UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE LETRAS, FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Tiago Daher Padovezi Borges

**Candidatos, partidos políticos e interesses
empresariais**

Um estudo sobre o financiamento empresarial de campanhas
para Deputado Federal

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo

2013

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE LETRAS, FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Candidatos, partidos políticos e interesses
empresariais**

Um estudo sobre o financiamento empresarial de campanhas
para Deputado Federal

VERSÃO CORRIGIDA

Tiago Daher Padovezi Borges

Tese apresentada ao Departamento de
Ciência Política da Faculdade de
Letras, Filosofia e Ciências Humanas
da Universidade de São Paulo, para a
obtenção de Título de Doutor em
Ciência Política.

Orientador: Fernando de Magalhães Papaterra Limongi

São Paulo

2013

Agradecimentos

Apesar da natural solidão da escrita e de muitas outras etapas de qualquer pesquisa, é importante ressaltar o envolvimento de algumas pessoas, em todo o processo de construção não apenas da presente tese, como também de toda minha trajetória acadêmica. Trata-se do fim de um ciclo no qual recebi o apoio de muitos que passaram ao longo de meus anos na Universidade de São Paulo.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Wanderley (*in memorian*) e Maria Inês, pela dedicação irrestrita, pelo incentivo e conselhos ao longo dessas três décadas de convívio. Agradeço ao meu pai pelos “ruídos cotidianos”, o som das notícias no rádio, o jornal se abrindo em todas as manhãs e os aguerridos debates sobre problemas políticos e sociais. À minha mãe, agradeço por todo cuidado e zelo, mesmo nos momentos mais difíceis em todos esses anos. Destaco o papel de ambos em meu prazer pela leitura, “pelas palavras”, pelos livros na estante. Também sou grato ao meu tio Carlos Padovezi, por todo seu carinho e incentivo em momentos cruciais desses anos.

Em segundo lugar, agradeço ao meu orientador, Fernando Limongi, pela paciência e dedicação em todo o processo de construção da tese. Seu rigor analítico e ambições investigativas foram fundamentais para muitas das qualidades da presente tese. Também destaco a importância da professora Maria D’Alva Kinzo (*in memorian*) que me orientou em meu mestrado, permanecendo uma referência em minha vida profissional.

Ainda entre os docentes, sou grato a Mathew Taylor pelo incentivo em prosseguir com o tema e por todos seus alertas e contribuições ao meu projeto de pesquisa. Também destaco as ricas observações de Wagner Mancuso e Lorena Barberia em minha qualificação, fundamentais no desenvolvimento do trabalho. Certamente, com o fim desse meu ciclo, é importante citar a contribuição de muitos professores em minha formação, como a professora Maria Hermínia Almeida, Eduardo Cesar Marques, Marta Arretche, entre tantos outros. Também menciono a

colaboração da professora Maria do Socorro Braga, fundamental no meu retorno à carreira acadêmica, após o mestrado.

Em terceiro lugar, agradeço aos meus amigos, que me suportaram nos momentos mais agudos desses anos. Entre aqueles do departamento, destaco a amizade da San Romanelli Assumpção, do Sergio Simoni Jr, da Andreza Davidian e da Roberta K Soromenho Nicolete. Todos muito importantes nesses anos, pois contribuíram de algum modo para a construção desse trabalho. Sou grato também a grandes amigos que, mesmo não pertencendo ao ambiente acadêmico, foram importantes para a minha “sobrevivência” em todos esses anos: Fernando Faria, Fabrício Brandão, Luisa Soler e Erika Drumond.

É importante a menção aos funcionários da Secretaria do Departamento de Ciência Política, que tornaram, desde a minha graduação, menos penosa a quase impossível compreensão dos trâmites burocráticos da vida acadêmica. Portanto, agradeço à Rai, ao Vasne, à Marcia, à Ana, ao Leo por todo o carinho na condução de pendências, prazos e outras coisas que atormentam os pós-graduandos.

Finalmente, agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa usufruída ao longo dos primeiros anos de pesquisa.

Resumo

A presente tese se dedicou a investigar, a partir das doações de campanha, a relação entre o setor empresarial e o sistema político, e qual o peso dos partidos políticos nessa relação. O foco da análise recaiu sobre as receitas de campanha, nas eleições de 2006, para a Câmara dos Deputados, considerando tanto as carreiras individuais dos candidatos como sua filiação partidária. Esta última perspectiva revelou padrões de concentração entre os partidos de centro-direita. Entretanto, quando se desagrega as empresas segundo o setor de atividade e os candidatos segundo o distrito eleitoral, a distribuição de fundos tende a ser heterogênea. Quanto às carreiras individuais, a análise identificou forte influência do 'capital político' dos candidatos, destacando-se a relevância de uma longa trajetória política aliada à experiência em secretarias e ministérios, bem como o estabelecimento de vínculos anteriores com associações patronais. Além dessas evidências empíricas, a presente tese buscou levantar importantes tensões teóricas e dilemas suscitados pelo debate sobre o financiamento de campanha.

Palavras-chave: representação política, financiamento de campanhas, carreiras políticas, eleições, partidos políticos

Abstract

This dissertation attempted to investigate the relationship between the corporate sector and the political system – and the role parties play on it – by examining private donations to political campaigns. The analysis focused on campaign expenditures in the 2006 election for the Chamber of Deputies, accounting both for the candidates' career individually and for their party affiliation. The latter perspective revealed patterns of concentration among right wing and center parties. However, when disaggregating the companies by sector of activity and the candidates by electoral district, the share of funds tends to be heterogeneous. Concerning individual careers, the analysis identified marked influence of 'political capital', especially long-term political trajectories allied with prior experience in secretaries, as well as previous links with employers' associations. Besides these empirical evidences, this dissertation aimed to raise relevant theoretical tensions and dilemmas brought by the debate on campaign finance.

Key words: political representation, campaign finance, political careers, elections, political parties

Sumário

Introdução	1
-------------------------	----------

Capítulo 1. Democracia, eleições, interesse privado e financiamento de campanhas.....	8
--	----------

1.1. A democracia, seus anseios igualitários e tensões.	10
1.2. O componente aristocrático das eleições e os desequilíbrios nas campanhas	15
1.3. Desigualdade real, igualdade formal: duas interpretações sobre o problema.....	20
1.4. Os estudos empíricos sobre o financiamento de campanhas e a subversão democrática	27

Capítulo 2. Pensando a intermediação de interesses no Brasil: Estado, partidos, setor empresarial e suas estratégias	37
---	-----------

2.1. A centralidade do Estado na representação de interesses	39
2.2. A redemocratização e o nascimento da interpretação de um “Brasil pluralista”	48
<i>O financiamento de campanhas: a conexão financeira-eleitoral no Brasil.....</i>	<i>54</i>

Capítulo 3. Partidos Políticos, Candidaturas e o Financiamento de Campanhas Legislativas.....	62
--	-----------

3.1. A crise da representação partidária e o financiamento privado de campanhas	63
3.2. O dinheiro privado e as alternativas de assimilação	71
3.4. Olhando a prestação de contas dos candidatos: o financiamento empresarial das candidaturas e as siglas partidárias	78
3.4.1. Os Partidos das Candidaturas e como eles se localizam	80
3.4.2. Repensando o partidarismo 1: Os setores de atuação das empresas	84
3.4.3. Repensando o partidarismo 2: a estratégia de dispersar recursos	90
3.4.4. Repensando o partidarismo 3: as desigualdades regionais	93

Capítulo 4 - As Trajetórias dos Candidatos a Deputado Federal e o Financiamento Empresarial.....	97
4. 1. Carreiras, capital político e comportamento político	98
4.2. Partidos e trajetórias individuais: olhando a carreira a partir de “camadas”	102
4.2.1. <i>Os vínculos locais e a família dos candidatos</i>	103
4.2.2. <i>A formação profissional dos candidatos</i>	104
4.2.3. <i>A experiência político-partidária e o capital político</i>	108
4.3. O financiamento empresarial e as trajetórias dos candidatos eleitos em 2006.....	115
4.3.1. <i>As camadas pré-políticas e o financiamento de campanha</i>	117
4.3.2. <i>Carreiras partidárias e o financiamento de campanhas</i>	127
 Considerações finais	 149
 Anexo: Critérios para a classificação das empresas	 154
 Referências Bibliográficas	 157

Lista de Tabelas

Tabela 3.1. Financiamento empresarial no mundo.....	71
Tabela 3.2. Doações feitas diretamente pelas empresas aos candidatos eleitos em 2006.....	81
Tabela 3.3. Distribuição por Posição na Escala Ideológica em 2006.....	82
Tabela 3.4. Distribuição por posição no governo em 2006.....	83
Tabela 3.5. As contribuições empresariais e os setores de atuação das empresas.....	85
Tabela 3.6. Quantidade média de recursos empresariais doados aos candidatos dos principais partidos em 2006 a partir dos setores das empresas	87
Tabela 3.7. As doações médias das empresas e seus setores pelo posicionamento ideológico em 2006	88
Tabela 3.8. As doações médias das empresas e seus setores pelo posicionamento em relação ao governo em 2006.....	89
Tabela 3.9. A distribuição das empresas pela dispersão de recursos em candidatos eleitos em 2006 e o volume de recursos totais doados por cada uma.....	91
Tabela 3.10. As empresas que distribuíram recursos em partidos, pelo volume de doações totais, em 2006.....	92
Tabela 3.11. Dispersão de recursos por categoria ideológica em 2006.....	92
Tabela 3.12. Dispersão e a posição dos partidos em relação ao Governo em 2006.....	93
Tabela 3.13. Distribuição dos recursos privados doados aos candidatos eleitos a partir de seus distritos eleitorais.....	94
Tabela 4.1. Os vinte candidatos que mais recursos empresariais receberam em 2006....	116
Tabela 4.2. Associações mencionadas pelos deputados eleitos de 2006.....	120
Tabela 4.3. Vínculos associativos e financiamento médio dos candidatos eleitos em 2006.....	121
Tabela 4.4. Profissões "empresariais" e os candidatos eleitos em 2006.....	124
Tabela 4.5. Financiamento médio de recursos aos candidatos de profissões liberais e sua ligação com o partido.....	124
Tabela 4.6. Período de conquista do primeiro cargo e migração partidária em 2006.....	129
Tabela 4.7. Média de financiamento empresarial de campanhas, momento de entrada da política e migração partidária.....	130

Tabela 4.8. Primeiro cargo e fidelidade partidária entre os candidatos eleitos em 2006...	132
Tabela 4.9. Média de financiamento empresarial de campanhas, primeiro cargo e migração partidária.....	132
Tabela 4.10. Carreira executiva e os deputados eleitos em 2006.....	135
Tabela 4.11. Quantidade média de recursos por candidato, cargos executivos ocupados e a mudança de partido.....	136
Tabela 4.12. Comparação entre os grupos que mais e menos recursos receberam e os cargos ocupados.....	138
Tabela 4.13. Candidatos eleitos em 2006, seus partidos e a migração partidária.....	140
Tabela 4.14. Valor das doações de empresas aos candidatos dos cinco mais tradicionais partidos.....	140
Tabela. 4.15. A experiência em cargos executivos dos candidatos eleitos dos principais partidos em 2006.....	141
Tabela 4.16. Os deputados eleitos em 2006 e o peso de São Paulo para os principais partidos	142
Tabela 4.17. Os candidatos do PSDB e os efeitos de terem sido Secretário e do distrito de São Paulo.....	142
Tabela 4.18. Os vínculos associativos dos candidatos dos maiores partidos eleitos em 2006	145
Tabela. 4.19. Quantidade de recursos entre os candidatos petistas e os vínculos associativos.....	146

Lista de Quadros

Quadro 3.1. Fases do financiamento político e financiamento partidário das Democracias Europeias.....	70
Quadro 3.2. Alternativas de assimilação do apoio financeiro de campanhas.....	76
Quadro Anexo 1. Critérios de classificação das empresas em setores.....	156

Lista de Gráficos

Gráfico. 3.1. Quantidade média de recursos empresariais doados, declarados nas receitas dos candidatos eleitos, em 2006.....	79
Gráfico 3.2. - Quantidade de UFs em que os partidos obtiveram a maior quantidade de recursos (em valores absolutos e por candidato) em 2006 a partir de seus candidatos eleitos.....	95
Gráfico 4.1. Histograma das doações empresariais aos candidatos e seus vínculos com associações patronais.....	122
Gráfico 4.2. Histograma das doações empresariais para os "especialistas"	125
Gráfico 4.3. Histograma das doações empresariais àqueles que entraram na década de 80.....	131
Gráfico 4.4. Histograma das doações empresariais àqueles que entraram na política como Deputado Federal.....	133
Gráfico 4.5. Histograma das doações empresariais àqueles que tiveram experiência em um ministério.....	137
Gráfico 4.6. Histograma das doações empresariais àqueles que tiveram experiência em secretarias estaduais e municipais.....	137
Gráfico 4.7. Histograma das doações empresariais aos candidatos do PSDB que tiveram experiência em secretarias estaduais e municipais	143
Gráfico 4.8. Histograma das doações empresariais aos candidatos do PSDB que foram eleitos em São Paulo.....	143
Gráfico 4.9. Histograma das doações empresariais aos candidatos do PT e os vínculos com sindicatos.....	146

Lista de figuras

Figura 3.1. Os modelos de assimilação dos recursos privados pelos sistemas políticos....	76
Figura 4.1. As carreiras e o seus possíveis desenvolvimentos.....	114

Lista de Siglas

PMDB - Partido Do Movimento Democrático Brasileiro

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PT - Partido Dos Trabalhadores

DEM/ PFL - Democratas/ Partido da Frente Liberal

PCdoB - Partido Comunista Do Brasil

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido Da Social Democracia Brasileira

PSC - Partido Social Cristão

PRP - Partido Republicano Progressista

PPS - Partido Popular Socialista

PV - Partido Verde

PP - Partido Progressista

PSTU - Partido Socialista Dos Trabalhadores Unificado

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PTN - Partido Trabalhista Nacional

PSL - Partido Social Liberal

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PSOL - Partido Socialismo E Liberdade

PR/ PL - Partido Da República/ Partido Liberal

Introdução

“De que utilidade é o sistema representativo mais amplamente popular, se os eleitores não se preocupam em escolher o melhor membro do Parlamento, mas sim escolhem aquele que gasta mais dinheiro para ser eleito?” (John Stuart Mill, *Considerações sobre o Governo Representativo*).

"No Brasil, nós precisamos priorizar uma reforma política. Eu sou defensor do financiamento público de campanha como forma de moralizar a política. E mais ainda: não só se deveria aprovar o financiamento público, como tornar crime inafiançável o financiamento privado." (Luís Inácio Lula da Silva, Folha de São Paulo, 26/03/2013).

Uma das tarefas mais simples é selecionar frases contendo declarações de pensadores e líderes contra o uso de recursos privados em campanhas eleitorais. Desde os primeiros tempos das democracias modernas, os recursos privados de campanha são vistos como fonte de ameaças às pretensões de igualdade formal perante o Estado. Não é exagero afirmar que o dinheiro empresarial, nas campanhas eleitorais, pode ser considerado o aspecto que mais incômodo tem gerado em políticos, acadêmicos e comunicadores. O número de mudanças institucionais, em grande parte das democracias modernas, é emblemático e denota uma percepção da ineficiência das opções de legislação disponíveis.

O persistente tema da reforma política no Brasil que nos envolve desde os primeiros momentos de nossa experiência democrática atual, agora se volta para a ligação de partidos com grupos empresariais. A alternativa que tem sido colocada em debate é o financiamento público exclusivo, ou seja, a completa proibição da entrada de recursos em campanhas eleitorais (projeto de lei 2.679). Exemplificando o diagnóstico corrente, é possível citar a recente declaração de Jorge Hage, então chefe da Controladoria Geral da União que assim responde à indagação sobre a existência de influência excessiva do poder econômico na política brasileira: “Não

tenho nenhuma dúvida. E será assim enquanto tivermos o financiamento empresarial das campanhas e dos partidos” (Carta Capital, 04/03/2013).

É a esse nebuloso e espinhoso tema que a presente tese irá se dedicar, buscando investigar como tem se distribuído o financiamento empresarial nas campanhas para Deputado Federal no Brasil. Assim, o tema que, aqui, será tratado é sobre o que Lula gostaria que virasse um “crime inafiançável”: os recursos empresariais de campanha. O esforço foi de explorar o tema, principalmente, a partir da conexão com os partidos políticos brasileiros e com os diferentes aspectos da trajetória política de nossos candidatos a Deputado Federal. A preocupação, aqui, foi a de estudar como esse elemento que, para muitos, levaria à conexão de representantes com empresas, tem se dado, a partir de nossos partidos e das carreiras de nossos candidatos.

Apesar das declarações, acima, serem recentes, é possível afirmar que as menções aos problemas derivados de recursos de campanha ganharam destaque nos noticiários, principalmente, a partir do escândalo envolvendo o ex-presidente Fernando Collor: poucos anos após a primeira disputa presidencial do atual período democrático, deparamo-nos com denúncias que envolviam a entrada ilegal de recursos privados em contas eleitorais, culminando no impeachment do então presidente Fernando Collor de Melo. Desde então, termos como “caixa dois” e “tesoureiro” entraram no vocabulário corrente, fomentando um intenso debate e também transformações institucionais significativas. As expectativas de mudança e de participação popular no sistema político cederam espaço para o temor da influência de determinados setores, a partir de recursos doados às campanhas eleitorais.

Assim, talvez não seja equivocado afirmar que o presente estudo lidará com uma das principais fontes de descrédito e desconfiança das democracias contemporâneas. Muitas vezes ligada a escândalos de corrupção, às suspeitas em relação à vitalidade de nossas instituições, a presença de recursos empresariais nas campanhas eleitorais será o tema de que as próximas páginas se ocuparão. Apesar desse peso normativo, em qualquer reflexão sobre os recursos empresariais, o esforço aqui será o de olhar o fenômeno do ponto de vista teórico e empírico, considerando-o, antes de qualquer coisa, como um meio de vínculo entre

o Estado e a sociedade. Assim, as doações de campanha serão vislumbradas como um elemento de conexão entre o sistema político brasileiro e grupos sociais.

É importante destacar que será incorporado à questão do financiamento empresarial o debate relativo à vitalidade de nossas organizações partidárias na intermediação de interesses. Talvez, por uma natural “divisão de trabalho” no interior da ciência política, trata-se de uma preocupação mais comum entre os estudos que têm lidado com os eleitores e com o comportamento parlamentar. Logo, um importante aspecto da presente tese é agregar as interpretações acerca de nossos partidos àquelas que tratam das doações de campanha e de outras estratégias dos grupos de interesse. Ou seja, uma das pretensões das páginas seguintes é “unir” debates que pouco têm “conversado”, um mais ligado à atuação de grupos de interesse e outro ao funcionamento dos partidos políticos.

Proibidas desde a década de 60 até o início da década de 90, as doações de recursos pelas empresas podem ser consideradas um fenômeno recente, que passou a ser regulamentada, de maneira mais efetiva, a partir do momento em que passamos a lidar com os primeiros escândalos de corrupção, na nossa atual democracia (Backes, 2001; Bourdoukan, 2009). A história da regulamentação do financiamento partidário e de campanhas se inicia apenas na segunda metade do século XX¹, com a proibição do uso de recursos públicos e de organizações externas. É possível afirmar que as primeiras preocupações de regulação se fundavam em um temor de ligações de governos com partidos políticos. Ou seja, as primeiras leis sobre o financiamento de campanhas tinham, como maior objeto de temor, a subversão da competição política com a entrada de recursos públicos (internos e externos).

A partir do regime militar, com um aprofundamento da urbanização e industrialização, surgem reações contra os abusos do poder econômico nas eleições. Em 1965, as doações de empresas foram proibidas; uma restrição que persistiu até a década de 90, após a lei 8730, que criou dispositivos de maior fiscalização dos gastos, avançando no sentido de punir infrações. Como Backes

¹ Bourdoukan (2009) identifica o início da regulamentação, no Decreto-Lei n. 9.258, de 14 de maio de 1946. Trata-se de uma lei que visava vetar a entrada de recursos de “entidade ou governo e estrangeiro”. Em seguida, novos dispositivos foram acrescentados ao Código eleitoral de 1950 (Lei n. 1164, de 24 de julho), que se preocupou em impedir que órgãos públicos e “sociedades de economia mista, concessionária ou permissionária” pudessem doar recursos a partidos.

destaca, o grande impulso da legislação sobre o financiamento privado foi o escândalo que culminou no impeachment do presidente Fernando Collor, que tinha como destaque as “atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre doadores e governo” (Backes, 2001: 06). Assim, diante dessa crise, a orientação da lei de 1993 foi permitir a doação de empresas, mas com o estabelecimento de limites e punições relativas aos desvios.

