
	José Serra (PSDB)	R\$ 134.968.420,77	23,2	33.370.739	R\$ 4,04
	Anthony Garotinho (PSB)	R\$ 7.838.606,80	17,9	15.180.097	R\$ 0,52
	Ciro Gomes (PPS)	R\$ 39.015.059,16	12,0	10.170.882	R\$ 3,84
2006	Luis Inácio Lula da Silva (PT)	R\$ 150.427.490,13	48,6	58.295.042	R\$ 2,58
	Geraldo Alckmin (PSDB)	R\$ 259.156.034,61	41,6	37.543.178	R\$ 6,90
	Heloisa Helena (PSOL)	R\$ 1.793.625,70	6,9	6.575.393	R\$ 0,27
	Cristóvam Buarque (PDT)	R\$ 3.149.163,23	2,6	2.538.844	R\$ 1,24
2010	Dilma Rouseff (PT)	R\$ 323.441.650,96	46,9	55.752.529	R\$ 5,80
	José Serra (PSDB)	R\$ 322.557.340,73	32,6	43.711.388	R\$ 7,38
	Marina Silva (PV)	R\$ 71.039.609,18	19,3	19.636.359	R\$ 3,62
2014	Dilma Rouseff (PT)	R\$ 416.431.606,99	41,6	54.501.118	R\$ 7,64
	Aécio Neves (PSDB)	R\$ 575.599.294,00	33,6	51.041.155	R\$ 11,28
	Marina Silva (PV)	R\$ 57.279.155,39	21,3	22.176.619	R\$ 2,58

Desde 1994, PT e PSDB sempre encabeçaram as chapas mais competitivas das eleições presidenciais. Entre os dois partidos, segundo os dados disponíveis, sempre foi mais barato para o PT conquistar um voto, tanto das derrotas quanto nas vitórias. Duas coisas, porém, saltam os olhos ao olhar os dados: o quanto o voto para presidente ficou mais caro ao longo do tempo; e o quanto a diferença entre os valores declarados pelos partidos se alteraram. Se em 1994 e 1998, um voto no PT custava em torno de 35 centavos

¹² Foram escolhidas as eleições para cargos majoritários nacionais por ser o único exemplo possível de financiamento “nacional” para campanhas eleitorais. Como sabido, candidatos que ocupam cadeiras no legislativo nacional possuem eleitorado (e doadores em potencial) restritos ao distrito que concorrem, os estados. A campanha para presidente e vice são as únicas voltadas para todo o Brasil, dimensão que se intenta trabalhar.