Atualmente, apesar de existir um grande conjunto de restrições a doadores²; as empresas possuem ampla liberdade para escolher em qual candidato ou partido querem efetuar suas doações. Com apenas um limite de não exceder dois por cento do faturamento bruto, as empresas podem realizar suas escolhas e construir suas estratégias. O mesmo pode ser pensado em relação aos partidos e candidatos, que também têm ampla liberdade para atrair recursos junto às empresas. Assim, o fenômeno que, aqui, será estudado ocorre em meio a esse contexto institucional, que oferecerá aos atores envolvidos inúmeras possibilidades, no momento das campanhas eleitorais. É importante alertar que a direção da causalidade das relações, se ocorre das empresas para os candidatos ou no sentido contrário, não poderá ser inferida a partir do material disponível. O financiamento privado de campanhas será tratado como um fenômeno que envolve tanto escolhas das empresas, quanto esforços de arrecadação por parte dos candidatos. Importa, em um primeiro momento, identificar e aquilatar a importância do fenômeno.

A tese está organizada em quatro capítulos, que lidarão com algumas das questões que o financiamento privado de campanhas evoca, como os dilemas de convívio entre a igualdade formal e a desigualdade social e como os partidos políticos têm se relacionado com os interesses privados ou, mais especificamente, como se constitui a conexão entre Estado e sociedade. De modo geral, a tese pensará o problema a partir de distintos níveis de análise: passará da identificação de uma tensão teórica, para sua localização no debate sobre a representação de

² Como destaca Bourdoukan (2009, 74), a legislação atual proíbe as doações das seguintes organizações: a. entidade ou governo estrangeiro; b. autoridade ou órgãos públicos; c. sociedade de economia mista, concessionária ou permissionária; d. entidades de classe ou sindicais; e. entidade de direito privado que receba contribuições compulsórias; f. pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; g. entidade de utilidade pública; h. entidades beneficentes e religiosas; i. entidades esportivas que recebam recursos públicos; j. organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; l. organizações da sociedade civil de interesse público; m. sociedades cooperativas de qualquer grau e natureza; n. cartórios de serviços notariais e de registro.

interesses no Brasil, chegando, no fim, à investigação empírica do modo como se constata a relação entre partidos, candidaturas e recursos privados.

O primeiro capítulo é de natureza teórica, procurando ressaltar as tensões proporcionadas pela entrada de recursos privados nas campanhas eleitorais, destacando alguns dilemas envolvidos no convívio das expectativas igualitárias, postas em marcha pela ordem democrática com a desigualdade econômica. A chave interpretativa para o entendimento das consequências do financiamento privado (ou da arrecadação de recursos privados por parte dos candidatos e dos partidos) é a tensão entre as expectativas criadas e o funcionamento da ordem democrática. Utilizando o trabalho de Bernard Manin, destacarei como os recursos privados de campanha podem ser vistos como focos de problemas, tanto ao olharmos para a “face” igualitária, quanto ao destacarmos o componente aristocrático contido no método eleitoral. Após referências às tensões e possibilidades de interpretações, alguns trabalhos empíricos, que lidaram com a influência dos recursos privados em campanhas eleitorais, serão explorados, com o intuito de enfatizar a dificuldade de se medir, de forma precisa, esta influência. Assim, a preocupação do primeiro capítulo será a de apresentar alguns problemas teóricos que o financiamento de campanhas suscita e destacar a dificuldade de mensuração de tal fenômeno. Ou seja, apesar dos temores de subversão dos princípios democráticos, pouco se sabe sobre a influência das doações de campanha, tanto na “compra de votos” quanto na de “políticas”.

No segundo capítulo, o debate sobre as doações de recursos foi incluído na ampla discussão acerca da representação de interesses empresariais no Brasil. Em um levantamento que abarcou duas visões distintas sobre a relação entre Estado e sociedade, o crescimento da literatura sobre o financiamento de campanhas será analisado, como parte de uma interpretação “pluralista” da intermediação de interesses no Brasil contemporâneo. Contrastando com uma visão denominada “corporativista”, que via no Executivo e em suas agências burocráticas o único canal de interlocução, o presente estudo faz parte de uma leitura distinta da sociedade brasileira, que constata e problematiza a existência de movimentações autônomas na sociedade e uma interlocução que se processa em

arenas legislativas. O banco de dados precisa ser “limpo” e construído, o que torna o volume de trabalho, para dizer o mínimo, estafante e enervante.

Os dois capítulos empíricos foram construídos, a partir da prestação de contas dos candidatos eleitos a Deputado Federal, em 2006, ao TSE. Trata-se de um recorte derivado de um exaustivo esforço de organização das informações disponibilizadas, que pediu uma série de procedimentos para que o material pudesse ser usado analítica e empiricamente. Os esforços abarcaram também o conjunto de informações relativas às eleições de 2010 que terão seus resultados replicados através de notas. Até por ser fruto de uma iniciativa recente do TSE, é importante enfatizar que se trata de um material com uma grande quantidade de “desafios” para sua organização, classificação e operacionalização. O banco de dados precisa ser “limpo” e construído, o que torna o volume de trabalho desgastante.

No terceiro capítulo, o material empírico começa a ser analisado, a partir da construção do problema “do personalismo” nas doações de campanha, da fragilidade dos laços entre partidos e financiadores. Muito comum nas interpretações sobre os eleitores e parlamentares, a inexistência de um sistema partidário consolidado que ofereça um *menu* com opções distintas para os financiadores de campanha, será a tese debatida no terceiro capítulo. Os resultados encontrados se mostraram ambíguos, sendo detectados movimentos que indicam inclinações a determinados partidos, mas também aspectos que denotam uma conexão aparentemente mais condicionada por aspectos setoriais e regionais das empresas e candidatos.

No último capítulo, a proposta de investigação se altera, passando a tratar das carreiras políticas como uma forma de compreender melhor o financiamento empresarial de campanhas. Assim, a influência do “capital político”, na distribuição de recursos de empresas, foi o caminho escolhido para investigarmos o peso de aspectos partidários nas doações empresariais. Os resultados mostraram dois importantes padrões de vínculos entre financiadores e candidatos, um sedimentado em longas trajetórias partidárias e com experiências em secretarias e ministérios e outro ligado a um capital formado anteriormente à vida política, a partir, principalmente, de vínculos com associações patronais.

Assim, a presente tese, em que será feito um esforço de lidar tanto com questões teóricas quanto empíricas, busca contribuir para o rico e “espinhoso” tema do financiamento empresarial de recursos de campanha. As páginas que seguem buscarão enfatizar a interlocução de tal tema com uma série de dilemas e questões com os quais a Ciência Política tem se deparado como, por exemplo, o problema da representação nas democracias contemporâneas e o papel que os partidos políticos têm tido na intermediação de interesses em um país, comumente visto como um caso de fragilidades de partidos, organizações de interesse e qualquer outra iniciativa autônoma da sociedade.

CAPÍTULO 1

Democracia, eleições, interesse privado e financiamento de campanhas

Os sistemas democráticos carregam os mais diversos e ambiciosos anseios das sociedades ocidentais, que envolvem a ampliação da participação popular, o maior controle dos cidadãos em relação a seus representantes, a promoção de mais justiça social, entre tantos outros. Um exemplo pode ser retirado da recente história política brasileira, na crescente mobilização em torno das eleições diretas para presidente, algo que emanava de esperanças de participação política e transformação de uma sociedade marcada por extrema desigualdade social, que atravessava uma severa crise econômica e que já convivia, há cerca de 20 anos, com arbitrariedades de um regime militar³.

Diante de tantas pretensões, não é incomum pensarmos no tema do financiamento de campanha como um sinal de patologia do funcionamento real das democracias contemporâneas. O encarecimento das campanhas eleitorais, um fenômeno que muitos atribuem à combinação da extensão do sufrágio com o progressivo aumento da importância dos meios de comunicação de massa, tem sido visto como um dos principais problemas dos sistemas políticos democráticos. Tratada como sinal de deterioração da representação política e como um desvio da produção de políticas para específicos e estreitos interesses da sociedade, a

³ Para ilustrar esse ponto, é possível exemplificar com o discurso do então Deputado Ulysses Guimarães (PMDB – SP) sobre a Constituição de 1988: “Foi a sociedade, mobilizada nos colossais comícios das Diretas-já que, pela transição e pela mudança, derrotou o Estado usurpador. Terminou com as palavras com que comecei esta fala: a Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. Que a promulgação seja nosso grito:– Mudar para vencer! Muda, Brasil!”
(<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/02/24/itamar-franco-se-diz-preocupado-por-violacao-da-constituicao-dentro-do-estado-de-direito/>)

entrada de recursos de empresas, nas campanhas, foi um meio que os partidos políticos encontraram para a sobrevivência na competição política⁴.

Assim, o tema das doações privadas para as campanhas eleitorais nos proporciona uma oportunidade de tratar de temas centrais da teoria política moderna e contemporânea. A combinação entre a igualdade formal e a desigualdade real fomentou fundamentais questionamentos ao sistema que se disseminou ao longo dos séculos XIX e XX. Uma grande quantidade de autores, das mais diferentes escolas e abordagens, apontou essa tensão entre as pretensões contidas nas instituições democráticas formais e o seu funcionamento real. Assim, a relação entre a esfera econômica e a política será o tema do presente capítulo, que servirá como um “mapa interpretativo” do fenômeno do financiamento de campanhas.

O debate a respeito dessa tensão será vinculado à “dualidade” contida na ideia de “eleição”, destacada por Bernard Manin (1997) que aponta a existência concomitante de elementos igualitários e aristocráticos, no método das eleições. Portanto, os recursos privados de campanha serão pensados também a partir da reflexão do “governo representativo” e seu componente “aristocrático”, identificado por Manin no método eleitoral. Assim, o capítulo destacará a tensão que os recursos de campanha provocam, tanto quando olhamos para a face igualitária das eleições, quanto quando olhamos para aquela que se atenta para o lado aristocrático das eleições.

O objetivo do presente capítulo é o de apresentar esse campo teórico em que o financiamento de campanhas está inserido, em uma tentativa de situar os problemas aqui tratados em um quadro mais amplo, que envolve um rico debate que incide nas persistentes propostas de reformas institucionais. Em primeiro lugar, serão apresentadas algumas das pretensões democráticas, como, principalmente, a noção de “anonimato” defendida por Adam Przeworski. Ainda na primeira parte, será problematizada a relação que esse conceito tem com a realidade social desigual das sociedades capitalistas. Em seguida, serão expostos os problemas suscitados, quando nos atentamos para a liberdade de escolha dos cidadãos, em

⁴ Para Jonathan Hopkin (2004), a queda do número de filiados e as transformações sociais da segunda metade do século XX levaram os partidos a enfrentarem dilemas para permanecerem na competição eleitoral. Uma das alternativas encontradas foi o financiamento privado de campanhas.

uma visão que destaca tensões também, quando olhamos para os elementos aristocráticos contidos nas eleições. Na terceira parte, serão apresentados dois eixos de interpretação crítica sobre a interferência dos interesses privados na representação política. E, finalmente, serão analisados alguns dos trabalhos que observaram a manifestação da influência no financiamento de campanhas.

1.1. A democracia, seus anseios igualitários e tensões.

O tema da igualdade política talvez seja um dos mais centrais da teoria política, fomentando um antigo e persistente debate a respeito das características, dos anseios e das limitações dos sistemas políticos. Desde a filosofia política grega, o problema de “quem incluir” na arena política tem norteado uma vasta reflexão que, infelizmente, não será exaustivamente tratada na presente seção. De modo geral, desde quando nossas instituições passaram a universalizar a participação política, é comum o questionamento da efetiva equalização da influência no governo; ou seja, se “na prática”, as coisas funcionam do modo como as instituições democráticas foram sonhadas. Trata-se de uma indagação que incide em uma desconfiança a respeito da capacidade dos cidadãos; algo diretamente ligado à esfera econômica e aos problemas que podem ocorrer com a inclusão dos setores populares.

Como Bruno Wanderley Reis sustenta, essa tensão nasce com o liberalismo e suas pretensões de separação das esferas política e econômica, de “isolar a política das desigualdades que provêm da economia” (2008: 68). Assim, os temores em torno do financiamento de campanhas se assentariam em um traço fundamental do Estado liberal, que se caracteriza por exercer um específico tipo de dominação, pautado na impessoalidade, em relação às especificidades e desigualdades presentes da sociedade⁵. Trata-se da emergência do tipo de

⁵ O seguinte trecho de Reis ilustra esse ponto: “É importante não perdermos de vista que, na história da humanidade, a riqueza e o poder normalmente estão juntos: em muitas formações políticas, a ostentação de riqueza pessoal chega mesmo a ser requisito de autoridade política. O liberalismo formula a ambição de separá-los na medida em que afirma serem todos iguais perante a lei, e ao mesmo tempo admite e encoraja a busca do sucesso e da realização pessoal na esfera econômica” (Reis, 2008: 68-9).

dominação que Max Weber denominou como “racional-legal”, característica da organização e funcionamento do Estado moderno, marcado pela impessoalidade, por ser “sem ódio e paixão e, portanto, sem ‘amor’ e ‘entusiasmo’, sob a pressão de simples conceitos de ‘dever’” (Weber, 2003: 147).

Norberto Bobbio destaca a existência de uma dupla autonomia na construção dos estados liberais, uma de ordem moral e outra econômica. Como afirma o autor,

“(...) o duplo processo de formação do estado liberal pode ser descrito, de um lado, como emancipação do poder político do poder religioso (estado laico) e, de outro, como emancipação do poder econômico do poder político (estado do livre mercado). (...) O estado liberal é o estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão dos direitos civis (...), e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica” (Bobbio, 1986: 115)

Em relação a essa cisão, é importante situá-la historicamente, a partir do debate em torno da construção da cidadania nas sociedades europeias. Os trabalhos de T. H. Marshall (1967) e Reinhard Bendix (1996) nos mostram como a criação e a consolidação dos direitos civis, no século XVIII, conviveram em constantes tensões com as desigualdades sociais. São com os primeiros tribunais de justiça que ocorre a institucionalização de princípios e anseios igualitários que acabaram motivando progressivas demandas por ampliação de direitos e por participação política. Assim, trata-se de um processo associado à construção dos Estados nacionais, que passou pelo rompimento com a ordem feudal e a emergência de valores pautados na igualdade dos nascentes “indivíduos” perante o Estado (Bendix, 1996). É quando os ideais de separação da ordem formal com a social passam a ser corporificados em um conjunto de leis.

Logo, foi na constituição dos Estados modernos que iniciou o desenvolvimento de anseios e dispositivos igualitários, em um constante conflito com a desigualdade social que culminou na emergência de movimentos reivindicatórios por participação política e inclusão social⁶. De qualquer modo,

⁶ Assim Bendix afirma sobre uma série de movimentos reivindicatórios que precederam a conquista de direitos sociais: “Falando em termos gerais, sob a influência de ideias de igualdade, essa

mesmo subsistindo desigualdades econômicas, o indivíduo passou “a ser livre para concluir contratos válidos, adquirir e dispor de propriedade” (1996: 112). É a partir de tal ponto inicial que se inicia a institucionalização de pretensões igualitárias, um processo de que as democracias modernas fazem parte.

Assim, é possível afirmar que as constituições democráticas cristalizam muitas dessas ambições de criação de uma ordem igualitária perante o Estado, fazendo parte do processo de sedimentação de direitos políticos e civis nas sociedades ocidentais. Quando olhamos para a teoria democrática, não é difícil encontrarmos trechos que exemplificam a importância da igualdade formal nas democracias modernas. Por exemplo, Robert Dahl assim afirma: “uma característica chave para a democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados *politicamente como iguais* [grifo meu]” (1997: 25). Em seguida, o autor reforça a ideia de tratamento igualitário de um governo democrático, sustentando que o cidadão deve desfrutar de plena oportunidade “de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta de um governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de preferência” (1997: 25-6). Em trabalho mais recente (2001), o autor norte americano volta a destacar a centralidade da questão da igualdade nas democracias contemporâneas, denominando-a “igualdade intrínseca”: “(...) devemos tratar todas as pessoas como se possuíssem igual direito à vida, à liberdade, à felicidade e a outros bens e interesses fundamentais. Chamarei esse julgamento moral de princípio da igualdade intrínseca” (Dahl, 2001:78). Assim,

“The members believe that no single member, and no minority members, is so definitely better qualified to rule that the one or the few should be permitted over entire association. They believe, on the contrary, that all members of the association are adequately qualified to participate on an equal footing with the others in the process of governing the association” (Dahl, 1989: 31).

Em outra clássica obra, *A Teoria Econômica da Democracia* (1999), Antony Downs defende que, para um regime ser considerado democrático, ele deve conter

mobilização do protesto da classe baixa passou a orientar-se para a realização de uma participação completa da comunidade política existente ou para o estabelecimento de uma comunidade política nacional na qual a participação fosse possível” (1996: 99).

a seguinte característica: “Todos os adultos que são residentes permanentes da sociedade, são normais e agem de acordo com as leis da terra, são qualificados para votar em cada uma dessas eleições” (Downs, 1999: 45). Assim, em uma democracia ideal, não existiria qualquer tratamento diferenciado perante as instituições: a influência política de um cidadão seria formalmente equivalente, não existindo qualquer privilégio a grupos específicos e os representantes agiriam a partir de demandas majoritárias da população.

Como todos os autores citados destacam, o que está em jogo é o tratamento igualitário pelo Estado, não a solução de problemas de desigualdades presentes na sociedade. Trata-se de uma possível “confusão” da terminologia que faz com que Adam Przeworski (2010) denomine esse traço como “anonimato”, em que as pessoas seriam idealmente destituídas de quaisquer atributos perante o Estado que as trataria de maneira igualitária. Trata-se de uma completa ausência de distinções, como de gênero, religiosa e socioeconômica: “the only attribute of democratic subjects is that they have none as such. The democratic citizen is simply without qualities. Not equal, not homogenous, just anonymous” (Przeworski, 2010: 71). Assim,

“Anonymity means only that democratic citizens are not distinguished *qua* citizens by any traits, including the traits that reveal them as unequal. One can say a ‘wealthy man’ or a ‘handsome man’, but not a wealthy or handsome citizen. All individual qualities are left at the doorstep of democratic politics; they are irrelevant for the status of citizens. But this means only that anonymity is a veil over inequality that exists in society” (Przeworski, 2010: 66-7).

Obviamente, não se trata de um conceito novo, mas é importante destacar o esforço do autor em definí-lo com maior precisão, buscando “limpá-lo” de anseios de transformação das desigualdades econômicas. O cuidado terminológico do autor não é arbitrário, pois ele se funda em um persistente diagnóstico de um convívio conflituoso das democracias com os sistemas econômicos capitalistas. Como destaca Dahl,

“(...) democracia e capitalismo de mercado são como duas pessoas ligadas por um casamento tempestuoso, assolado por conflitos – mas que resiste,

porque nenhum dos parceiros deseja separar-se do outro. Passando o exemplo para o mundo botânico, os dois existem numa espécie de simbiose antagônica” (Dahl, 2001: 183).

Assim, “temos que nos esforçar para diminuir os efeitos adversos sobre a democracia e a igualdade política que resultam, quando a liberdade econômica engendra grande desigualdade na distribuição de recursos e, assim, direta e indiretamente de poder” (Dahl, 1990: 47). Em “Democracia e seus Críticos”, Dahl volta a reforçar sua preocupação em relação a tal conflito:

“Suppose Citizen P is poor and Citizen R is rich. Then (...) both P and R have ‘equal opportunities’ to participate in collective decisions, in the sense that both are legally entitled to do so. Yet because R has far greater access to money, information, publicity, organizations, time, and other political resources than P, not only will R probably participate more than P, but R’s influence on decisions will vastly outweigh P’s” (Dahl, 1989: 114) .