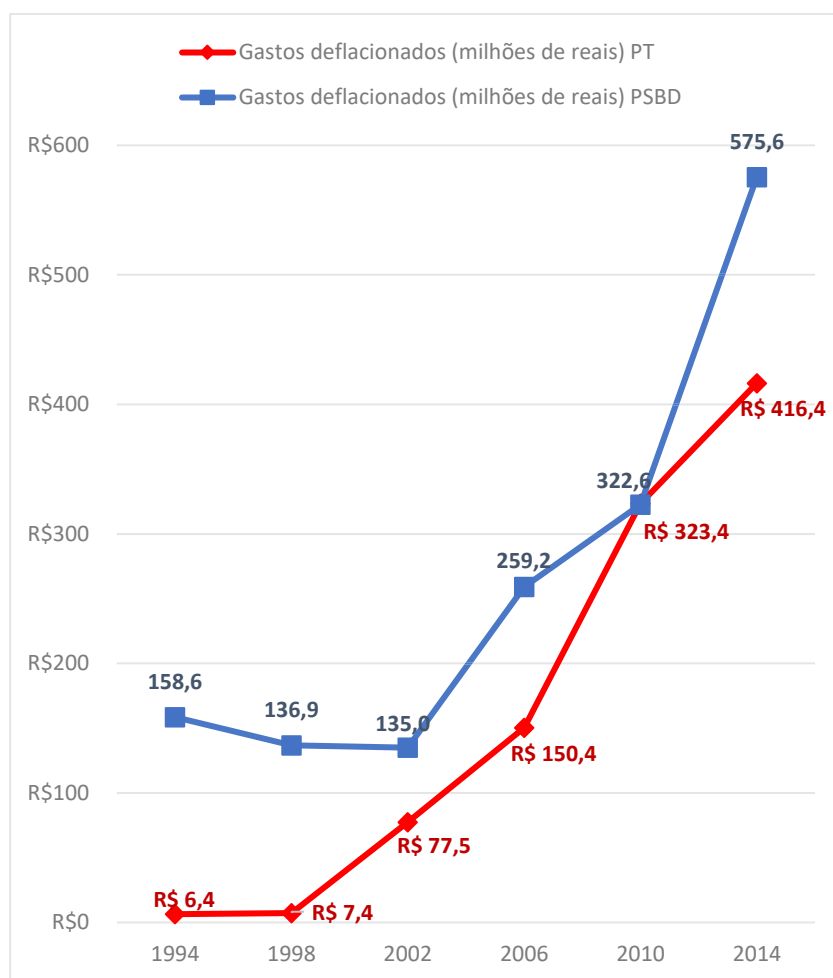
¹³ Os bancos de dado foram montados a partir dos dados disponibilizados pelo TSE. No caso das eleições de 1994 e 1998, os dados foram organizados por David Samuels e gentilmente cedidos. Foram somados os montantes doados para comitês partidários e candidatos. A título de comparação, os valores foram deflacionados a partir do IPCA (IBGE) - cálculo pro-rate die - período da correção: mês de dezembro do ano da doação até janeiro de 2017.

¹⁴ O dado “custo do voto”, antes de tudo, é uma tentativa rasa de controlar o tamanho do eleitorado, que se altera ao longo dos anos. Ou seja, mesmo que os valores estejam deflacionados, é necessário ficar atento que é esperado que uma eleição em 2014 custe mais caro que 20 anos antes pois há mais eleitores para disputar.

de Real, em 2014 ele já custava R\$ 7,64, ou seja, mais de vinte vezes mais. E enquanto custou ao PT cerca de doze vezes menos que o PSDB para conquistar um voto em 1994, a escala muda para cerca de uma vez e meia em 2014. Ou seja, ao longo do tempo, as eleições ficaram substantivamente mais caras para os dois partidos cabeças de chapa, mas muito mais caras para o PT.

É bastante visível, como se pode ver no gráfico abaixo, também, a diferença do financiamento de campanhas para presidente para o PT, principalmente em relação ao período 1994-1998: em 2002, os gastos declarados de campanha já são cerca de dez vezes maiores que no período anterior e, se comparado em 2014, os números são quase sessenta e cinco vezes maiores. No caso do PSBD, por exemplo, se comparados os menores números com os maiores, (2014 com 2002), a diferença pouco ultrapassa quatro vezes, ou seja, a escala nem se aproxima das diferenças encontradas no caso petista.

Figura 1- Financiamento de campanhas presidenciais PT e PSDB (1994-2014)



Conclusão

A título de conclusão pode-se afirmar que o modelo híbrido – pluralista e corporativista – de organização de interesses no Brasil impõe uma dinâmica particular na política nacional. Podemos entendê-lo como resultado de uma história que se confunde com a própria história do Estado moderno no Brasil, entretanto, após 1988, ele parece dar incentivos difusos para os partidos nacionais, difíceis de serem calculados e necessitando de regulação transparente para impor equidade na competição política.