Essa preocupação não é recente, sendo possível encontrá-la em trabalhos que lidaram com as primeiras manifestações democráticas. Assim, já na primeira metade do século XIX, Karl Marx chamava atenção para a criação de uma situação de conflito entre duas ordens que o indivíduo vivencia; uma formal perante o Estado e outra que se dá na sociedade⁷. Em um tom crítico, o autor alemão destaca o caráter ilusório de propostas de emancipação religiosa perante o Estado, enfatizando a importância da inauguração de liberdades em relação às escolhas e atributos dos indivíduos: “o homem não foi libertado da religião. Ele ganhou liberdade de religião. Ele não foi libertado da propriedade. Ele não foi libertado do egoísmo do comércio. Ele ganhou liberdade de comércio” (Marx, 2010: 53). Assim,

“O Estado político pleno constitui, por sua essência, a vida do gênero humano em oposição à sua vida material. (...) Onde o Estado político atingiu sua verdadeira forma definitiva, o homem leva uma vida dupla não só

⁷ Thamy Pogrebinski assim afirma sobre a tensão identificada por Marx: “Essa contradição [entre o Estado e a sociedade civil] é o que caracteriza, segundo Marx, a modernidade política, isto é, a compreensão da política a partir da ideia de um Estado moderno que se encontra definitivamente separado da sociedade civil desde a Revolução Francesa. A separação entre Estado e sociedade e o antagonismo que entre eles estabelece-se seriam, por sua vez, a fonte de outros ‘dualismos abstratos’ que caracterizam, de acordo com Marx, a idade moderna: o universal e o particular, o homem e o cidadão, o político e o social” (2008: 109).

mentalmente, na consciência, mas também na realidade, na vida concreta; ele leva uma vida celestial e uma vida terrena, a vida na comunidade política, na qual ele se considera um ente comunitário, e a vida na sociedade burguesa, na qual ele atua como pessoa particular, encara as demais pessoas como meios, degrada a si próprio à condição de meio e se torna um joguete nas mãos de poderes estranhos a ele” (Marx, 2010: 40).

Marx identifica uma duplicidade contida em todo o desenvolvimento do que ele denomina como “Estado político” que se aproxima da necessidade de construção do conceito de “anonimato”, por Przeworski, quase dois séculos depois. Essa “duplicidade” talvez seja uma das mais acentuadas tensões das sociedades modernas, com conflitos presentes em todo o processo de construção dos Estados e, certamente, de todos os direitos que envolvem o desenvolvimento da cidadania, marcado por um frequente choque entre as igualdades formais com as desigualdades sociais.

É em torno dessa “tensão” que o tema do financiamento privado de campanhas está imerso, provocando desconfianças em relação à efetiva separação entre a ordem formal e a social, vendo a desigualdade social como uma fonte de ameaças ao desejado funcionamento das instituições democráticas. Os trabalhos citados ressaltam o traço conflitivo da relação entre democracia e desigualdade real, o que insere o tema do financiamento de campanhas como um possível transtorno em relação às pretensões igualitárias liberais.

1.2. O componente aristocrático das eleições e os desequilíbrios nas campanhas

As páginas anteriores enfatizam transtornos em relação a uma das “faces” do mecanismo eleitoral, aquela voltada para a igualdade dos cidadãos perante o Estado. O trabalho de Bernard Manin, *The Principles of Representative Government* (1997), nos chama atenção para uma segunda “face”, para outro elemento contido nas eleições, aquele “que olha” para o que é distintivo, para as diferentes qualidades dos cidadãos. Trata-se de uma obra que nos leva a pensar nas

ambiguidades e tensões contidas no procedimento eleitoral de seleção de governantes, no “momento político” em que o financiamento de campanhas está inserido: as eleições.

Para Manin, a escolha de representantes, a partir de eleições, não deve ser confundida com a “democracia”, sendo possível pensá-la como um aspecto que contraria seus princípios por estar fundada na ideia de seleção de uma elite melhor capacitada para exercer o poder. Mesmo sem distinções fundadas em traços familiares, em títulos de nobreza, as eleições representariam um modo de seleção fundado na escolha, a partir de determinadas características que qualificariam determinados indivíduos para exercerem um cargo público. *Trata-se da apresentação de uma segunda “face” de todo processo eleitoral, aquela que não olha a igualdade dos cidadãos, mas sim as suas distinções, para suas qualificações para exercerem um cargo público.*

Desde a experiência democrática ateniense, a eleição é vinculada não à equidade de condições para governar, mas à seleção de um grupo qualificado para exercer essa função. Em oposição ao método do “sorteio”, as eleições estão ligadas à criação de uma elite com capacidade de governar. Portanto, há uma oposição entre a “democracia”, pautada na igualdade entre os cidadãos, e as eleições, ligadas à seleção dos mais capacitados para governar. Analisando clássicos autores e casos históricos, Manin assim afirma sobre o debate acerca das eleições e preocupações igualitárias:

“Henceforth, it no longer mattered whether public offices were distributed equally among citizens. It was much more important that those who held office did so through the consent of the rest. It was the manner in which power was distributed that made outcome acceptable” (Manin, 1997: 91).

Apenas a partir dos últimos séculos, é que o ideal da igualdade política começou a ser vinculado com o da representação, levando à sedimentação de uma dualidade fundamental no mecanismo eleitoral. Com o sufrágio universal, as eleições se tornam “simultaneamente e indissoluvelmente igualitárias e não-igualitárias, aristocráticas e democráticas” (1997: 149). Assim, muito semelhante às tensões explicitadas por outros autores, Manin localiza nas eleições duas dimensões de tensão e contradição: “like Janus, election has two faces” (1997:

150). Além da enfatizada característica de seleção dos “mais capacitados”, a eleição também traz consigo a construção de um consenso em um conjunto da população, de maneira igualitária.

“Moreover, the egalitarian and inegalitarian properties being the two sides of a single, indissoluble operation, the elective procedure may be perceived either as wholly democratic or as wholly aristocratic, depending of which way it is looked at” (Manin, 1997: 156).

Ou seja, mesmo após a extensão do sufrágio e de todas as demandas por igualdade política, Manin ainda vislumbra traços aristocráticos nas eleições. Trata-se de um aspecto contido no próprio momento de escolha por parte do cidadão que estabelece critérios para definir quem são aqueles que melhor atenderiam às suas expectativas no governo. Assim, trata-se de um elemento que se manifesta no momento em que se confere ao cidadão o poder de decidir, o que, naturalmente, o leva a tratar os competidores de maneira desigual, criando para si uma hierarquia de preferências: “Since it is the citizens who discriminate amongst themselves, no one notices that public functions are being distributed in a discretionary, non-anonymous manner, one which unavoidably opens the door to partiality” (Manin, 1997: 136).

Um ponto importante é que as decisões dos eleitores não podem ser confundidas com a escolha de uma “elite superior”, com a seleção de um grupo inevitavelmente mais qualificado que os demais. Manin destaca que os critérios de escolha de cada eleitor podem variar significativamente. Ou seja, não há qualquer garantia que a escolha proporcione a excelência administrativa na gestão do Estado, pois ela pode derivar de identificações de classe ou de qualquer outro critério que cada eleitor julgue suficiente para realizá-la.

O que Manin também enfatiza é que as decisões dos eleitores variam não apenas de acordo com os diferentes critérios, mas também a partir dos esforços e recursos dos candidatos para atraí-los. Assim, a influência de como o candidato se apresenta para o eleitor é crucial, sendo fundamental pensar também nas desigualdades de recursos entre os competidores. Como afirma o autor: “Elections campaigns undoubtedly have the effect of drawing the attention of voters to the distinguishing features of candidates they would not otherwise have notice” (Manin,

1997: 143). É importante destacar que as campanhas eleitorais são pensadas como métodos de disseminação de informação, em um ambiente de democracia de massas. O momento crucial de transformação foi quando as campanhas se tornaram necessárias, o que tornou o esforço de comunicação dos competidores com os eleitores um fundamental aspecto do funcionamento das democracias. Trata-se de um momento posterior à competição política de “notáveis”, quando tornaram-se necessários elevados recursos para que as eleições ocorressem, para que as informações pudessem ser disponibilizadas:

“Mention of election campaigns bring us to the last inegalitarian feature of the elective procedure. The dissemination of information about candidates does, to some extent, relax the constraints of prior eminence, particularly as enjoyed by the notables. But it is expensive, which means that it favors those able to mobilize great resources” (Manin, 1997: 144)

Portanto, no momento da competição entre “notáveis”, Manin não identifica qualquer subversão aos princípios do “direito natural”, fundados na liberdade de escolha e na igualdade formal entre os cidadãos. Ocorre apenas no momento de “pré-campanha” em que não há qualquer tensão entre os propósitos aristocráticos e sua realização. Assim, o elemento de “diferenciação” não é considerado um empecilho para a liberdade de escolha dos cidadãos; ao contrário, é *apenas a partir de uma situação pautada em uma distinção entre os capacitados e os demais, característico do período de competição entre “notáveis”, que os princípios “do direito natural” tornaram-se possíveis:*

“(...) the aristocratic nature of election can be compatible with the fundamental principles of the modern right. This compatibility, however, is actually achieved only if the crucial condition is met: voters must be free to determine which qualities they value positively and to choose from among those qualities the one they regard as the proper criterion for political selection” (Manin, 1997: 158).

Ou seja, quando ficamos apenas no âmbito da escolha do eleitor, em um ambiente onde não existem despesas de campanhas eleitorais, Manin não identifica ameaças à liberdade de escolha dos cidadãos nas eleições. Os maiores problemas surgem quando a competição deixou de ser “de notáveis”, quando

passou a lidar com o problema dos custos de comunicação entre os candidatos e os eleitores. As campanhas eleitorais proporcionaram a abertura de um canal de influência externa em toda a dinâmica da escolha. É quando disparidades socioeconômicas se tornam uma preocupação, alterando o modo como as informações chegam aos eleitores.

Assim, o grande problema do funcionamento da democracia não reside no componente aristocrático por si só, mas no modo como ele teve que operar a partir do fim da representação de “notáveis”. Portanto, também para a “segunda face”, o papel dos recursos de campanha nas eleições é um problema no funcionamento das democracias modernas. Como o autor aponta,

“(...) if the advantage enjoyed by wealthy candidates (or the wealthy classes which candidates are inclined to address principally in their appeals for funds) derives from the cost of disseminating information, then superiority in wealth confers power by itself, and not because voters choose it as proper criterion of selection” (Manin, 1997: 159).

Nesse momento, é possível identificar, no trabalho de Manin, referências também a um componente “democratizante” dos recursos de campanha que permitiu que a competição política ocorresse externamente à lógica dos “notáveis”. A extensão do sufrágio proporcionou a entrada de grupos que só puderam competir a partir da montagem de sólidas estruturas eleitorais, dos partidos de massa, sustentadas pelos recursos de seus membros. Assim, a entrada de dinheiro para as campanhas eleitorais também pode ser vista como um fenômeno que gerou a inserção de novos atores no sistema político.

Mesmo sendo visto como um meio de entrada de novos atores, Manin enfatiza que os recursos privados de campanha política levam à criação de filtros e constrangimentos que antecedem a decisão do eleitor e que afetam previamente o “*menu*” ao qual cada eleitor tem contato, alterando a liberdade de escolha. Assim, embora recursos de campanha proporcionem favorecimento de uma “elite” (ou a entrada de novas), eles minam a autonomia de escolha dos eleitores. Ou seja, a existência de desigualdades de recursos de campanha torna-se um problema não apenas para “a face” que olha para a “igualdade”, mas também para aquela que se atenta para as pretensões aristocráticas do mecanismo eleitoral.

De modo geral, o que Manin destaca é que dinheiro em campanhas é um tema delicado, tanto para quem pensou em “igualdade”, quanto para quem olhou para a “distinção”. Apesar de cogitar mudanças institucionais para controlar ou acabar com esse problema (1997: 159), Manin não explora de maneira detalhada e segura as possíveis soluções. É interessante notar que um governo representativo, sem desvios, apenas seria possível no momento em que a competição acontecia “entre notáveis”, quando o dinheiro era um problema controlado ou pouco relevante nas eleições. Ou seja, o ambiente ideal para a efetiva emergência de um governo representativo se caracterizaria pela competição com baixo custo para informar o cidadão, no qual os representantes possuísem traços de distinção prévios que não se alterariam pelo incipiente fluxo de recursos em uma campanha.

1.3. Desigualdade real, igualdade formal: duas interpretações sobre o problema

Duas “leituras” que tratam dessa tensão, dois amplos arcabouços teóricos críticos ao funcionamento da democracia e, em última análise, à sociedade capitalista, podem ser destacadas. Mesmo partilhando de pressupostos distintos, o “marxismo” e o “elitismo” nos servirão como alternativas de interpretação do problema contido no financiamento empresarial de campanhas⁸. Não é o objetivo escolher uma delas para orientar o presente trabalho e sim mapear como a influência política foi pensada a partir dessas grandes abordagens do sistema político, questionando como possíveis desvios ligados à influência de recursos privados de campanha podem ser analisados.

Desde os clássicos trabalhos de Karl Marx, o diagnóstico em relação ao Estado, em uma sociedade capitalista, é o de fracasso das pretensões democráticas: as condições estruturais da sociedade levariam uma classe a deter o controle do Estado, independente dos arranjos institucionais que possam ser desenhados para um maior “anonimato” dos sistemas políticos. Para Marx e para

⁸ Uma importante referência a essa organização foi o artigo de Eduardo C. Marques, “Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos” (1997), que faz uma revisão bibliográfica a respeito das abordagens que lidaram com o Estado.

uma enorme quantidade de autores que seguiram seus pressupostos, o fator explicativo de todos os fenômenos políticos reside nas características produtivas de uma sociedade, de como ela se organiza economicamente. Como defende Marx, “o modo de produção da vida material é que condiciona o processo da vida social, política e espiritual” (Marx, 1992: 82). Portanto, essa “tensão”, vista pelo marxismo, ocorre devido ao predomínio de elementos econômicos ante qualquer princípio, instituições e pretensões políticas.

Assim, para o marxismo clássico, independente da roupagem institucional, o Estado funcionaria em defesa dos interesses da classe burguesa, sendo um veículo de repressão e desarticulação dos trabalhadores⁹. Logo, a influência desigual seria diretamente resultante da estrutura social, algo que apenas poderia vir a ser alterado com transformações na esfera produtiva. Ou seja, reformas institucionais pouco importariam para alterar esse quadro de influência, pois a estrutura econômica tem determinação sobre a política. Assim Adam Przeworski comenta sobre essa abordagem,

“Sempre que o conflito de classes gera uma ameaça à reprodução das relações capitalistas, algum mecanismo – em geral o Estado, na opinião de muitos estudiosos – deve vir em socorro, encarregando-se da repressão, da organização da dominação ideológica ou da cooptação” (Przeworski, 1991: 238)

Mesmo para autores marxistas que trataram o Estado mais cuidadosamente (Poulantzas, 2000, Offe, 1984), persiste o diagnóstico de que a desigualdade econômica proporcionaria uma influência maior de determinado grupo ao aparelho do Estado. Nico Poulantzas talvez tenha sido o principal autor marxista a lidar com dilemas importantes que surgiram ao longo do século XX, como o avanço das instituições democráticas e o surgimento do Estado de bem estar social. Mesmo

⁹ Em um recente trabalho (2013), Alysson Leandro Mascaro parte de uma definição de Estado muito próxima da elaborada por Marx: “o Estado não é um poder neutro e a princípio indiferente que foi acoplado por acaso à exploração empreendida pelos burgueses. O Estado é um derivado necessário da própria reprodução capitalista; essas relações ensejam sua constituição ou sua formação. Sendo estranho a cada burguês e a cada trabalhador explorado, individualmente tomados, é, ao mesmo tempo, elemento necessário de sua constituição e da sua reprodução de suas relações sociais” (Mascaro, 2013: 19).

com diferenças significativas em relação ao marxismo clássico¹⁰, o autor pensa no Estado como um elemento fundamental na articulação da classe dominante:

“Em relação principalmente às classes dominantes, em particular a burguesia, o estado tem um papel de organização. Ele representa e organiza a ou as classes dominantes, em suma representa, organiza o interesse político a longo prazo do bloco de poder, composto de várias frações das classes burguesas” (Poulantzas, 2000: 145).

Em *Problemas Estruturais do Estado Capitalista* (1984), Clauss Offe destaca a insuficiência de definições formalistas sobre o Estado e sobre outros aspectos da atividade política. Embora trace importantes ponderações a respeito de teses mais deterministas, Offe ressalta a força explicativa da estrutura socioeconômica para compreender a emergência de fenômenos políticos. Por exemplo, sobre o nascimento das políticas sociais, o autor assim afirma: “a política social é a forma pela qual o estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (1984: 15). Assim Offe destaca o elemento de classe e de reforço ao modo de produção capitalista presente no Estado:

“Em suma, seu objetivo é criar e preservar condições sob as quais possa perpetuar-se o processo de troca através do qual todos os valores da sociedade capitalista são reproduzidos. O fato de que certos grupos capitalistas (...) sejam mais favorecidos que outros, não é o objetivo, mas o subproduto necessário de uma política que está voltada (...) para a conservação e a universalização da forma-mercadoria” (Offe, 1984: 129)

O marxismo talvez seja um dos principais arcabouços teóricos críticos ao funcionamento e aos ideais das democracias modernas. A estrutura econômica teria primazia na determinação dos dilemas e mazelas que ocorrem na arena

¹⁰ Poulantzas, em *O Estado, o poder, o socialismo* (2000), identifica uma estrutura aparentemente “neutra” do Estado, caracterizado como um campo de poder “autônomo”, onde conflitos entre classes se processam internamente, mas com o efeito de organizar as classes dominantes e de manter a condição subalterna dos setores operários: “Esse arcabouço consiste em mecanismos internos de reprodução da relação dominação-subordinação: ela assegura a presença de classes dominadas em seu seio, embora exatamente como classes dominadas” (Poulantzas, 2000: 145). Assim, mesmo com diferenças em relação ao marxismo clássico, “o Estado capitalista apresentaria irreversível caráter de classe, sendo impossível às classes dominadas assumir o seu controle, ou de agências centrais, na condução das políticas estatais” (Marques, 1997:70).

política, sendo ela a responsável pela subversão dos ideais democráticos. Os trabalhos de Marx e, posteriormente, de Poulantzas e Offe nos apontam, no mínimo, para limites oferecidos pela ordem econômica. Trata-se de uma abordagem que acusa a separação da ordem política da econômica, tão central nas pretensões das democracias modernas. Assim, é fundamental pensar no financiamento de campanhas como um fenômeno que pode obedecer à lógica de um Estado funcional à determinada classe social, um dos argumentos que remete a uma das mais consolidadas teses sobre as tensões trazidas pelo liberalismo político e econômico.

Outra leitura crítica que pode ser feita, em relação às pretensões democráticas, pode ser encontrada nos trabalhos denominados como “elitistas”¹¹, que sustentam a persistência do domínio de determinadas elites sobre os demais. Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels e Wright Mills são alguns autores dessa corrente teórica que, assim como os marxistas, defendem a existência de problemas no funcionamento dos sistemas democráticos devido à maior influência de um grupo na produção de políticas e em qualquer atividade que envolve o Estado. Assim, a igualdade formal é também questionada por essa abordagem que vê, mesmo em casos onde funcionam instituições democráticas, a supremacia de um grupo perante os demais.

Para esse conjunto de estudos, assim como para os marxistas, a estrutura econômica tem grande relevância explicativa, mas deve ser compreendida de modo distinto. A existência de privilégios a determinados grupos não seria derivada apenas de uma questão de classe, mas envolveria aspectos culturais e diferenças no modo como se envolver com a política; o que levaria à divisão da sociedade, não em burgueses e proletários, mas em “elite” e “massa”. É importante destacar que se trata de uma abordagem que gerou um conjunto heterogêneo de estudos, que passou pelo grande descrédito do funcionamento das democracias, em Michels e Mills, até à “solução” competitiva encontrada por Schumpeter. Mesmo com diferenças internas significativas, o diagnóstico é de que um grupo exercerá maior influência que os demais, não sendo possível pensar em uma situação de “anonimato” no acesso ao Estado. Ou seja, mesmo com uma legislação e

¹¹ Para a construção dessa parte do texto, é importante a referência ao livro de Cristina Buarque de Hollanda, *Teoria das Elites* (2011).

ambições que levam a um tratamento igualitário dos cidadãos, até em relação à participação política, desigualdades e padrões de interações sociais fariam com que “o acesso ao Estado” fosse desigualmente distribuído.

A heterogeneidade entre os autores conhecidos como elitistas é importante ser destacada. Por exemplo, no caso do italiano Vilfredo Pareto (1984)¹², a noção de elite está ligada à competência de um grupo, à eficiência na gestão do Estado. Trata-se de uma visão que pensa na excelência de determinados indivíduos que desfrutariam do acesso privilegiado ao Estado. Assim, a influência desproporcional de determinada camada da sociedade levaria ao funcionamento mais adequado do aparelho do Estado. Trata-se de uma visão “positiva” sobre a inexistência de distinções de competência da elite com os demais, pois é a partir de seu reconhecimento e afirmação que o Estado pode ser melhor administrado. Assim, a desigualdade no acesso seria derivada de uma situação presente no conjunto da sociedade, uma distinção pautada na excelência, na capacidade administrativa.

Em *Sociologia dos Partidos Políticos* (1982), Robert Michels também defende a existência do acesso privilegiado de determinados grupos às organizações políticas, o que seria um efeito do processo de “oligarquização” da vida social e política das sociedades modernas. Destacando forças ligadas às mudanças estruturais e políticas das democracias europeias do início do século, Michels apresenta uma fundamental variável no processo de distanciamento de grande parte dos cidadãos da vida política: a estrutura dos partidos políticos modernos. Portanto, trata-se de uma elite formada não a partir de sua eficiência, conhecimento ou origem social, mas sim a partir da organização partidária. Assim, as “elites partidárias” desfrutariam de um acesso privilegiado à produção de políticas públicas, sendo as principais personagens que operariam nos Estados democráticos.

Também Gaetano Mosca (1984) sustenta a persistência de uma elite que dirige a sociedade, um grupo minoritário que detém o poder político. Trata-se de uma visão que vê a impossibilidade de qualquer organização política sem um grupo

¹² A referência maior é o tema de “circulação de elites”, em um debate com a literatura marxista que vislumbrava uma transformação significativa a partir das revoluções. Para Pareto, mesmo com mudanças acentuadas, uma elite continuaria a governar e a ter acesso privilegiado aos recursos do Estado.

dirigente, independente da estrutura institucional, dos princípios normativos dos sistemas políticos. Em cada sociedade, o grupo dirigente não apenas governa, mas funciona como aquele que leva a sociedade a determinado grau “de civilização dos diferentes povos” (Mosca, 1984: 108). O autor italiano destaca que a especificidade das sociedades capitalistas reside na “mistura” do poder político com o econômico, em torno de um único grupo que é responsável por administrar o Estado. Ou seja, poder econômico e político passam a se confundir:

“Pero a medida que la civilización progresa, el rendimiento de estas tierras aumenta, y entonces (...) puede ocurrir una transformación social muy importante: la calidad más característica de la clase dominante, más que el valor militar, pasa ser la riqueza; los gobernantes son los ricos más que los fuertes” (Mosca, 1984: 114)

Essa fusão entre poder econômico e político é também vislumbrada por Wright Mills, em sua obra *The Power Elite* (2000), que apresenta severas críticas à democracia norte-americana, na primeira década do século XX. Para o autor, mesmo com mecanismos institucionais de controle e participação política, quem detinha o poder nos EUA era uma elite que se tornava cada vez mais homogênea¹³. Trata-se de uma forte crítica à democracia norte-americana do período e aos estudos mais entusiastas, defendendo que tanto a competição partidária, quanto os pesos e contrapesos institucionais fazem parte de uma dimensão pouco relevante na produção de políticas públicas. O que o trabalho de Mills e de outros “elitistas” nos alertam é para o risco de conexão entre os “círculos” da vida social e política, que desvirtuariam os princípios democráticos.

Mills assim caracteriza a poderosa elite norte-americana: “the power elite is composed of men whose positions enable them to transcend the ordinary environments of ordinary men and women; they are in positions to make decisions having major consequences” (Mills, 2000: 03, 04). Para ele, trata-se de um grupo que gere o Estado, que é responsável pelas decisões de maior importância. A confluência de dimensões de poder na sociedade (militar, econômico e político)

¹³ É importante destacar que se trata de uma obra que debate, principalmente, com os autores denominados “pluralistas”, que se caracterizam por identificar, ao contrario dos “elitistas”, a dispersão do “poder” em grupos na sociedade norte-americana (Dahl, 1961, Truman, 1960).

proporcionaria a sedimentação de um grupo, em um processo de extrema centralização de poder:

“As each of these domains has coincided with the others, as decisions tend to become total in their consequences, the leading men in each of the three domains of power (...) tend to come together, to form the power of elite in America” (Mills, 2000: 09).

Usando os termos de Mills, o diagnóstico geral é de que a ordem política é constantemente influenciada pela econômica, que o “anonimato” acaba não se concretizando e que alguns passam a possuir maior poder na produção de políticas que outros. É importante destacar que a variável explicativa não é estritamente econômica, pois ela está ligada ao convívio rotineiro e ao consequente fomento de um arcabouço cultural entre os membros das elites dirigentes dos EUA. Trata-se de uma visão que ressalta a ligação de aspectos econômicos com posições de poder e a existência de uma linguagem cultural.

Um aspecto importante é o pressuposto da incapacidade do conjunto da população em controlar seus representantes, permitindo a perpetuação de certos grupos no poder. O pano de fundo dos elitistas é a incapacidade do eleitor comum de punir e recompensar partidos e candidatos, sendo ele facilmente manipulado pelas lideranças e pelas máquinas partidárias. De modo geral, o diagnóstico de Joseph Schumpeter exemplifica a visão elitista sobre a “massa”:

“(...) the typical citizen drops down to a lower level of mental performance as soon as he enters the political field. He argues and analyses in a way which he would readily recognize as infantile within the sphere of his real interests. He becomes a primitive again. His thinking becomes associative and affective” (Schumpeter, 1975: 262)

Assim, a visão elitista destaca que nem todos têm acesso ao poder do Estado, como previam as expectativas democráticas. Por uma diversidade de elementos de diferenciação (competência, “oligarquização”, origem social), determinados grupos possuem mais probabilidade de influenciar na produção de políticas que os demais. Trata-se de uma abordagem que também pode servir de interpretação para a “tensão” destacada na parte anterior, sendo os problemas da

efetividade do “anonimato” democrático frutos de diferentes aspectos da vida social que proporcionam a supremacia de determinados grupos ao poder.

Pensando no financiamento privado de campanhas, é possível interpretá-lo como um fenômeno de entrelaçamento de campos de poder, algo que alteraria e ameaçaria as pretensões igualitárias, permitindo que grupos políticos se vinculem e se confundam com os econômicos. Assim, o financiamento de campanhas pode ser interpretado como um meio de intercâmbio entre as “dimensões”, algo que possibilitaria a elite econômica se vincular com a política e, assim, subverter a representação política a partir desse acesso privilegiado.

1.4. Os estudos empíricos sobre o financiamento de campanhas e a subversão democrática

E como o “anonimato” é afetado pelo financiamento privado de campanhas? Essa influência ocorre na realidade, quando olhamos os estudos que investigaram empiricamente a relação entre dinheiro e política? A influência política, a partir do financiamento de campanhas, foi tratada por um amplo conjunto de estudos que investigou, principalmente, o funcionamento do sistema político norte-americano, tendo como preocupação estudar a influência de seus PACs¹⁴ no funcionamento das políticas e eleições.

O diagnóstico que pode ser feito é da dificuldade de se identificar relações claras de causalidade, por ser um dos mais nebulosos problemas de pesquisa na ciência política contemporânea. Não é surpreendente notar a existência de um grande volume de trabalhos que optaram por utilizar “a teoria formal”, para lidar

¹⁴ Quase a totalidade dos estudos que lidou com o financiamento de campanha nos EUA tratou da distribuição de recursos a partir dos PACs (Political Action Committes), que podem ser entendidos como organizações que recebem e distribuem recursos para os candidatos e partidos. Segundo Sorauf (1997), tratam-se de agrupamentos que podem estar conectados a outras entidades, frutos de iniciativas de empreendedores individuais e também ligadas a esforços de lideranças políticas. Assim o autor destaca a centralidade de tais organizações: “they reflect fundamental social and political change in American society – in the groups people identify with and how they frame their interests” (Sorauf, 1997: 129).

com o tema, tanto na arena eleitoral quanto na parlamentar¹⁵. Trata-se de uma escolha metodológica que, sem utilizar dados empíricos, permitiu que as relações de causalidade das doações de campanha, nos resultados eleitorais e na produção de políticas públicas, fossem obtidas a partir da modelagem do comportamento dos atores.

Entre aqueles que se aventuraram em olhar a manifestação empírica da questão da influência, é possível destacar um amplo conjunto de trabalhos que enfrentou dilemas de “endogeneidade”, entre outros problemas. Ou seja, afirmar que “dinheiro compra votos e políticas” não é uma tarefa simples, sendo possível destacar alguns trabalhos que chegaram a conclusões parciais sobre essa relação. Assim, embora o debate em torno das reformas seja acentuado, a observação da influência do dinheiro na arena política ainda é um problema empírico complexo, que tem despertado inquietações e dificuldades por parte dos pesquisadores.

É possível organizar a literatura que estudou o tema, a partir de dois enfoques: a influência na produção de políticas públicas e nos resultados eleitorais. Tratam-se de trabalhos que lidaram com a hipótese de que doações de campanha levariam ao favorecimento de determinados candidatos e partidos, o que afetaria tanto a competição eleitoral, quanto o funcionamento do Estado. Não se trata de um levantamento exaustivo da produção sobre o tema, mas uma exposição de alguns estudos e, principalmente, alguns dos desafios e problemas que marcaram certas tentativas de mensuração da influência dos recursos de campanha na arena política. Antes de qualquer citação, é importante destacar a enorme quantidade de artigos de periódicos que buscaram investigar esses problemas, principalmente, a partir do caso norte-americano¹⁶.

O primeiro conjunto da literatura se preocupou com a influência das contribuições de campanha na produção de políticas públicas. O problema levantado foi se o dinheiro doado por determinado grupo levaria às vantagens em contratos do governo, à votação dos deputados ou a qualquer outro elemento que

¹⁵ É possível citar o importante trabalho de Helpman e Grossman (2001), além dos estudos de Andrea Prat (2002), Austen Smith (1987) e Potters, Sloph, Winden (1997). Tratam-se de trabalhos que têm a característica de utilizarem a modelagem formal, o que permite um controle pleno sobre as relações de causalidade e os problemas de endogeneidade do fenômeno.

¹⁶ Convém citar os levantamentos bibliográficos de Richard Smith (1995) e Thomas Stratmann (2005) que apresentam um pouco da grande produção, principalmente de artigos sobre o tema.

proporcionasse um desvio da política em favor do doador. Uma característica dessa literatura não é tanto de provar se essa influência ocorre, mas de delimitar o “ambiente” em que ela possa ocorrer. Assim, trata-se de uma literatura que problematizou as variáveis que tornariam a influência mais provável, pensando na natureza da política pública em questão e na quantidade de grupos interessados. De modo geral, o grande volume de trabalhos produzidos tem como principal característica questionar conclusões mais catastróficas fundadas em percepções superficiais sobre o fenômeno. A questão de Dennis Quinn e Robert Shapiro exemplifica o tom dessa extensa produção:

“The resources that business organizations can bring to bear on the political process are a determinant of business power. But what are the mechanisms that facilitate the application of business resources to the political process, and what are some of the organizational preconditions for mobilizing and coordinating business resources?” (Quinn, Shapiro, 1991: 853).

Em *Inside Campaign Finance* (1992), Sorauf questiona a tese de uma direta influência de contribuições de campanhas na produção de políticas públicas, sustentando a necessidade de se aproximar dos mecanismos que envolvem as doações: “(...) they give to influence governmental decisions. The hard questions come next: the nature of the influence the contributors seek, the ways they go about seeking it, and the extent to which they achieve it” (Sorauf, 1992: 164). Comentando alguns estudos, Sorauf destaca a possibilidade de que a influência varie a partir do tipo de política, da visibilidade que cada um desfruta com a opinião pública:

“A consensus about PAC influence is emerging among scholars of campaign finance. It is founded on two central conclusions. First, the influence of PAC contributions tends to be strongest on the narrower, less visible issues before the Congress. Members have long called them ‘free votes’, free in that they are liberated from the usually dominant influences of party, district, leadership, and mass opinion. (...) Second, the influence of contributions can be directed at all points of access and influence in the legislative process in the Congress” (Sorauf, 1992: 170)

Ou seja, dinheiro pode comprar política, mas trata-se de uma relação que pode variar de acordo com a natureza de cada política. Baumgartner e um grupo de pesquisadores (2009) também questionam a direta influência do dinheiro de campanha, no comportamento dos parlamentares.¹⁷ Os seus achados proporcionam uma relativização de pretensões de ver, nas contribuições de campanha, uma fonte de influência na produção de políticas. Como afirma o autor, “money matters in politics, there is no question. But other things matter as well, and the direct correlation between money and outcomes that so many political scientists have sought simply is not there” (Baumgartner et al, 2009: 214). Assim,

“Resources are important to interest groups hoping to change policy, but even substantial resources do not guarantee a policy outcome. The groups supporting change here had all kinds of resources—staff, budgets, membership, diversity, bipartisanship, good connections. They had an issue that was sure to be popular with the public and that no one actively opposed” (Baumgartner et al, 2009: 191).

A complexidade do fenômeno é ressaltada, identificando-se um amplo conjunto de variáveis que podem alterar a explicação causal, como o tipo de política e o tamanho do grupo de interesse em questão. Trata-se, portanto, de um fenômeno de difícil compreensão, a partir de apenas uma variável, sendo fundamental, portanto, analisar diversos fatores que podem influenciar a relação entre doações e política pública:

“Rather, the findings (...) may suggest that the impact of resources alone is limited; one needs also to consider the issues on which groups are working, who else is active on those issues, and the construction of like-minded coalitions on the issue. This is not because resources are unimportant in politics, but rather because these other factors are so fundamental to the very structure and organization of politics” (Baumgartner et al, 2009: 212)

¹⁷ Em um artigo (1998), Randall Kroszner e Thomas Stratmann exploram a questão da influência das contribuições dos PACS a partir dos comitês norte-americanos, vislumbrando uma maior ligação entre os recursos de campanha e a reputação junto ao Comitê ligado ao setor financeiro. Trata-se de um trabalho que lida com a especialização no Congresso e os efeitos proporcionados à distribuição de recursos dos PACS.

Ou seja, os trabalhos citados, quando vislumbram a influência de recursos na produção de políticas, o fazem de maneira parcial, a partir de recortes bem específicos. A conclusão comum é da dificuldade em apontar uma relação causal entre doações e compra de políticas públicas. Embora com uma produção ainda embrionária¹⁸, o caso brasileiro gerou alguns trabalhos sobre a influência de dinheiro de campanhas, na compra de políticas públicas. É possível fazer referência aos trabalhos de Stijn Claessens, Erik Feijen, Luc Laeven (2008, 2006), Taylor Boas, Daniel Hidalgo e Neal Richardson (2013) e do Manoel Leonardo W. D. Santos (2011). Olhando para aspectos como o acesso a recursos do BNDES (Claessens, Feijen e Laeven, 2008), vantagens em contratos com o governo (Boas, Hidalgo e Richardson, 2013) e o voto dos parlamentares (Santos, 2011), os trabalhos sobre o caso brasileiro apontam para alguns indícios de influência de recursos em campanha, mas também levam a questionamentos sobre a causalidade das relações sugeridas.

Quando olhamos a produção sobre a influência das contribuições de campanha na competição eleitoral, salta aos olhos a ênfase na questão da “incumbency”, no financiamento de campanhas. Trata-se de um debate vinculado aos estudos legislativos, que destacam a pouca renovação da Câmara dos Deputados nos EUA. Em que medida o financiamento privado de campanhas favorece essa situação? Há possibilidades de que se altere, a partir de doações de campanha, esse natural favorecimento daqueles que querem se reeleger?

Novamente, o que se pode tirar da produção sobre o tema é a dificuldade em pensar relações de causalidade, em uma literatura que identifica ligação entre dinheiro e voto, em algumas situações, apenas para alguns grupos de candidatos e de eleitores. O debate mais intenso é o travado em torno das vantagens desfrutadas pelos candidatos “incumbentes”, nas eleições norte-americanas. Novamente, será destacada a centralidade dos estudos sobre o caso norte-americano que acabaram influenciando também na compreensão do caso brasileiro. É importante destacar que a principal preocupação de muitos trabalhos,

¹⁸ Assim Richard Smith avalia a literatura produzida até o início dos anos 90: “In fact, the real story, as pieced together from dozens of scholarly studies, seems to be that the campaign contributions of interest groups have far less influence than commonly thought, although even the scholarly work suffers from methodological problems and data inadequacies that make firm conclusions difficult” (1995: 91).

que têm lidado com a influência de recursos nas eleições, é a de olhar, empiricamente, se os recursos têm permitido a entrada de novos competidores ou se têm favorecido a persistência de vantagens daqueles que já ocupam os cargos disputados.

Um dos principais autores, Gary Jacobson (1978, 1985), teve como principal preocupação o efeito das contribuições privadas na eleição dos candidatos “desafiantes”, comparado com o que ocorre com os candidatos que pretendem se reeleger no Congresso norte americano. Analisando as eleições de 1972 e 1974 (1978), o autor constata que o financiamento de campanhas não incentivou a escassa renovação no Congresso americano, pois se tratou de um elemento que levou a um aumento da competitividade, em grande parte dos distritos. Assim, segundo Jacobson, para o “desafiante”, as contribuições do PAC acabam sendo fundamentais, por reduzirem o peso que ocupar uma vaga no Congresso pode representar: “To sum up briefly, then: our evidence is that campaign spending helps candidates, most particularly nonincumbents, by bringing them to the attention of voters” (Jacobson, 1978: 488-9).

Como afirma o autor, o dinheiro doado serviria para levar as pessoas a se atentarem para um candidato com menor visibilidade do que aquele que já é deputado. Assim, “money buys attention” (Jacobson: 1978: 489). É importante ver na conclusão de Jacobson, um argumento que pode servir como uma defesa do financiamento privado de campanhas, por permitir a competitividade em um sistema de baixíssima rotatividade no poder. Tratam-se de estudos que identificam a influência na competição eleitoral, mas não de uma relação direta, pois depende da posição do candidato na competição.

Em outro trabalho (1985), investigando a diferença do efeito do financiamento entre os dois partidos norte-americanos, nas eleições de 1982, Jacobson encontra resultados semelhantes quanto aos valores recebidos por desafiantes e por aqueles que desejavam a reeleição. Trata-se de uma evidência que persiste na comparação entre os partidos, embora o autor identifique importantes diferenças fundadas, principalmente, em distinções organizacionais dos partidos políticos. Um exemplo é a descentralização acentuada dos

Democratas; o que leva a uma maior fragilidade na organização das doações, de uma maneira que viabilize melhor as candidaturas dos desafiantes.

Em um estudo que parte das evidências suscitadas por Jacobson, Scott Thomas (1989) destaca o efeito de complementaridade que os gastos dos “incumbentes” e desafiantes têm nos resultados eleitorais e na competição para o cargo de Deputado Federal, em cada distrito. Segundo o autor, a grande diferença de seu trabalho com o de Jacobson é a de incorporar um modelo econométrico que permitiu lidar com uma maior quantidade de variáveis. O autor investiga o efeito das contribuições privadas, nas eleições de 1978 e 1980, reforçando as evidências já encontradas por Jacobson a respeito dos “desafiantes”, mas demonstrando também efeitos significativos entre aqueles que desejavam a reeleição.

Para Thomas, o aumento de gastos dos desafiantes proporciona o mesmo fenômeno entre os “incumbentes”, tornando as contribuições privadas mais importantes, nas campanhas de todos os candidatos. Ou seja, a importância do dinheiro para aqueles que desejam permanecer no cargo é igualmente significativa, conforme o volume de recursos aumenta na competição política. Assim, o dinheiro também é fundamental para o sucesso daqueles que buscam a reeleição, sendo fundamental se atentar para como se dá a distribuição de recursos, internamente, em cada distrito¹⁹. Os estudos de Jacobson e Thomas exemplificam a tônica de grande parte da literatura que lidou com os efeitos eleitorais do financiamento de campanha, investigando como os recursos podem interferir nas vantagens daqueles candidatos que pretendem ser reeleger. Embora os achados desses trabalhos não devam ser desprezados, é possível ressaltar o caráter inconclusivo das evidências, que apresentam problemas de endogeneidade da relação entre doações e votos conquistados. Como destaca Bradley Smith:

“The assumption that money buys elections is based on simple correlation: the candidate who spends the most usually wins. However, it would be

¹⁹ Sobre casos multipartidários, é importante citar os estudos de Kenneth Benoit e Michael Marsh (2008, 2010), que investigaram, o tema das vantagens dos candidatos “incumbentes”, no caso irlandês. Em ambos trabalhos, os autores identificam uma relação positiva entre “dinheiro” e votos, que é mais forte entre os desafiantes: Candidates that spend more win more votes, and outspending one's rivals means winning more of the vote share. Spending more also directly increases a candidate's chance of winning a seat. Finally, incumbent spending is considerably less effective than spending by challengers from other parties but no less effective than spending by challengers from a candidate's own party” (2010: 159)

surprising if this were not the case, as contributions flow naturally to those candidates who are popular and are perceived as having a good chance of winning. It seems clear that many candidates win despite less than their opponents, and that the correlation between spending and success is not strong as other indicators, such as the correlation between incumbency and success. The problem, if it exists, is not that some candidates ‘buy’ elections by spending too much, but that other candidates spend too little to reach the mass voters” (Smith, 1997: 107).