Pensemos no PT, um partido originário de uma ideologia de esquerda, que, com origem trabalhista, tem interesse na organização do trabalhador visando políticas de melhoria de sua situação. Esse partido contaria com o apoio político de sindicatos, movimentos sociais e trabalhadores, e seu programa começaria a ganhar relevância local e nacional ao longo dos anos, tornando-o uma grande força de esquerda no país. Ao longo do tempo, contando apenas com as doações de pessoas físicas, apareceria, sem qualquer sombra de dúvidas, um problema de verba, recursos financeiros, para agir politicamente, chegar ao eleitorado nacional e mantê-lo competitivo no mercado político. Como visto, campanhas eleitorais custam caríssimo no país e, em um país com a renda muitíssimo concentrada, tornar-se-ia impossível que esse partido concorresse de maneira a se tornar competitivo sem que conquistasse arrecadações maiores do que aquelas provenientes do seu eleitorado: o trabalhador médio brasileiro. Dessa maneira, não haveria outra saída: esse partido precisaria negociar com a classe com a qual deseja retirar poder para que fosse redistribuído: o empresariado nacional. Não lhe restaria qualquer outra saída para que chegue a ter relevância política a não ser que fosse atrás do *big money*, principalmente em um sistema eleitoral em que, tanto partidos quanto candidatos tendem a buscar maiores fontes de recursos financeiros (como visto, para derrotar não só outras alianças partidárias, mas candidatos da mesma aliança). O empresariado, então, mesmo em um momento em que as eleições democráticas chegam para equilibrar o poder político no Brasil (como o fez e vem fazendo), possui grandes incentivos para tomar decisões relevantes de maneira organizada, ainda que perca as eleições com seus candidatos possivelmente de direita.

Howlett e Ramesh (2003) sugerem que o ciclo decisório das políticas públicas seja analiticamente dividido em cinco estágios: formação da agenda; formulação; tomada de decisão; implementação e avaliação. Além de poder apontar seus próprios candidatos, o

empresariado pode influenciar nas decisões de todos os partidos barganhando políticas por recursos para campanhas eleitorais. Além do poder de agenda, eles também podem sugerir (ou vetar) nomes para cargos de indicação em ministérios, secretarias, fundações, autarquias, empresas estatais, instituições públicas de financiamento da produção (por exemplo, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social etc.), agências reguladoras etc. (MANCUSO, 2007). Uma vez definidos os participantes do processo de tomada de decisão, novos momentos são abertos para a ação política do empresariado. Estes momentos correspondem aos estágios que formam o ciclo decisório propriamente dito. Estes estágios variam de acordo com as instâncias em que as decisões são tomadas (MANCUSO, 2007).

Quando a instância é, por exemplo, o Poder Legislativo federal, o ciclo decisório abrange os seguintes estágios: a formulação das proposições analisadas pelo parlamento; a discussão das proposições no âmbito das comissões e/ou do plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; a votação das proposições discutidas; dependendo do tipo de proposição, o pronunciamento do Presidente da República sobre o texto aprovado, assim como a votação dos parlamentares sobre vetos eventualmente interpostos pelo presidente. A articulação dos interesses empresariais pode ocorrer em qualquer um dos estágios mencionados da produção legislativa (MANCUSO, 2007).

A ação política do empresariado se estende, também, ao momento que sucede a tomada de decisão propriamente dita. Em primeiro lugar, é muito comum a mobilização dos empresários para intervir na fase de regulamentação ou implementação das decisões tomadas. A regulamentação usualmente é feita por meio de atos, portarias, circulares, notas técnicas e vários outros mecanismos à disposição da burocracia do Poder Executivo (MANCUSO, 2007). Em segundo lugar, sempre existe a possibilidade de recurso ao Poder Judiciário, quando o segmento considera uma decisão lesiva aos seus direitos (MANCUSO, 2007).

Ou seja, por todo o exposto, torna-se patente que a ação do empresariado é multifacetada e distribui-se ao longo de diversos momentos relevantes. Nesse sentido, não há caminho possível para um partido brasileiro que não seja aliar-se a setores patronais de representação nacional, ainda que esse movimento possa ser interpretado como um “caminho demasiado ao centro”, que o faça perder apoio de parcela do seu eleitorado originário. Essa tamanha força do empresariado frente ao Estado brasileiro pode explicar, também que, se “traído”, ou seja, caso um partido não cumpra com a

agenda imposta por ele, ele tem instrumentos políticos de punição bastante fortes: desde imposição de “paralisias decisórias” na agenda econômica do governo, até a interrupção dos canais de financiamento estabelecidos.