É possível identificar alguns estudos que trataram do caso brasileiro. Emerson Cervi (2010), Daniel Marcelino (2010), Vitor Peixoto (2010) são alguns dos autores que se detiveram ao problema das desigualdades, na disputa proporcionada pelas doações de campanha. O artigo de Cervi (2010), por exemplo, investiga o impacto dos recursos de campanha nas eleições para prefeito em 2008, mostrando uma significativa associação quando se olha, principalmente, para os recursos doados por empresas. Observando um amplo conjunto de variáveis, o autor aponta que “as campanhas que contaram com maior volume de recursos tenderam a obter mais votos e tiveram maiores chances de vitória, independentemente de ideologia partidária, localização regional da disputa ou IDH do município” (2010: 163). Assim, os recursos de campanha influíram positivamente na quantidade de votos válidos, recebidos pelos candidatos a prefeito em 2008. Dentre as fontes de dinheiro, a que demonstrou desfrutar de maior associação com o voto foi aquela feita por pessoas jurídicas. Ou seja, é o dinheiro empresarial que mais está ligado a conquista de votos.

Em um estudo sobre o efeito dos gastos de campanha nas eleições para Deputado Federal e Senado (2010), Daniel Marcelino sustenta a variação conforme o distrito eleitoral de cada disputa, em 2002 e 2006. Para o autor, as relações entre gastos e resultado eleitoral são significativas, mas devem ser relativizadas, a partir das Unidades da Federação. Por exemplo, em 2006, para Deputado Federal, o autor mostra que gastos estão mais fortemente associados com votos no estado do Amazonas que em São Paulo. Outro teste empírico feito refere-se ao peso dos recursos de campanha àqueles que desejam se reeleger, em que o autor identifica que os “desafiantes” receberam uma menor quantidade de recursos. Assim, trata-

se de uma dissertação que nos mostra importantes variações na associação entre voto e dinheiro²⁰.

Embora mostrem algumas relações e evidências significativas, as conclusões suscitadas também podem ser consideradas parciais. Logo, a resposta que pode ser retirada da questão sobre a influência nos resultados eleitorais é permeada por dificuldades de mensuração e de se pensar o mecanismo de como o dinheiro pode acrescentar vantagens eleitorais. Ou seja, em grande parte dos trabalhos, o dinheiro doado se mostra relacionado com maior possibilidade de êxito nas eleições, mas a causalidade pretendida é um “salto” que os estudos empíricos ainda não conseguiram dar, por ser a relação entre dinheiro e votos repleta de variáveis intervenientes e problemas de endogeneidade.

* * * * *

O capítulo buscou tratar dos problemas evocados pelos recursos privados de campanha, no funcionamento das democracias modernas. Trata-se de uma manifestação de um clássico problema do pensamento político moderno que se dá no conflito entre a igualdade formal dos cidadãos e as desigualdades da distribuição de recursos na sociedade. Incidindo em críticas de marxistas e elitistas, essa tensão foi destacada como o pano de fundo em que se opera todo debate relativo ao financiamento de campanha. Visto como um modo de subversão da igualdade de acesso e da liberdade de escolha, o financiamento privado de campanhas tem sido um dos principais temas da ciência política.

²⁰ Além desses exemplos, é possível citar os interessantes trabalhos de Cervi e Bolognesi (2011), Speck e Saccchet (2012), e Mancuso (2012). Cervi e Bolognesi (2011) identificam uma maior associação dos recursos de campanha aos candidatos que contaram com menor exposição no “horário eleitoral gratuito”. Já o trabalho de Speck e Sacchet (2012) identifica uma menor arrecadação de recursos por candidaturas femininas; um aspecto que pode contribuir para a explicação do desempenho eleitoral das mulheres. Analisando os recursos de Deputado Federal em São Paulo de 2006 e 2010, Mancuso (2012) identifica uma relação forte de doações de empresas com sucesso eleitoral.

A última parte destacou as dificuldades de mensuração e observação do fenômeno da influência. Ou seja, nossas preocupações parecem pouco sustentadas em evidências sobre a causalidade entre dinheiro e influência. Embora muitas vezes acreditemos que exista uma relação direta, os estudos sobre o tema apresentaram uma grande dificuldade em identificar os mecanismos causais da relação. Assim, afirmar que temos que recursos de campanhas possam comprar votos e políticas, parece mais simples do que afirmar que esses recursos comprem de fato.

Logo, trata-se de um capítulo que se preocupou em explorar alguns dilemas contidos no tema do financiamento, que incide tanto na clássica tensão entre igualdade formal e desigualdade social, passando pelos problemas contidos em todas as tentativas de investigação empírica sobre a influência das doações nas eleições e na produção de políticas públicas. Longe de oferecer conclusões e posicionamentos precisos, o propósito do capítulo foi apresentar um conjunto de questionamentos que o tema do financiamento privado de campanha traz.

CAPÍTULO 2

Pensando a intermediação de interesses no Brasil: Estado, partidos, setor empresarial e suas estratégias

O financiamento de campanha ainda tem peso marginal nos estudos sobre a influência dos interesses privados na arena política brasileira, dificultando uma precisa delimitação do debate em que esse fenômeno está inserido. Assim, a estratégia de construção teórica do problema envolvido trouxe a necessidade de incorporar um grupo heterogêneo de estudos. O financiamento de campanhas será visto como um meio de conexão entre interesses empresariais e os representantes. Logo, será importante pensar como a “conexão” foi investigada, a partir de outras abordagens; quais foram as estratégias pensadas e quais as lacunas que buscarei preencher, a partir do presente estudo.

A contribuição para as campanhas eleitorais será tratada como uma das múltiplas estratégias que os atores empresariais encontraram para se relacionar com o setor público, desenvolvendo-se em meio, não apenas de mecanismos institucionais que regulam a interação entre os poderes ou entre os entes da federação, como também em um ambiente de competição política, no qual os partidos políticos são atores fundamentais. O argumento da presente seção é de que as estratégias do setor empresarial nem sempre foram retratadas como tendo, como interlocutores, os partidos e os candidatos, sendo possível notar a existência de dois tipos de argumentos que, embora coexistam nas interpretações recentes, podem também ser distinguidos temporalmente.

O propósito das páginas que seguem, portanto, é apresentar o modo como os atores empresariais e suas estratégias, diante do poder político, foram compreendidos pela literatura, no contexto brasileiro. Como ficará claro, mesmo com a redemocratização e com o consequente fortalecimento do Legislativo, um traço comum do diagnóstico da intermediação dos interesses empresariais foi a

ênfase em “caminhos” que pouco se incorporavam à organização partidária. Trata-se de uma característica que denota, não apenas uma especialização de áreas de estudo da Ciência Política, mas também uma persistente descrença do tradicional e democrático modo de representação de interesses, visto como inadequado para um amplo conjunto de trabalhos.

Um modo de organizar a literatura é a partir de uma divisão dos sistemas de intermediação de interesse, proposta por Philippe C. Schmitter (1974) e também utilizada no estudo comparado de Arend Lijphart (2003). A partir de tais autores, é possível identificar dois padrões de intermediação de interesse: um caracterizado por uma organização dos grupos e canais de acesso que precede a presença estatal (a pluralista) e outro que depende dela (a corporativista). Trata-se de uma tipologia que nos leva a pensar também no papel dos representantes (partidos e candidatos) frente a esses padrões, que podem assumir específicos contornos, dependendo do modo como Estado e sociedade são pensados. Diferente de Schmitter, a organização proposta lidará não com a comparação entre casos, mas com dois momentos de interpretação da representação de interesses no Brasil; um mais ligado ao pensamento conservador brasileiro e outro mais vinculado com transformações provindas de avanços empíricos e da consolidação de nossa atual democracia.

A primeira parte lidará com interpretações “corporativistas” de nosso sistema de representação de interesses; já a segunda explorará estudos que identificaram componentes pluralistas, no sistema político brasileiro. Os esforços de compreensão do financiamento de campanhas se encaixam no segundo grupo de estudos, que buscou entender os fenômenos de articulação de uma sociedade autônoma ao sistema político. Assim, o levantamento da produção sobre as doações de recursos será, aqui, encaixado em um debate amplo sobre a intermediação de interesses no Brasil, que contou com distintas interpretações sobre a autonomia dos atores, frente a agências burocráticas e iniciativas do Executivo.

2.1. A centralidade do Estado na representação de interesses

De modo geral, é possível identificar como hegemônica a visão da intermediação de interesses na supremacia do Executivo e suas agências burocráticas, na organização da sociedade brasileira. Para um amplo conjunto de estudos, os partidos, o Legislativo e qualquer outra instituição que denote livre expressão de interesses no Brasil foram considerados irrelevantes, na produção de políticas e na representação de interesses presentes na sociedade. Para tais trabalhos, o momento de expansão do Estado brasileiro é absolutamente central na conformação de demandas e interesses com o sistema político, considerando o Estado o principal agente na organização e desenvolvimento da sociedade. Trata-se de um padrão de formação que levou à interpretação do nascimento de uma “nação” e de um “povo” a partir do Estado, julgando a sociedade incapaz de se articular e se organizar em agremiações de interesse.

É interessante destacar a definição de Schmitter sobre modelo de intermediação de interesses identificado no Brasil, o “corporativista”²¹, que se sustenta na primazia do Estado em relação à organização da sociedade e de suas associações:

“Corporatism can be defined as a system of interest intermediation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered, and functionally different categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports” (Schmitter, 1974: 65)

²¹ No clássico artigo “Still the century of corporatism?”, Schmitter divide o seu conceito em dois subtipos: o corporativismo “de Estado” e o “societal”. Enquanto o primeiro emergiria em um contexto de grupos sociais autônomos e competição política (algo ligado às sociais democracias), o segundo se refere a um contexto de maior centralização Estatal, onde não se constatam iniciativas sociais independentes das ações estatais. O conceito que aqui utilizaremos é mais próximo do primeiro subtipo, proposto por Schmitter. De modo geral, tratarei “o corporativismo” como um ponto de um eixo que se move de uma situação em que o Estado tem total controle sobre a intermediação de interesses, para outro em que grupos sociais têm autonomia.

Ou seja, o vetor da intermediação de interesses parte do Estado que determina a quantidade, os canais e toda a estrutura da relação com a sociedade. De maneira geral, essa definição contém a suposição de ausência da capacidade de organização autônoma por parte da sociedade. Assim, o único ator desse padrão é o Estado, sendo os setores empresariais e trabalhistas personagens passivos, durante todo o impulso estatal. Como Nunes sustenta, “o corporativismo é uma arma de engenharia política dirigida para o controle político, a intermediação de interesses e o controle do controle do fluxo de materiais disponíveis” (1997: 37). Ou seja, trata-se de uma estratégia unilateral, para a construção de uma estrutura de intermediação de interesses.

No Brasil, é importante destacar o vínculo de iniciativas corporativistas com o pensamento conservador brasileiro, presente em Alberto Torres e, principalmente, em Oliveira Vianna. Para tais autores, a sociedade careceria de qualquer organicidade, necessitando de um específico conjunto de instituições que garantisse a liberdade dos cidadãos, perante os desmandos das elites locais. A implantação das instituições democráticas no Brasil representou, para Vianna, uma avaliação míope da realidade brasileira, vista como fruto da mera importação institucional. A centralização do Estado e a construção de uma relação com os setores sociais, pautada no corporativismo, serviriam para consolidar uma “Nação”, garantindo a unidade e, principalmente, a liberdade do cidadão. Alberto Torres, assim, afirma sobre a necessidade de criação de um Estado que dirija a sociedade brasileira, caracterizada como incapaz de se organizar, dominada por paixões desagregadoras:

“Fundar o Estado, como órgão da vida social das nações, e fundar o órgão mundial de equilíbrio entre as nações, para, encerrando-se de vez o ciclo da evolução humana que veio, até ao presente, dirigido pelos impulsos da emotividade, encetar-se a evolução das sociedades, dirigida pelo sentimento e pela razão” (Torres citado por Souza, 2005: 306).

Raymundo Faoro caracteriza, com precisão, o pensamento da época que antecede a construção do Estado Novo, apontando uma tendência ao retorno de um “Poder Moderador”, que seria destinado a organizar e, principalmente, educar a sociedade: “a vanguarda da nação não seria (...) a própria nação – um quadro

militar, para os contestadores, um quadro superior, para a autoridade, filtrada nos elementos tradicionais, de cima pra baixo” (Faoro, 2008: 755). Assim, o impulso do período era de construção de um aparato estatal que levasse à organização de um tipo de sociedade. O corporativismo nasceu a partir dessa necessidade, de construção de um “povo”, de uma “nação”.

É possível identificar semelhanças, quando olhamos para o pensamento econômico brasileiro do período, o “desenvolvimentismo”, principal doutrina econômica da época. Tendo a industrialização como a principal atividade para o desenvolvimento do país, intelectuais e líderes de associações empresariais sustentavam a necessidade de um significativo intervencionismo estatal. Segundo Ricardo Bielschowsky (1988), “o desenvolvimentismo (...) é o ‘projeto’ de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, *por meio do planejamento e decidido apoio estatal* [grifo meu]” (1988: 33). Assim, personagens importantes do período, como Roberto Simonsen, que exerciam grande influência entre os empresários (sobretudo, entre os industriais), sustentavam a necessidade de uma grande presença do Estado na criação de um país industrializado, urbanizado, para que houvesse desenvolvimento econômico. Para os empresários brasileiros, a forte presença do Estado na regulação da economia era fundamental para o fortalecimento da economia nacional. Logo, não apenas o “povo brasileiro” deveria ser construído, mas também a sua economia, tornando-se forte e autônoma.

Quando pensamos sobre a formação de associações de interesse, é importante a referência ao clássico livro *Interest Conflict and Political Change in Brazil* (1971), em que Schmitter destaca a primazia de iniciativas estatais, no surgimento e fortalecimento de associações empresariais e de classe. O autor chama atenção para a montagem de uma estrutura hierárquica e pouco autônoma dos grupos de interesse que serviam mais para o estabelecimento de relações meramente clientelistas. Uma importante característica é o acesso ao Estado, a partir de uma ampla quantidade de canais (informais e formais), em uma relação centrada nas arenas construídas pelo executivo.

Um traço importante no argumento de Schmitter é a centralidade da sequência de desenvolvimento da intermediação de interesses no Brasil. O fato do

Estado getulista ter construído um conjunto de canais e toda uma organização da representação de interesses fez com que o caminho brasileiro fosse distinto do de outros países . Assim, “these organized groups appeared on the scene after, not before, the creation of governmental bureaucracy. In fact, (...) they were in part a creation of that bureaucracy” (1971: 363). O seguinte trecho exemplifica o diagnóstico do autor:

“So far, the Brazilian Revolution has not produced a multitude of crisscrossing, competing, alternative associations, independent of each other and of authority groups; on the contrary, the political culture and public policy have so far been successful in confining group protest to corporatist channels”(1971: 244).

Pensando na produção que analisou o período posterior ao golpe de 1964, é possível destacar o conceito de “anéis burocráticos”, desenvolvido por Fernando Henrique Cardoso (1975). Trata-se de um conceito que pode ser aproximado da interpretação corporativista, embora seja necessário ressaltar algumas diferenças em relação ao impulso que condiciona as interpretações dessa abordagem. Em *Autoritarismo e Democratização* (1975), Cardoso rejeita a tese de amorfismo do conjunto da sociedade em relação ao Estado, destacando movimentos de organização do setor empresarial, que permitiram a constituição de vínculos que não devem ser pensados apenas como resultantes de impulsos estatais. O setor privado é visto como um ator que estabelece conexões com o Estado, não podendo ser considerado uma mera resultante dos moldes e vontades estatais. A “grande empresa privada” é uma das organizações burocráticas que se vincula com a “burocracia pública” (1975: 182), a partir do que Cardoso denomina como “anéis”. Assim, rebatendo interpretações que, ora apontavam para a completa fragilidade dos grupos sociais, ora para sua vitalidade local, Cardoso propõe uma análise dinâmica do modo como Estado e Sociedade se articulavam e do padrão construído no período militar. Assim, mesmo com a manutenção do funcionamento de algumas instituições representativas, o foco do autor se dirige às agências criadas pelo Executivo. Logo,

“(...) se no passado o eixo ordenador da sociedade brasileira foi pensado por alguns como estando constituído pelo Estado enquanto burocracia (ao lado

de outra burocracia, a Igreja), a ele haveria que juntar agora a burocracia das Grandes Empresas” (1975: 182)

Segundo o autor, a legitimidade do período autoritário, inaugurado na década de 60, estava sustentada em uma ampla e complexa teia de relações entre setores da burocracia pública e as grandes empresas. Cardoso denomina esses vínculos como “anéis burocráticos do Estado”, definidos como “círculos de informação e pressão (portanto, poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das forças armadas) e setores das classes sociais” (1975: 208). Assim, para Cardoso, no regime autoritário, o Estado aparece não como uma instituição absoluta, que moldava arbitrariamente a sociedade, ou mesmo uma frágil organização meramente permeada por interesses locais. Como sustenta o autor: “não se trata do estado Absoluto destruindo os barões, mas de uma reorganização e redistribuição de poder, através do entrosamento dos ‘anéis burocráticos’ que fundem interesses privados e públicos” (1975: 184).

Um ponto importante é que os vínculos estabelecidos são setoriais; ou seja, o Estado, além de permeável, é visto como uma instituição plural, sendo os vínculos pautados a partir do “cargo” de interesse de determinado setor empresarial. Em texto posterior, o autor reforça a característica dinâmica da relação entre empresariado e burocracia estatal:

“(...) que no auge do período burocrático-autoritário, o empresariado procurou influir mais corporativa do que politicamente. A noção de ‘anéis burocráticos’ tenta descrever este tipo de vinculação da classe empresarial com o Estado, para exercer pressões sem passar pela articulação autônoma da sociedade civil mas, ao mesmo tempo, construindo trincheiras no Estado para a luta em defesa de seus interesses econômicos. Estes ‘anéis’ se formam no interior do aparelho do Estado sob condução de algum funcionário-aliado e é por intermédio deles que o empresariado faz sua política nos regimes autoritários” (1983: 13)

Apesar de apresentar significativas diferenças, é importante destacar a primazia do Executivo e de suas agências burocráticas na relação com a sociedade. Embora apresente desenvolvimentos de natureza autônoma do setor

empresarial, que é elevado à categoria de “ator”, a arena de intermediação estava ainda longe de instituições como os partidos e o parlamento, ainda mais enfraquecidas com a intervenção militar em 64. Como ressalta Paulo Todescan L. Mattos (2006) sobre a tese de Cardoso, “nessa perspectiva (...) teria tido funções políticas de organização de interesses políticos e econômicos das classes dirigentes. No entanto, essa organização foi interna ao próprio Estado” (Mattos, 2006: 145) . Assim, mesmo com evoluções no sentido de maior autonomia, o foco são as agências burocráticas, algo explicado também pelo momento de fragilidade de instituições representativas.

Trata-se de um pensamento e de um conjunto de ações que marcaram um determinado período do país, de formação e desenvolvimento do Estado brasileiro. Entretanto, é possível vislumbrar persistência desse tipo de interpretação em relação a algumas iniciativas recentes. Exemplos podem ser encontrados em trabalhos que lidaram, no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que teria como função promover o encontro do Executivo nacional com diversas entidades representativas (Doctor, 2007; Boschi, Gaitan, 2010; Schneider, 2010). Para Mahrukh Doctor (2007), é possível ver nessa instituição a continuidade das clássicas iniciativas da década de 30, tendo o Executivo como ator central na interlocução com setores sociais. Ben R. Schneider, em um trabalho sobre as recentes iniciativas na América Latina (2010), assim afirma sobre a vitalidade desse tipo de relação interesses-estado:

“Business-government councils show no signs of disappearing. Although patterns of business representation vary across countries, over time, and across policy areas, governments continue to create councils and appoint businesspeople to them. Some of the most recent cases from the 2000s include the competitiveness councils in Colombia and Chile, CDES in Brazil, and ongoing councils for trade negotiations” (Schneider, 2010: 24).

Os trabalhos de Schneider (1998, 2004, 2010) apontam, de maneira clara, a continuidade da interpretação de fragilidade do setor empresarial, entretanto há uma substantiva diferença na ordem causal do argumento: para Schneider, a continuidade de iniciativas corporativistas reforçou a fragilidade do setor

empresarial, incapaz de se organizar e influenciar o legislador . Logo, o Conselho criado por Lula e tantas outras iniciativas acabaram impedindo o desenvolvimento de grupos de pressão autônomos e fortes no Brasil. Como sustenta o autor,

“Corporatism was initially a boon to business organization (and supported by major industrialists), but over time it became an increasing impediment to effective representation. Corporatist organizations occupied associational space and thwarted later efforts to improve the aggregation and representation of business interests. Moreover, Brazilian corporatism formally proscribed multisectoral associations, peak or lower-level” (Schneider, 1998: 116).

O último ponto que merece ser destacado é a descrença em instituições que denotem livre associação e expressão de demandas autônomas, como o parlamento e os partidos políticos. Quando olhamos para o pensamento conservador do início do século XX, é possível notar uma desconfiança da funcionalidade, no Brasil, de instituições democráticas, incluindo os partidos políticos. Assim, a relação entre Estado e sociedade desviou da tradicional rota partidária: não era desejável esperar que partidos empresariais ou trabalhistas florescessem, pois a liberdade a eles conferida ameaçaria a estabilidade política e, no limite, as liberdades civis. Sobre o movimento de crescimento do corporativismo, na década de 30, e sobre essa descrença nos partidos, Oliveira Vianna assim afirma:

“A expansão crescente das organizações corporativas no mundo não é senão o processo que as modernas democracias estão empregando para substituir e refundir o seu clássico sistema de fontes de opinião, descolando-as das velhas instituições partidárias, já esgotadas e inexpressivas, para as instituições profissionais e corporativas” (Vianna, citado por Vieira, 2010: 133).

Para Maria do Carmo Campelo de Souza (1990) e Edson Nunes (1997), a real arena de conflitos por políticas não estava no Congresso e muito menos passava pelos partidos políticos: confinara-se às agências burocráticas do Executivo, mesmo após o fim do Estado Novo. Essa perpetuação institucional é sustentada pelos autores que afirmam que a democracia, inaugurada em 1946, não

alterou a lógica de intermediação de interesses, centrada no Estado. Assim, mesmo com o fim do Estado Novo, a Constituição democrática de 1946 não modificou a arena onde ocorriam os reais conflitos por políticas públicas, nas autarquias e nos institutos criados anteriormente. Ou seja, o mero reestabelecimento do Congresso e dos partidos não proporcionou o rompimento com o padrão apartidário de representação de interesses construído na ditadura varguista. Segundo Souza,

“(...) parece claro que a expansão burocrática posterior à revolução de 1930, e especialmente verificada sob o Estado Novo, institucionalizou e legitimou a atuação direta dos interesses econômicos junto a burocracia. Inquestionavelmente, esse procedimento se tornou regra, e a atuação em associações representativas de caráter autônomo e público, como a que em princípio se supõe que ocorra através de partidos políticos, a exceção” (1990: 104).

Como afirma Nunes,

“Embora o Congresso discutisse os problemas mais importantes, a luta diária por políticas e valores básicos a serem implementados, de acordo com uma perspectiva mais nacionalista e estatizante, iria acontecer em uma nova arena política: o aparelho do Estado” (Nunes, 1997: 93).

Logo, uma importante característica desse diagnóstico é a completa marginalidade dos partidos na representação de interesses, mesmo após a consolidação das liberdades políticas, na década de 40. Segundo Nunes, “driblar os partidos foi a principal fórmula utilizada pelas elites desenvolvimentistas” (1997: 94). Toda montagem do corpo estatal se deu em um ambiente de profunda desconfiança dos partidos políticos, considerados os responsáveis pelas mazelas do nosso primeiro período republicano. Era hegemônica a tese de que “o país ainda não estava ‘maduro’ para um regime democrático, ou que a integração nacional exigia a abolição da arena parlamentar como arena caduca política regionalista” (Souza, 1990: 81-2). Portanto, havia a convergência de que a única alternativa possível para o Brasil era a “anulação do Congresso e extinção dos partidos políticos” (1990: 82).

Assim, a sociedade era vista como amorfa e suas iniciativas autônomas completamente ineficientes, prevalecendo a regulação do Estado brasileiro na organização e estruturação da intermediação de interesses. Para esse conjunto da literatura, tanto a formação quanto a consolidação dos partidos passaram distante dos interesses sociais que continuaram confinados nas agências do Executivo. Convém notar que essa tese é marcada por um escasso dinamismo, sendo o amorfismo da sociedade brasileira um traço genético, de impossível modificação. A estrutura estatal, construída na década de 30, não elaborou apenas uma estrutura de intermediação daquele período, mas formou o padrão que perpetuaria no Brasil até os dias atuais.

Assim, organizando o argumento, é possível identificar três características de tal interpretação: 1. o Estado precede qualquer iniciativa autônoma da sociedade, organizando-a a partir de uma estrutura ancorada no Executivo, tanto em regimes ditatoriais quanto democráticos; 2. as iniciativas de grupos sociais de associação são vistas como frágeis e fadadas ao fracasso, com pouca participação de seus membros e grande dificuldade no relacionamento com as agências estatais; 3. Os partidos, que seriam os principais agentes na representação de interesses, são vistos como pouco representativos dos conflitos e demandas presentes na sociedade, pois não se identificariam com ela, não formariam laços nem nos períodos democráticos.

Portanto, o diagnóstico é de fragilidade do setor empresarial junto ao poder público, incapaz de se organizar autonomamente e exercer influência em arenas que não as criadas pelo Executivo. Todos os trabalhos descritos apontam para a passividade de empresas e organizações representativas, ante os esforços de organização e de interlocução por parte do Estado, a partir de suas agências do Executivo. Os partidos, os representantes individuais e qualquer iniciativa autônoma dos empresários são vistos como frágeis e fadados ao fracasso. Como foi visto, longe de ser uma visão restrita a um período específico de nossa história, ela ainda permeia muitas das interpretações sobre nossas instituições e atores. Trata-se de uma visão que não vê espaço para iniciativas como o lobby e o financiamento de campanhas, passando longe das organizações previstas pelas expectativas liberais na representação de interesses, os partidos políticos.

2.2. A redemocratização e o nascimento da interpretação de um “Brasil pluralista”

A partir da redemocratização, na década de 80, é possível vislumbrar um esforço de identificar estratégias e vínculos que independem dos canais construídos pelo Executivo na intermediação de interesse. Trata-se de uma interpretação que tem identificado iniciativas autônomas em arenas distintas das que os “corporativistas” previam. Para os trabalhos “pluralistas”, o Legislativo se tornou também uma arena de interlocução e o setor empresarial é visto como um ator ativo no processo de construção de políticas públicas no Brasil. O “controle”, as “agências burocráticas”, os “conselhos” cedem espaço para a competição por influência, a partir do lobby e da doação de dinheiro para a campanha das candidaturas. O recado que tais trabalhos nos dão é de uma maior complexidade da conexão entre o setor empresarial e o Estado, não mais confinada ao Executivo e suas agências; passando por atores antes negligenciados, como parlamentares e partidos.

De modo geral, trata-se de um período em que a interpretação se altera sensivelmente, que passa a ver descontinuidades significativas no modo como a sociedade se relaciona com o Estado. Como Luiz Werneck Vianna aponta, “o processo societal de democratização deixou de obedecer ao padrão ‘administrado’, tal como importado pela revolução burguesa, ‘pelo alto’, à brasileira” (Vianna, 2006: 15). Trata-se de uma transformação que atinge também o setor empresarial, que passa a ser visto como um grupo autônomo e capaz de buscar a influência a partir de outras arenas, que não a do Executivo. É o que Souza identifica, na década de 80:

“As manifestações das organizações empresariais atualmente mostram um aspecto inusitado na política brasileira: pela primeira vez sua ação política se realiza publicamente através de organizações de classe, em vez de expressarem suas demandas segundo a modalidade anterior, ou seja, dirigindo-as, direta e exclusivamente, aos escalões administrativo-burocráticos ou através de conspirações junto aos quartéis” (Souza, 1988: 583-4)

Como entender esse conjunto de trabalhos? Voltando à clássica definição de Schmitter, o padrão de intermediação de interesses pluralistas pode ser assim definido:

“Pluralism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into an unspecified number of multiple, voluntary, competitive, non hierarchically ordered and self-determined (as to type or scope of interest) categories which are not specially licensed, recognized, subsidized, created or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and which do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories” (Schmitter, 1974: 96).

Ou seja, tratam-se de trabalhos que constatarem a existência de iniciativas autônomas, sem controle Estatal, na sociedade brasileira; algo não vislumbrado na interpretação “corporativista”. Como ficará claro, para tais estudos, a sociedade não mais está sendo vista como amorfa, mas tem proporcionado iniciativas e influenciado a produção de políticas públicas. Trata-se ainda de um conjunto embrionário, mas que tem crescido com a redemocratização e a consolidação da democracia brasileira. O “novo sindicalismo”, os movimentos sociais que emergiriam nos últimos anos da ditadura militar, o nascimento do PT (único grande partido formado “fora do parlamento”) e tantos outros elementos incentivariam o nascimento de estudos que buscam olhar a experiência política brasileira de outro modo.

O “lobby”, que antes era confinado a interpretações sobre influência dos grupos no governo norte-americano, passou a ser incorporado na agenda de pesquisa sobre a influência empresarial na atividade legislativa brasileira. O empresariado brasileiro não mais era regulado e moldado pelas agências burocráticas, mas começava a influenciar, autonomamente, a produção de políticas, escolhendo os partidos e parlamentares que melhor proporcionariam êxito aos seus objetivos. É possível pensar tanto em transformações políticas no Brasil, como também em desenvolvimento no próprio campo da Ciência Política. Em relação à transformação institucional do país, Eli Diniz e Renato Boschi sustentam que

“(...) em contraste com o período nacional-desenvolvimentista, em que o Executivo construíra o espaço privilegiado de intercâmbio com grupos privados, a partir de meados dos anos 80, observou-se um expressivo deslocamento da ação dos interesses organizados do Executivo para o Legislativo, mediante a difusão da prática do lobby” (2007: 61).

É interessante notar que o período, antes caracterizado por uma continuidade corporativa em relação ao Estado Novo, a Segunda República brasileira, é também revisto por essa recente literatura, que passou a ver o Congresso como relevante na produção de políticas e, conseqüentemente, como uma arena em que os grupos de interesse buscavam obter algum tipo de influência. Para autores como Maria Antonieta Leopoldi (2000) e Paulo Roberto Neves Costa (1998), a arena legislativa, no período, não esteve confinada a práticas clientelistas: ela se constituía também como uma importante arena de influência de setores empresais.

Analisando a atuação dos industriais, durante um extenso período (1844-1964), Leopoldi constata uma significativa atuação de entidades industriais, como grupos de pressão no interior do Congresso nacional, no que concerne às políticas tarifárias, na segunda experiência republicana brasileira. Sobre a política tarifária de Kubitschek, a autora nota que embora “ela tenha passado sem vetos no legislativo, o presidente (...) se empenhou muito junto aos congressistas para sua aprovação. Ainda assim, a aprovação se deveu ao amplo processo de consulta e debate em todas as fases de tramitação e ao consenso que se criou nos meios empresariais sobre a necessidade de substituir a proteção cambial à indústria pela tarifa” (2000: 146).

O trabalho de Leopoldi relativiza a primazia do Executivo na intermediação de interesses empresariais. Apesar de não descartar a importância do Executivo (principalmente, em relação a políticas cambiais), a pressão legislativa aparece como uma das alternativas de influência vislumbradas pelos grupos de empresários da década de 50 e 60. Como afirma a autora,

“(...) os industriais se relacionaram com o aparelho de Estado via canais corporativos, ou atuam diretamente dentro do Executivo ou do Legislativo,

através de mandatos legislativos ou de cargos em conselhos do Estado e em comissões para a formulação de determinadas políticas” (2000: 29).

Paulo Roberto N. Costa encontra resultados semelhantes, quando investiga a atuação de associações comerciais no período, constatando um grande interesse do setor em influenciar a atividade legislativa. Como aponta o autor, “a Constituição de 1946 possibilitou que o Parlamento se constituísse em importante cenário de negociação e implementação dos programas do Executivo” (1998: 84). Ao analisar diretamente a Federação de Comércio do Estado de São Paulo, Costa afirma que “os comerciantes paulistas (...) se empenhavam em acompanhar o desenvolvimento da luta parlamentar (...) e consideravam o legislativo federal cenário importante de articulação e definição das políticas de Estado” (1998: 127).

Assim, o período, tradicionalmente caracterizado pelo esvaziamento de prerrogativas no legislativo, foi revisto por tais estudos que constataram que o setor empresarial da época buscou obter influência na produção de políticas também na arena legislativa. Tratam-se de trabalhos que questionam a completa passividade da “sociedade” brasileira, focando nos empresários, sustentando uma multiplicidade de meios de interlocução: não apenas as agências “varguistas” foram os espaços de intermediação de interesses, mas também a partir da influência na arena legislativa.

Em relação ao esforço de compreensão da influência no Congresso, na atual experiência democrática, é possível destacar os estudos de Andrea Cristina de Jesus Oliveira (2004), de Gustavo Taglialegna (2005), de Wagner Mancuso (2007), Eugênia Rosa Cabral (2007), Thiago Veiga Marzagão (2008), o artigo de Amâncio Jorge de Oliveira e Janaina Onuki (2010) e o trabalho de Vineeta Yadav (2011). Tratam-se de estudos que incorporaram a rica bibliografia norte-americana sobre lobby e que se propuseram a investigar a influência de determinados setores organizados, no processo de produção de política no legislativo atual.

O trabalho de Wagner Mancuso (2007) é emblemático, por incorporar desenvolvimentos do debate sobre o legislativo brasileiro, dentro de uma investigação sobre a influência do setor industrial. Inserido em um diálogo acerca da fragilidade das organizações de representação empresariais no Brasil, Mancuso constata não apenas que a CNI (Confederação Nacional das Indústrias) é um

importante meio de representação de interesses, como também que uma vital arena de interesses é o Congresso nacional. Em uma tentativa de mensuração do complexo fenômeno da “influência”, o autor opta por atribuir grande importância ao posicionamento de entidades representativas sobre determinadas política. Em sua obra, é investigado o posicionamento da CNI e os efeitos proporcionados nas decisões legislativas relativas às políticas econômicas do chamado “Custo Brasil”. Observando o sucesso dos posicionamentos da CNI, Mancuso aponta que existiu uma sugestiva correspondência entre a aprovação de determinadas medidas e a agenda de defesa da entidade. Como afirma Mancuso, “a indústria não somente tem sido capaz de identificar projetos de lei referentes ao custo Brasil (...), mas também tem obtido um índice de sucesso elevado” (2007: 185). Assim, o Legislativo não apenas foi visto como uma arena importante, como foi constatado um significativo êxito dos industriais em influenciar as políticas legislativas.

Em um estudo sobre a atuação dos grupos de pressão na tramitação do projeto de Biosegurança no Congresso nacional, Gustavo Taglialegna (2005) aponta a existência de um comportamento estratégico de associações de interesse agrário, ante as instituições que regulam o Congresso nacional. Trata-se de um dos poucos trabalhos que exploram a ação de grupos de interesses agrários, como a Confederação Nacional da Agricultura, a Sociedade Rural Brasileira e a Organização das Cooperativas do Brasil. Segundo Taglialegna (2005), as associações, em questão, não apenas tinham interesse nas políticas que passavam pelo Congresso, como estruturaram suas escolhas e ações a partir da dinâmica de tramitação do projeto de lei. Como sustenta o autor,

“A análise do processo de tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança mostra que os grupos de pressão atuaram condicionados pelas instituições internas do Congresso Nacional. Escolha e substituição de relatores, apresentação de emendas, apresentação de requerimentos de urgência são todas estratégias permitidas pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e largamente utilizadas pelos grupos de pressão” (Taglialegna, 2005: 76).

Outro exemplo é a tese de Eugênia Rosa Cabral (2007), que pesquisa a influência do empresariado industrial na política ambiental, propondo uma

investigação tanto do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) quanto das iniciativas legislativas. Trata-se de um estudo, portanto, que opta por explorar as duas arenas, vendo que o Brasil é um caso onde a intermediação de interesses se deu tanto pelo executivo como pelo legislativo. Assim como Mancuso, Cabral defende que “com o processo de redemocratização e o fortalecimento do Legislativo como arena de negociação, a CNI se estruturou para colocar em prática ações estratégicas visando a influenciar as decisões políticas que tenham impacto direto ou indireto sobre os interesses do empresariado industrial” (Cabral, 2007: 20).

Em recente artigo (2010), Amâncio Jorge de Oliveira e Janaina Onuki investigaram a importância da arena legislativa para grupos de interesse nas decisões de política comercial. Apesar de apresentarem dados pouco conclusivos, os autores defendem que: “A análise feita de um conjunto de projetos em tramitação (...) nos leva a concluir que o Poder Legislativo tem figurado como uma instância institucional relevante na dinâmica de atuação dos interesses organizados no campo da política comercial” (Oliveira, Onuki, 2010: 207). Assim, novamente, o legislativo passa a ser visto como uma importante arena de pressão também em decisões de política comercial, o que leva à articulação de grupos nacionais e internacionais em torno das decisões políticas.

Um recente trabalho sobre a influência política empresarial no Brasil foi realizado pela indiana Vineeta Yadav, contido no livro *Political Parties, Business Groups, and Corruption in Developing Countries* (2011). Trata-se de um estudo comparado com o caso indiano, a respeito dos fatores institucionais responsáveis por uma maior proliferação da influência empresarial e da corrupção nos sistemas políticos. As variáveis explicativas utilizadas residem nas atividades legislativas, como no poder de agenda, de proposição de emendas e na disciplina partidária. Pensando em uma situação de oligopólio de recursos empresariais, Yadav coloca a hipótese de que uma organização legislativa que favorece os partidos proporcionaria um ambiente com maior influência e, conseqüentemente, corrupção.

Em relação ao Brasil, a autora destaca a centralidade do político individual na atividade legislativa, em contraposição ao caso indiano: “Brazil has agenda-setting, amendment, and voting expulsion rules that favor individual legislators as

the influential legislative policymakers (Yadav, 2011: 79). Através de surveys com grupos de pressão, Yadav afirma que o personalismo é identificado como central no funcionamento do sistema político brasileiro. Trata-se do elemento que pauta as estratégias empresariais e proporciona uma redução da corrupção. Para a autora, onde os partidos são “fortes”, mais centralizada e menos competitiva é a demanda por recursos externos e, portanto, maior é a probabilidade de que o sistema político seja corrupto. Apesar de importantes diferenças, o diagnóstico persiste: o centro da política pública no Brasil reside nos parlamentares individuais.

Assim, alguns trabalhos que lidaram com a influência empresarial têm vislumbrado novos atores, agora autônomos frente às agências burocráticas, como parlamentares, partidos políticos e de associações de classe e de setores de empresas. O Legislativo, antes visto como uma arena despida de relevância, passou a ser tido como fundamental na intermediação de interesses. Portanto, a interpretação “pluralista” ressalta a existência de um movimento autônomo, no seio da sociedade brasileira, que independe de iniciativas estatais, em que os atores operam e estabelecem laços para afetar políticas e conquistar benefícios. Como foi visto, as organizações partidárias tiveram pouca relevância em tal abordagem, que ressaltaram a centralidade do político individual em toda intermediação de interesses no “Brasil pluralista”.

O financiamento de campanhas: a conexão financeira-eleitoral no Brasil

O financiamento privado de campanhas, aqui, será visto como outra expressão de uma sociedade “não-amorfa”, que tem optado por participar do processo eleitoral e influenciar a produção de políticas públicas, a partir de vínculos estabelecidos, no momento da doação a candidatos do corpo legislativo. Assim, empresas e também pessoas físicas realizariam escolhas por candidatos e partidos, buscando obter algum tipo de influência (eleitoral ou em políticas). Trata-se de um momento que antecede o lobby e que também denota movimentações autônomas dos atores de empresas e grupos de interesse. Assim, o conjunto dos trabalhos sobre recursos empresariais em campanhas eleitorais será visto como um eixo da “interpretação pluralista”.

Apesar da importância que o dinheiro tem nas democracias contemporâneas, a produção sobre o financiamento de campanhas é ainda embrionária no Brasil. A ausência de uma ampla quantidade de estudos se deve, principalmente, ao fato de que a divulgação de prestação de contas ainda é recente no Brasil. De modo geral, identifica-se alguns esforços recentes que abordaram, de maneira exploratória e normativa, o tema financiamento empresarial das campanhas. É possível organizar a literatura sobre o financiamento de campanhas sobre o caso brasileiro a partir de três distintas preocupações. Em comum nesses esforços está o reconhecimento de que o setor empresarial tem se relacionado com o sistema político brasileiro, a partir de doações de recursos para as campanhas de candidatos e partidos.