(RIBEIRO, 2008) cita a legislação que determina o funcionamento interno e as regras de acesso às fontes de financiamento público e privado como “constrangimentos ambientais diretos” sobre as organizações partidárias.

Referências bibliográficas

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

AMARAL, Oswaldo. Adaptação e resistência: o PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. XXVIII, p. 105–134, 2010.

AMARAL, Oswaldo E. Do; POWER, Timothy J. The PT at 35: Revisiting Scholarly Interpretations of the Brazilian Workers’ Party. *Journal of Latin American Studies*, v. 48, n. 1, p. 147–171, 2016. Disponível em: <http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0022216X15001200>.

BOHN, Simone R. Bolsa Família and the Shifts in Lula’s Electoral Base. *Latin American Research Review*, v. 46, n. 1, p. 54–79, 2011.

HUNTER, Wendy. The Normalization of an Anomaly: The Workers’ Party in Brazil. *World Politics*, v. 59, n. 3, p. 440–475, 13 abr. 2007. Disponível em: <http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0043887100020888>. Acesso em: 21 jul. 2017.

LIMONGI, Fernando; GUARNIERI, Fernando. A base e os partidos. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 99, p. 5–24, 2014.

LIMONGI, Fernando; GUARNIERI, Fernando. Competição partidária e voto nas

eleições presidenciais no Brasil. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 60–86, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100060&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>.

RIBEIRO, Pedro José Floriano. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. 2008. 307 f. 2008.

SAMUELS, David. From Socialism to Social Democracy. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 9, p. 999–1024, 30 nov. 2004. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414004268856>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos*, v. 85, p. 83–102, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n85/n85a04.pdf>>.

ZUCCO, Cesar. When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002-10. *American Journal of Political Science*, v. 57, n. 4, p. 810–822, 2013.

ZUCCO, Cesar; POWER, Timothy J. Bolsa Família and the Shift in Lula's Electoral Base, 2002–2006: A Reply to Bohn. *Latin American Research Review*, v. 48, n. 2, p. 3–24, 2013. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/latin_american_research_review/v048/48.2.zucco.html>.

PUTNAM, R. D. 1997. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

MENEGUELLO, Rachel. *PT: A formação de um partido (1979-1982)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MANCUSO, W. P. O empresariado como ator político no Brasil: balanço de literatura e agenda de pesquisa In *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 28, p. 131-146, 2007.

FERREIRA, Lara Marina, “O Financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política brasileira”, em *Estudos Eleitorais*, Brasília, vol. 6, nº1, p. 91-110, Abril 2011.

SPECK, Bruno Wilhelm. Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. Em *Debate* (Belo Horizonte), v. 2, p. 6-13, 2010

BOSCHI, R. R. Corporativismo. In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. (org.) Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

DINIZ, E. & BOSCHI, R. 1978. Empresariado nacional e Estado no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

_____. 1997. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. Digit.

_____. Globalização, herança corporativa e a representação de interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, R., DINIZ, E., SANTOS, F. Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

OUTHWAITE W., BOTTOMORE, Tom. Dicionário do Pensamento Social do Século XX

SCHNEIDER, B. R. Big Business and Constitutional Reform in Brazil. Artigo apresentado na conferência Estrutura de Poder, Intermediação de Interesses e Elaboração de Políticas : Perspectivas para a Reforma do Estado no Brasil, Instituto de Estudos LatinoAmericanos da Universidade de Londres. 1997.

_____. Big Business and the Politics of Economic Reform : Confidence and Concertation in Brazil and Mexico. In : SCHNEIDER, B. R. & MAXFIELD, S. (eds.). Business and the State in Developing Countries. Ithaca : Cornell University. 1997b.

_____. The State and Collective Action: Business Politics in Latin America. Trabalho apresentado no encontro da Latin American Studies Association, realizado em Chicago, 1998.

_____. Some Consequences of Business Organization for Development and Democracy in Latin America. Trabalho apresentado no workshop Changing Nature of Business-State Relations in Brazil : Strategies of Foreign and Domestic Capital, St. Anthony's College. Relatório do workshop. 2002.

_____. Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America. New York: Cambridge University. 2004.