A primeira abordagem pode ser denominada “reformista”, que olha com preocupação para a entrada de recursos privados de campanha e tem como principal característica se ocupar com possibilidades de reformas institucionais. Como foi visto, trata-se de uma preocupação normativa clássica na ciência política, remontando à interferência abusiva que interesses privados podem desfrutar em órgãos públicos (Zovatto, 2005; Rubio, 2005; Speck, 2004, 2010; Reis, 2008, Campos, 2009). A presença acentuada de grupos de interesse influiria negativamente na gestão do Estado democrático e traria desvios de representação política. Como aponta Bruno Speck, “os dois grandes problemas enfrentados em todos os países são, por um lado, a capacidade desigual dos doadores em influenciar o resultado eleitoral com contribuições financeiras, e, por outro, o possível laço de dependência estabelecido entre o doador e o candidato” (2004: 32).

O estudo de Daniel Zovatto, que explora os mecanismos de regulação e transparência do financiamento em diversas democracias, também exemplifica tal conjunto de trabalhos: “os processos de reforma do financiamento político devem estar guiados pelo objetivo básico de fomentar uma competição política aberta e livre, baseada em condições de equidade e transparência” (2005: 330). Outro exemplo de trabalho “reformista” pode ser encontrado no artigo de Delia F. Rubio (2005) que, ao discutir vantagens e desvantagens contidas em modelos de financiamentos de campanha, assim afirma: “qualquer que seja a estratégia de

regulamentação adotada, uma das chaves do êxito do sistema será a criação de um organismo de aplicação e controle eficiente e independente” (Rubio, 2005: 11).

Bruno Wanderley Reis (2008) sustenta a deficiência da Ciência Política para responder as indagações que têm permeado o debate político, em relação às reformas na legislação que rege o financiamento de campanhas. O autor explora a alternativa do financiamento público, alertando para problemas relativos ao “risco de certo ‘esclerosamento’ dos canais de representação a partir de seu exercício rotineiro (...) por organizações burocráticas dadas (os partidos ‘estabelecidos’), destinatárias legais de recursos públicos, independente (...) dos humores do eleitorado” (2008: 72). Sem uma clara resposta aos dilemas apresentados pelas opções institucionais, o autor enfatiza a necessidade de maior controle e de integrar às transformações na legislação eleitoral modificações também em outras áreas, como a tributária e bancária. Assim, o autor finaliza seu texto e apresenta a tônica desse conjunto de estudos:

“Ou somos capazes de montar um sistema de financiamento de campanhas que (...) possa apresentar-se como fundamentalmente decente aos olhos da população, ou parte substancial da vida de nossa democracia permanecerá, infelizmente, num jogo de compadres, que não poderá aspirar ao apreço da massa bestializada” (2008: 85).

Um segundo conjunto de trabalhos compara o financiamento de campanhas no Brasil com outros casos, buscando identificar diferenças e semelhanças com arranjos institucionais que regulam o financiamento de eleições e partidos de outras democracias (Bourdoukan, 2009; Peixoto, 2009; Bourdoukan, Braga: 2009; Speck, 2010). Uma importante questão que tem pautado alguns trabalhos, também ligados a essa linha de pesquisa, é relativa ao financiamento público dos partidos, em uma discussão relacionada aos vínculos estabelecidos entre o Estado e a competição partidária.

Em um estudo sobre dados mais gerais, coletados a partir do IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*), mais detidamente sobre o caso brasileiro e inglês (2009), Bourdoukan investiga os efeitos do financiamento público de campanha na competição política, buscando mensurar se ela tem fechado o mercado eleitoral e se tem proporcionado maior igualdade entre

os competidores. Analisando as alternativas de financiamento públicos existentes, a autora destaca o efeito de “fechamento” do “mercado eleitoral”, destacando que todos os arranjos utilizados acabam favorecendo os maiores partidos. Trata-se de um trabalho que se aproxima da tese de cartelização da competição política, formulada por Katz e Mair (1997). Um ponto interessante destacado pela autora é a existência de diferentes arranjos de financiamento público, com distintos efeitos sobre a competição política.

Em um artigo, Vitor Peixoto (2009) analisa “aspectos formais do sistema de financiamento dos partidos políticos no Brasil em perspectiva comparada”, explorando “desde a existência de instituições que regulamentam e fiscalizam o sistema de financiamento, até o grau de controle exercido sobre as origens das doações privadas, assim como os limites dos gastos impostos aos partidos e aos doadores” (2009: 93). Analisando dados do IDEA, o autor constata que o Brasil pode ser considerado um exemplo de alta regulação de recursos privados, além de um caso de grande destinação de recursos públicos aos partidos políticos. Um ponto importante ressaltado por Peixoto é a ausência de relação entre a regulação de recursos privados e traços institucionais dos sistemas políticos. Ou seja, maior ou menor regulação independe dos sistemas eleitorais e de governo. Assim, tratam-se de trabalhos que pensam como as instituições de financiamento político brasileiro podem ser caracterizadas, quando comparadas com as de outros casos, além de apresentarem as possíveis relações com outras instituições que regem o sistema político.

Um último conjunto da literatura, mais próximo das preocupações do presente trabalho, procura compreender os determinantes das escolhas empresariais, investigando como variáveis, principalmente, institucionais têm proporcionado determinados padrões de comportamento das empresas, no momento do financiamento de campanhas. Dentre os primeiros esforços, é possível enquadrar os trabalhos de Maria D’Alva Kinzo (1998), Scott Mainwaring (1999) e, principalmente, os trabalhos de David Samuels (2001, 2001b, 2002, 2003, 2006), que ressaltam um comportamento personalista e localista das empresas, assim como ocorre entre os eleitores. Tais obras sugerem a existência de uma centralidade do parlamentar individual e a existência de vínculos locais no financiamento de campanhas.

Muitas das características atribuídas ao financiamento privado se assemelham aos vínculos vislumbrados com os eleitores: fragilidade dos partidos, acentuada competição intrapartidária e existência de uma inclinação a responder demandas locais na produção de políticas públicas. É importante notar que, nesses primeiros trabalhos, o “partido político” aparece como ator secundário, em um amplo diagnóstico de fragilidade de suas atuações. Incapazes de sedimentar raízes com a sociedade, de apresentar plataformas diferenciadas e consistentes para os eleitores, de controlar seus membros nas campanhas e na atividade parlamentar, os partidos pouco representariam nas estratégias daqueles que contribuiriam para as campanhas. Ou seja, como os partidos não representam importantes atores na conquista de votos e na produção de políticas, seria irracional para um empresário pensar em investir em um candidato levando em conta o partido a que ele pertence.

As principais variáveis ligadas ao diagnóstico de Samuels, em relação ao financiamento de campanhas, assentam-se em um conjunto de instituições que personalizam, tanto a representação eleitoral, quanto a do financiamento de campanhas. A representação proporcional combinada com a lista aberta levaria a uma situação em que não apenas os candidatos se vinculariam individualmente com seus eleitores, como também com seus financiadores. Um efeito previsto desse arranjo institucional é o encarecimento das campanhas para cargos legislativos, devido à competição intra-partidária:

“Demand is a function of inter- and intraparty competition. In Brazil both forms of competition are fierce. (...) Candidates in all parties now face more intense interparty competition. Because party organizations (...) are generally weak and do not help individual candidates, candidates must raise their own funds” (Samuels, 2001: 32-3)

Para esses autores, a fragilidade das organizações partidárias é uma importante característica do sistema de intermediação de interesses no Brasil. No financiamento de campanhas, o papel desempenhado pelos partidos é visto como insignificante, tanto como organização provedora de recursos, tanto como siglas que sinalizam uma posição ideológica. Kinzo (1998) constata, por exemplo, a existência do fenômeno de dispersão de contribuições pelas empresas, em 1994,

que alocaram recursos em diferentes posições: devido a pouca nitidez ideológica de nossos partidos, existiria no Brasil uma situação de absoluta liberdade dos financiadores em alocar seus recursos.

É importante enfatizar a natureza da relação entre o financiador e os candidatos, vislumbrada por Samuels: *a influência sobre políticas é a motivação do financiamento de campanhas e como, para o autor, a atuação do congressista se dá, principalmente, em políticas localistas, os vínculos da conexão do financiamento são também de cunho local*. Assim, uma empresa optaria por financiar um candidato que mais benefícios traria para sua região, seu estado. O vínculo entre os governadores e os deputados federais é enfatizado, prevalecendo um interesse empresarial “estadual” no financiamento de campanhas para deputado federal:

“Firms (for example, construction companies) that desire government contracts for such projects have two reasons to provide a supply of campaigns funds to politicians. First, they want government projects directed to their locality and invest in candidates who they believe will ‘bring home the bacon’” (2001:32).

Alguns trabalhos recentes têm apresentado um diagnóstico distinto, que reforça a existência de partidos a que as empresas parecem ter maior inclinação²². Bruno Speck (2011), por exemplo, mostra um maior financiamento a candidatos de partidos de centro-direita, em 2010. Mesmo vendo elementos “ideológicos” na escolha das empresas, Speck constata também que as doações empresariais demonstram maior “cautela” e “eficiência” que as de pessoas físicas. Assim o autor afirma sobre o comportamento das empresas, nas eleições para deputado federal e estadual:

“No caso das eleições proporcionais, o financiamento das candidaturas pelas empresas apresenta igualmente um perfil diferente do padrão

²² Outro trabalho que vê elementos centralizadores na decisão das empresas é o de Rodrigo Dolandeli Dos Santos (2009) que, analisando o comportamento das que mais doaram recursos em 2002, identifica uma tendência a favorecer os partidos de direita. Outro achado de seu trabalho está na concentração de recursos em lideranças partidárias, em candidaturas de políticos experientes: “Buscamos compreender no estudo de caso, não somente uma tendência à concentração dos recursos financeiros em candidaturas importantes e “fortes”, mas também uma preferência de financiamento a candidaturas de partidos mais à direita no espectro ideológico” (Santos, 2009: 127).

estabelecido pelos cidadãos. Em termos ideológicos, as empresas financiam partidos mais à direita, comparado com os cidadãos. Este perfil ideológico fica mais acentuado na medida em que o investimento da empresa na campanha cresce. Os pequenos doadores contribuíram mais para partidos de esquerda e da coligação governista em 2010 enquanto os grandes investidores se comportaram de forma mais ideológica” (Speck, 2011: 20-1)²³.

Assim, é ainda pequeno o conjunto de trabalhos que lidou com o financiamento empresarial de campanhas no Brasil, mas é possível identificar temas e vertentes de pesquisa que têm dirigido os esforços na investigação da relação entre dinheiro e eleições. É importante destacar que, assim como os estudos que lidaram com a influência a partir do lobby, os trabalhos sobre o financiamento também começam a vislumbrar a existência de atores e instituições que denotam a existência de uma intermediação de interesses pluralista, autônoma, em que empresas, grupos de interesse buscam se conectar a candidaturas e partidos para desfrutarem de algum benefício.

Um ponto importante refere-se ao conhecido diagnóstico de incentivos ao personalismo por nossas instituições que também foi incorporado nos trabalhos relativos ao financiamento de campanhas. Assim, trata-se de um debate recente que também convive com a “desconfiança corporativista” da intermediação e interesses no Brasil, de que o “jogo” ainda opera nas arenas do Executivo. Entretanto, é fundamental destacar um debate muito usual em relação à representação política brasileira, que se atenta para o modo como partidos, candidatos e grupos de interesse têm se relacionado.

²³ Segundo Speck, “(...) os partidos mais favorecidos com esta preferência são o PSDB, DEM e PTB que tiveram entre 3-7% de financiamento acima da sua participação nos recursos dos cidadãos. Por outro lado PT e PDT receberam uma fatia menor dos recursos das empresas se comparados aos fundos mobilizados pelos cidadãos” (Speck, 2011: 11).

* * * * *

Como compreender as doações de campanha no Brasil, ante a interpretação da representação de interesses, marcada pela forte presença do Estado, representado por suas agências burocráticas e órgãos ligados ao Executivo? O presente capítulo buscou localizar o tema das doações privadas de campanha em um debate mais amplo, caracterizando-o como uma expressão “pluralista” de representação de interesses. Assim, recursos empresariais de campanha serão vistos como resultado de estratégias de empresas, autônomas e livres para realizarem escolhas entre partidos e candidatos.

Diante das tensões enunciadas no primeiro capítulo, o esforço aqui foi de especificar a leitura que estará sendo feita das doações de campanha. Assim, financiamento empresarial será compreendido como um específico meio de relação entre o setor empresarial com políticos e partidos, que se insere em uma interpretação pluralista da representação de interesses no Brasil, que vislumbra autonomia do setor empresarial frente ao Estado.

CAPÍTULO 3

Partidos Políticos, Candidaturas e o Financiamento de Campanhas Legislativas.

É desnecessário ressaltar a relevância de uma investigação sobre a influência do pertencimento a determinado partido, para explicar qualquer fenômeno nas democracias contemporâneas. Fundamental em qualquer análise sobre as escolhas, tanto de eleitores, quanto de parlamentares, a variável partidária, aqui, será investigada na decisão das empresas no financiamento de campanhas. Trata-se de um capítulo que explorará o modo como as empresas têm se vinculado ao financiamento de campanhas, a partir da variável partidária, buscando identificar alguns padrões de distribuição de recursos e utilizando as siglas dos partidos políticos dos candidatos a Deputado Federal, em 2006.

Assim, trata-se de uma indagação clássica na Ciência Política contemporânea que tem buscado encontrar laços entre o sistema político e a sociedade, a partir das organizações partidárias. É possível identificar diferenças nos padrões de financiamento empresarial, levando-se em conta os partidos a que os candidatos pertencem? As candidaturas de partidos identificados com as classes trabalhadoras desfrutariam de um mesmo padrão de financiamento que as demais? A intermediação de interesses empresariais, a partir do financiamento de campanhas, de alguma maneira, passou pelos partidos políticos?

Como foi visto no capítulo anterior, a interpretação sobre a representação de interesses no Brasil pouco explorou os partidos políticos, sustentando um peso marginal de suas imagens e estruturas, nas estratégias dos empresários e de outros atores sociais interessados em influenciar o processo decisório. O objetivo do presente capítulo é investigar a sugerida irrelevância dos partidos, buscando

identificar padrões partidários de financiamento privado aos candidatos ao cargo de Deputado Federal, em 2006.

Antes, será feita a construção da questão envolvida, buscando salientar como a entrada dos recursos empresariais de campanha conviveu com distintas assimilações, provocadas por diferenças institucionais, como o sistema eleitoral e de governo de cada país. O caso brasileiro seria considerado, pela literatura, como exemplo de um arranjo institucional que favorece o personalismo da representação, pois convive com o sistema presidencialista e proporcional com lista aberta nas eleições legislativas. Assim, a investigação que norteará o capítulo será a de pensar a relevância da legenda partidária para os financiadores empresariais de campanha que contribuem para as candidaturas individuais.

3.1. A crise da representação partidária e o financiamento privado de campanhas

A investigação sobre os aspectos que circundam o financiamento privado de campanhas inicia com o conhecido diagnóstico do extenso e rico debate sobre a representação política contemporânea: no século XX, as democracias experimentaram um processo de enfraquecimento dos laços entre os partidos e os eleitores, culminando na criação de organizações partidárias cada vez mais dependentes de recursos privados e externos. Antes de explorar as particularidades do fenômeno, aqui será exposta a macrotendência histórica relativa à representação política moderna, de progressiva centralidade no financiamento privado das campanhas políticas.

Uma característica dos trabalhos que lidaram com essa transformação é a utilização de uma metodologia de análise histórica, preocupada com sequências de eventos e transformações, em grandes espaços temporais. A atual situação dos partidos políticos não derivaria de escolhas recentes de seus membros, de meras ações de legisladores, mas teria sido determinada por etapas em seu desenvolvimento, por sequências que condicionaram e impuseram constrangimentos às estratégias de candidatos e eleitores. É comum encontrar, em

trabalhos como o de Otto Krichheimer (1966, 1990), Richard Katz e Peter Mair (1992), Rosa Mulé (1998), Angelo Panebianco (2005), referências ao desenvolvimento linear que se inicia nos partidos de quadros e culmina nos partidos “catch all” ou “cartel”.

De modo geral, a trajetória que os partidos europeus experimentam passa por quatro momentos organizacionais (partidos de quadros, de massa, cath-all e cartel) que podem ser compreendidos, a partir de dois movimentos: o primeiro de “aproximação” deles em relação à sociedade e o segundo de “distanciamento”. As variáveis que explicam ambos processos são, predominantemente, de natureza socioeconômica, embora algumas transformações institucionais também sejam salientadas. Assim, trata-se de uma abordagem que privilegia amplas dinâmicas exógenas à arena política, incorporando pontos de inflexão, “momentos críticos”, no desenvolvimento dos partidos políticos.

Em relação ao primeiro movimento, o “de aproximação”, ele acontece no início das democracias modernas, no momento de passagem de uma situação de consolidação de um conflito entre as elites, para outro em que ocorre a inclusão de outros setores da sociedade, em um processo de “poliarquização” dos sistemas políticos (Dahl, 1997). A variável fundamental, para a compreensão dessa primeira transformação é a extensão do sufrágio às camadas populares. Longe de ser uma mera mudança institucional, ela representou a consolidação de uma tendência que já operava no seio da sociedade e também atingia as instituições políticas. Inicialmente, a partir dos direitos civis, a ampliação dos direitos políticos trazia consigo a ideia de que todos teriam capacidade de influir de algum modo na esfera política (Marshall, 1967; Bendix, 1996). A passagem da precária e sazonal estrutura dos partidos “de quadros” para os “de massa” foi produto da profunda transformação dos sistemas políticos, no sentido de uma maior inclusividade, de uma ampliação de direitos políticos e, portanto, de reconhecimento da igualdade de capacidades entre os cidadãos.

Trata-se de uma mudança que proporcionou uma acentuada burocratização dos partidos políticos que se transformavam em sólidas e duradouras estruturas²⁴,

²⁴ A referência são os clássicos trabalhos de Max Weber (1991), Robert Michels (1982) e Moisei Ostrogorski (2008) que trataram dos processos de burocratização e oligarquização dos partidos modernos.

capazes de serem a principal fonte de informação dos cidadãos. Segundo Katz e Mair (1995), é nesse momento em que se constata uma maior aproximação dos partidos com a sociedade, em que grupos sociais passavam a controlar os partidos, sendo os representantes pouco autônomos frente aos programas estabelecidos. Outra característica é a reduzida autonomia dos políticos, tornando os representantes individuais limitados pelos constrangimentos partidários. Bernard Manin, denominando esse período como “democracia de partidos”, salienta a ausência de autonomia dos políticos nesse momento: “the representative (...) is no longer free to vote according to his own conscience and judgment: he is bound by the party to which he owes his election” (1997: 221). Ou seja, o centro gravitacional das democracias passava pelos partidos políticos, capazes de vincular os recém-incorporados cidadãos com o sistema político, além de coordenarem e imporem restrições aos políticos em todo o processo de produção de políticas.

Trata-se de uma interpretação muito utilizada em relação aos casos europeus, mas que pode ser aproximada ao caso norte-americano. Frank Sorauf (1992, 1988) identifica a centralidade dos partidos políticos na arrecadação de fundos de campanha, até a década de 50 do século passado. Muito próximo do que se via na Europa, Sorauf destaca a pouca necessidade de recursos externos aos partidos, que contavam com o acesso aos meios de comunicação impressos e à dedicação voluntária de seus filiados. Mesmo com a necessidade de recursos, a conquista de fundos era centralizada pelos partidos que gerenciavam a aquisição de recursos através do conjunto dos candidatos e filiados²⁵. Assim, também nos EUA, a centralidade dos partidos é destacada por Sorauf que observa uma situação de proximidade entre eles e a sociedade, em um ambiente de reduzidos custos de campanha.

Nesse momento, o financiamento externo das organizações partidárias não é identificado: as campanhas eleitorais e as atividades rotineiras eram financiadas pelas contribuições de seus membros. Além dos recursos de filiados, uma situação muito comum foi a relação financeira umbilical com os sindicatos e também com

²⁵ Como Sorauf aponta, “much of the party-centered campaign needed no cash; it rested heavily on services volunteered or bartered for some party-controlled favor. But when the candidates needed cash, the party raised it – often from the candidates themselves, since providing money for the campaign, either from acquaintances or from one’s own resources, was frequently a condition for receiving the party’s nomination” (Sorauf, 1992: 02-03).

organizações eclesiais (Panebianco, 2005). Mesmo sendo estruturas dependentes de outras, também ficavam restritas a votos e ao dinheiro de seu respectivo grupo social. Assim, o vínculo de específicos grupos da sociedade com os partidos é tanto do ponto de vista eleitoral quanto financeiro, em uma situação de simbiose entre o partido e o grupo.

Já o segundo movimento é o “de distanciamento”, que ocorre a partir de importantes transformações que operam na estrutura social e também no aparelho de Estado. Esse momento se inicia no fim da primeira metade do século XX, caracterizado por políticas sociais e pela emergência de uma numerosa classe média (Kirchheimer, 1990; Dalton, 1988). A composição da sociedade passou a ser mais complexa, com atividades profissionais cada vez mais diversificadas. Assim, para o conjunto da literatura que explorou esse fenômeno, o componente socioeconômico é central: a sociedade se transformou com o surgimento de novas atividades profissionais e, principalmente, com o crescimento da classe média, o que tornou o desenho das divisões sociais cada vez menos nítido.

Outra causa do “distanciamento” é a ascensão dos partidos socialistas ao poder, o que proporcionou uma alteração no modo como esses grupos passaram a lidar e entender o Estado, sendo obrigados a negociar com outros grupos sociais. Ao ocuparem algum cargo no governo, as organizações, antes tão autossuficientes, experimentaram a experiência de negociação, articulação e dependência de outros grupos sociais. Assim, não apenas a sociedade, mas também as diferenças dentro da elite política tornaram-se cada vez menos nítidas, com o crescimento de conexões entre atores e grupos, antes distantes, em rígidos polos de conflito político (Kirchheimer, 1990).

Talvez a mais citada das causas desse distanciamento seja a da proliferação dos meios de comunicação de massa. Os partidos não mais representariam a grande fonte de informações, pois os eleitores estavam suscetíveis a outros estímulos, como o rádio e, principalmente, a televisão. Para autores como Kirchheimer (1990), Dalton (1988) e Manin (1997), um dos efeitos foi uma personalização da representação política, cada vez mais voltada àquele que conseguia se dirigir para o grande público, através da televisão e outros meios. Como Manin destaca:

“(...) the channels of political communication affect the nature of the representative relationship: through radio and television, candidates can, once again, communicate directly with their constituents without the mediation of a party network. The age of political activists and party men is over.” (Manin, 1997: 220).

Olhando o caso norte-americano, Sorauf (1992) assim refere-se às mudanças pelas quais o país passava, na segunda metade do século XX, e às transformações proporcionadas:

“Whereas in 1952 only 34 percent of the American households had a television set, 92 percent did by 1964. Campaigning was never same again, both for the growing number of political commercials and for the restructuring of campaigns to produce sound bites and gripping pictures for the nightly network news.” (Sorauf, 1992: 03)

Segundo Otto Kirchheimer (1966, 1990), após a segunda grande guerra, a estratégia de conquista de votos se alterou: os partidos passaram a se dirigir a novos grupos sociais para a conquista de cargos, o que tornou o autofinanciamento dos partidos insuficiente. Para conquistar cargos, tornou-se necessária a atração de uma maior e mais heterogênea gama de eleitores, sendo importante a utilização de veículos de comunicação de massa nas campanhas²⁶. Assim, “If party cannot hope to catch all categories of voters, it may have a reasonable expectation of catching more voters in all categories whose interests do adamantly conflict” (Kirchheimer, 1966: 186). Um fenômeno correlato residiu na redução da ideologia nos partidos, que cada vez mais convergiam para o “centro” da competição política, em um processo de enfraquecimento das antigas identidades ideológicas.

Para tal conjunto da literatura, é possível vislumbrar o diagnóstico de progressivo encarecimento das campanhas e constante perda de autonomia da organização que, cada vez mais, precisava buscar recursos externos. Assim, “in the race to provide fuel for the electronic engines of campaigning, the big

²⁶ Assim Mair, Muller e Plasser caracterizam o momento em que os partidos buscavam ampliar suas bases eleitorais iniciais: “On the one hand, this obviously presents an opportunity for those parties that previously lacked strong support from specific social groups. On the other hand, those parties that were traditionally tied to specific social clienteles now find themselves facing a shrinking ‘natural’ support base. This need not necessarily spell the decline and decay of these parties, however. For although it was usually stable, their traditional electoral support on its own was often too narrow to permit the parties to achieve their political ambitions. Hence the numerical decline of their core groups may sometimes offer these parties the final stimulus that they require in order to break out of their previous electoral ghettos” (Mair, Muller, Plasser, 2004: 03)

contributors remained essential” (Sorauf, 1992: 03). O aumento da relevância das lideranças também é apontado em tal diagnóstico, algo associado à natureza das campanhas e ao modo como se dá a relação entre os meios de comunicação e o público. A seguinte citação de Russel Dalton, Ian McAllister e Martin Wattenberg reforça o argumento da existência de uma personalização das campanhas eleitorais:

“Os próprios partidos estão a mudar, adaptando novos métodos e formas institucionais, concedendo maior ênfase aos seus líderes e organizando campanhas menos dependentes dos membros partidários e de seu contato pessoal direto com os cidadãos. Os próprios líderes, mais do que os partidos que lideram, são hoje muitas vezes o ponto central das campanhas eleitorais” (Dalton et al., 2003: 297).

Assim Sorauf descreve o fenômeno nos EUA:

“To rent media time and the new campaign technocrats one needed cash – lots of it. And so the burden of raising campaign money passed from party to candidate, and the fat cats became as important to the candidates as they had been for the parties. Moreover, because it was so candidate-centered, American campaign finance became much more campaign-specific, and, thus, much more expensive” (Sorauf, 1992: 05).

Essa citação de Sorauf caracteriza um período da política norte-americana que motivou um influente conjunto de estudos sobre a arena legislativa. O “modelo distributivista” nasceu nesse período de primazia dos candidatos em relação aos partidos, em que era identificada a crescente personalização da representação e, como resultado, a disseminação da produção de políticas localistas que atenderiam apenas às demandas dos distritos de cada candidato (Mayhew, 1974. Fiorina, 1989, Cain et al; 1987)²⁷. Assim, no contexto norte-americano, o diagnóstico em torno da personalização da arrecadação de fundos para campanha se encaixa nesse debate mais amplo a respeito do funcionamento do Congresso e da representação política no período.

Logo, a partir de tais transformações, os comunicadores e os financiadores externos de campanhas passaram a ser atores importantes na arena eleitoral,

²⁷ Para um aprofundamento dessa literatura, é importante destacar o artigo de Fernando Limongi (1994), que faz um levantamento dos trabalhos legislativos produzidos a partir do caso norte-americano. É necessário destacar que, para tais estudos, a variável explicativa é o sistema majoritário distrital, além do presidencialismo. Trata-se de uma literatura que tem como característica não se ater a longos períodos históricos.

tornando a estrutura partidária cada vez menos autossuficiente e, assim, “enfraquecida”, utilizando a terminologia de Panebianco. Segundo Rosa Mulé, que analisa esse processo olhando especificamente para a sustentação financeira dos partidos, é possível verificar, ao longo da segunda metade do século XX, uma progressiva entrada de grupos de interesse nas atividades partidárias. Segundo a autora, “(...) political parties were progressively less reliant on a fee-paying membership and more dependent on other funding sources, such as interest groups” (Mulé, 1998: 62).

O Quadro 3.1 nos mostra a linha evolutiva sugerida por Mulé, em que os partidos iniciam suas atividades, a partir do financiamento pessoal de seus escassos membros, em uma estrutura organizacional inexistente, passando pela utilização da patronagem e, em seguida, pela utilização de recursos oriundos do conjunto de seus filiados. O desenvolvimento até os “partidos de massa” é marcado por um progressivo fortalecimento da máquina partidária, cada vez mais autônoma e permanente. Na fase D, portanto, há a criação de um modelo de partido, sem porosidade com grupos externos: os recursos privados não seriam necessários em uma sólida e rígida organização capaz de se manter com as contribuições de seus membros. Já a última coluna, a última fase, é marcada pelas transformações, tratadas por Kirchheimer, em que ocorre o encarecimento das campanhas e o enfraquecimento da organização, cada vez mais dependente de recursos privados, dos grupos de pressão. Assim,

“(...) in the developmental approach, phase D of political financing is characterized by a wider gap between the material resources needed for political persuasion and the resources available in terms of voluntary work and institutionalized support. In such circumstances pressure groups acquire a privileged position as suppliers of funds” (1998:62).

Quadro 3.1. Fases do financiamento político e financiamento partidário das Democracias Europeias				
Fase do desenvolvimento	Fase A	Fase B	Fase C	Fase D
Custos de campanha	Pequeno	Alto	Menor	Maior
Método de Financiamento	Riqueza pessoal	Riqueza pessoal e patronagem	Contribuição de filiados	Contribuição de filiados e doações de grupos de pressão
Tipo de partido	Agrupamentos parlamentares	De "quadros"	De "Massa"	Catch-all
Organização	Amorfa	Frágil e semipermanente	Coesa e permanente	Frágil e permanente

Fonte: Rosa Mulé (1998, 67).

Uma última coluna que poderia ser acrescentada refere-se à alternativa de financiamento, a partir de recursos estatais. Para muitos, com o financiamento público de campanha, as eleições não estariam suscetíveis aos grupos de interesse. Trata-se da situação que Katz e Mair (1995) caracterizaram como de criação do “partido cartel”, que emerge de negociações entre os competidores para o fechamento da competição, financiada por recursos do Estado. Embora seja uma alternativa que não deve ser desprezada, ela precisaria ser matizada no caso do financiamento de campanhas, ainda muito dependente de recursos privados, em grande parte das democracias contemporâneas.

Assim, embora Katz e Mair apontem para uma tendência de maior ligação com o Estado, é possível afirmar que a força em torno do financiamento privado ainda é significativa. Segundo o portal do IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*), em um total de 170 democracias, apenas 21% apresentavam uma legislação que proibia doação de empresas a partidos. Em relação às doações para candidatos, em uma análise de 165 casos, esse valor é semelhante, com apenas 22% dos casos. Trata-se de um dado que reforça a disseminação do financiamento empresarial de campanhas. Ou seja, mesmo com uma possível tendência de entrada de recursos estatais, a alternativa de financiamento, a partir dos recursos de empresas, é ainda predominante.

Tabela 3.1. Financiamento empresarial no mundo

	Proibição de doações de empresas aos partidos			Proibição de doações de empresas aos candidatos		
	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total
Total	135 (79%)	35 (21%)	170(100%)	128 (78%)	37 (22%)	165 (100%)
Africa	39 (81.3%)	9 (18.8%)	48 (100%)	43 (89.6%)	5 (10.4%)	48 (100%)
Americas	23 (79.3%)	6 (20.7%)	29 (100%)	17 (63.0%)	10 (37.0%)	27 (100%)
Ásia	27 (73.0%)	10 (27.0%)	37 (100%)	25 (69.4%)	11 (30.6%)	36 (100%)
Europa	33 (76.7%)	10 (23.3%)	43 (100%)	32 (74.4%)	11 (25.6%)	43 (100%)
Oceania	13 (100.0%)	0	13 (100%)	11 (100.0%)	0	11 (100%)

Fonte: Institute for Democracy and Electoral Assistance

Assim, para um significativo conjunto da literatura, desenvolvimentos históricos favoreceram a tendência de centralidade dos recursos privados de campanha, ancorados em uma situação de fragilidade organizacional dos partidos políticos, cada vez mais dependentes de recursos externos, tornando as doações de empresas fundamentais para as atividades dos mesmos. Portanto, *a macro tendência histórica, delineada aqui, é a progressiva relevância de recursos empresariais e de personalização da representação, algo que se vincula ao enfraquecimento das siglas partidárias.* Dentro dessa tendência, é possível ver manifestações singulares entre os casos?

3.2. O dinheiro privado e as alternativas de assimilação

Apesar dessa tendência geral enunciada, é possível identificar trabalhos que constataram distintas manifestações do financiamento privado, nas democracias contemporâneas. Ou seja, longe de ser uma tendência que leva a um resultado uniforme, o que tem sido constatado é que determinadas variáveis proporcionam diferenças no modo como o financiamento privado foi incorporado pelos sistemas políticos. Assim, para a construção da hipótese, é importante pensar nos fatores institucionais responsáveis por criar distintas maneiras de assimilação dos recursos de campanha.

É possível identificar três “modelos” de assimilação dos recursos privados, nas campanhas eleitorais: a refratária, a partidária e a personalista. Estes tipos foram identificados em estudos de política comparada que se detiveram em explicar como as estratégias dos atores se alteram, conforme o arranjo institucional dos sistemas políticos. De modo geral, são ressaltadas variáveis institucionais, como o sistema de governo e eleitoral que incentivam determinados comportamentos dos atores envolvidos na competição eleitoral e na produção de políticas. Assim, pensando exclusivamente no caso do financiamento de campanhas, é possível compreender essas “alternativas” como possibilidades esperadas de comportamento dos financiadores de campanha, para a maximização de seus objetivos.

Em relação à primeira, denominada de “refratária à influência empresarial”, destacam-se os casos em que o financiamento público de campanhas é predominante. Trata-se de um fenômeno mais comum em democracias parlamentaristas, nas quais os partidos têm maior centralidade em todo o processo decisório. Ocorre o que Herbert Alexander denominou de “modelo parlamentar”, caracterizado pelo partidarismo do sistema político e pela utilização de recursos públicos para financiar as campanhas eleitorais: “The parliamentary model differs in reflecting a party-oriented political system in which interest groups often are the basis of the parties, and candidates are subordinated to the interest of the parties” (1980: 338).

De maneira geral, o diagnóstico é de que a alternativa para o enfraquecimento da autonomia partidária, a partir das transformações enunciadas na parte anterior, fez com que partidos majoritários realizassem um acordo relativo à distribuição de recursos estatais. Trata-se do que Richard Katz e Peter Mair (1995) denominaram “partido cartel”, em que se cria uma dependência em relação ao Estado, a partir de um “acordo” ou “conluio” entre os competidores. É possível ver nessa “alternativa” um forte componente partidário, pois todo o processo de escolha e distribuição está ligado ao partido político, o centro da representação política nos casos que optaram pelo financiamento público de campanhas. Para os autores, os dispositivos institucionais que incentivariam comportamentos partidários de eleitores e políticos são o sistema parlamentarista e o sistema eleitoral de lista fechada.

Assim, embora tenha um esforço de “purificação” da política, de distanciamento das eleições dos recursos privados, da influência dos interesses empresariais, Katz e Mair apontam “o fechamento” do sistema político em torno de “partidos governamentais”. A competição efetiva ficaria restrita a poucos atores, cada vez mais desconectada de qualquer grupo social. É importante destacar que o principal efeito é a desconexão dos partidos e de todas suas atividades do conjunto da sociedade, alterando a natureza da representação política. Assim, o “modelo refratário” tem, como principal característica, o distanciamento da competição política dos grupos da sociedade.

Em tal “alternativa”, se é possível pensar em estratégias das empresas, elas ocorrem fora da arena eleitoral, estando ligadas exclusivamente à aproximação direta da atividade legislativa com a executiva. Sendo o contato no momento eleitoral vetado, as empresas acabam estabelecendo conexões em outros momentos. Mesmo sem mencionar ilegalidades no contato (que podem ocorrer também no caso do financiamento), os esforços (e recursos) das empresas acabam sendo dedicados a atividades de pressão, de lobby, no momento em que políticas são elaboradas e implementadas e não quando os representantes são eleitos. Assim, a legislação impede apenas um tipo de contato, sendo necessário que as empresas dediquem e direcionem seus esforços para outras arenas.

O segundo modelo, o “partidário”, também é característica de ambientes institucionais que favorecem um comportamento partidário de políticos e eleitores, mas com uma legislação que permite o financiamento privado de campanhas. Nesse caso, as empresas se voltam também para o momento eleitoral, relacionando-se com os atores, no período que antecede a produção de políticas públicas. Assim, como as empresas se comportariam em ambientes institucionais que permitem o financiamento privado e incentivam o estabelecimento de “partidos fortes”? É possível pensar nas doações como uma escolha ideológica ou mesmo como uma relação de “simbiose” com os partidos, que desfrutariam de nítidas plataformas e identidades com o conjunto da população.

Trata-se do que Clive Thomas (2001) apresenta em seus modelos “de cooperação” e de “integração” entre grupos de interesse e partidos políticos. Em contextos institucionais que “fortalecem” os partidos, estes se tornam o centro das

estratégias de contato. É possível identificar esse modelo nos partidos trabalhistas e nos democrata-cristãos, unidos organizacionalmente e, conseqüentemente, financeiramente aos sindicatos e à Igreja Católica, respectivamente (Panebianco, 2005). Mesmo sem relações umbilicais, o fundamental nesse modelo é que o sistema partidário ofereça um nítido “cardápio” ao setor empresarial; ou seja, empresas do setor agropecuário devem saber, com clareza, que apoiar candidatos de determinado partido é melhor do que de outro, para seus interesses.

O que tal modelo sugere é a existência de um claro “menu” em que as empresas consigam visualizar posicionamentos e clivagens e, assim, buscar maximizar seus esforços para influenciarem na produção de políticas de algum modo. Ou seja, o partidarismo passaria a existir não apenas em eleitores e políticos, mas também em financiadores de campanhas que identificariam o partido como o grande centro de poder de um sistema político e, a partir desse ponto, construiriam suas estratégias. Portanto, o principal traço contido em tal modelo é o da nitidez do sistema partidário, levando a uma situação em que o pertencimento de um candidato a determinado partido influencie significativamente o comportamento político de uma empresa, no momento do financiamento político.

A última alternativa é a “personalista”, que reúne a permissão legal às contribuições privadas e um conjunto de instituições que favorecem este tipo de representação. Trata-se do modelo em que o político individual é o mais importante ator do sistema político, que desfruta de autonomia perante os partidos, na sedimentação de laços com os eleitores e na produção de políticas públicas. O presidencialismo, a representação proporcional e o sistema de votação com lista aberta são algumas das instituições apontadas como responsáveis pela vigência deste modelo. É possível aproximá-lo do tipo que Alexander denomina como “americano”, caracterizado pela fragilidade dos partidos ante os candidatos, tanto nas campanhas eleitorais, quanto na produção de políticas: as instituições e a cultura política norte-americana levaram à criação de um modelo em que os vínculos são sedimentados diretamente com os candidatos, sem qualquer intermediação dos partidos:

“(...) the American model derives from our candidate centered culture in which political parties play a subordinate role, and interest groups

increasingly, through their PAC and lobby activity, have a direct relationship with many candidates and elected officials” (1980: 338).

Frank Sorauf (1988, 1992), mesmo apontando a centralidade das instituições partidárias, em determinado período, também vislumbra esse traço personalista no financiamento de campanhas no caso norte americano, proporcionado tanto por elementos culturais quanto institucionais. Ou seja, para satisfazer sua principal motivação (influenciar a produção de políticas), a relação dos doadores de campanha norte-americanos é com o político individual, não passando pelo controle do partido, que possui reduzida importância no momento de sua escolha. Assim, “campaigns and their funding, in turn, reflect the broader context of the entire political system. Above all, the nature of campaign finance reflects the centrality of the individual candidate in American politics” (Sorauf, 1988: 05)

Um aspecto desse modelo é a ausência de recursos públicos no financiamento dos partidos, o que dificulta a consolidação de uma relação de dependência entre eles e candidatos. Em um sistema marcado por recursos privados, Alexander detecta a dispersão de contatos entre representantes e seus financiadores, sem qualquer centro organizador e regulador. Assim, a primazia do dinheiro privado estaria conectada a um padrão centrado no candidato, portanto, centrífugo:

“Members of Congress and of state legislatures are usually quite independent of the national, state and local parties; they remain very much their own person, whether running for office or in office. At the federal level, the senatorial and congressional campaign committees provide some funding on services to candidates, but these are not unifying instruments; there is no public funding, hence no limitations on spending” (1980: 339).

Logo, a alternativa personalista de assimilação de recursos privados vislumbra uma relação de financiadores de campanha semelhante a que os eleitores têm com o sistema político. Enquanto os eleitores desenvolvem laços pessoais com candidatos, em uma representação marcada pela fragilidade de vínculos partidários ou qualquer outro “laço nacional”, os financiadores acabam também desfrutando de relações personalistas e localistas com o sistema político. Trata-se de um modelo que identifica a movimentação de recursos e contatos para

o “centro” do poder e da representação, em ambientes institucionais presidencialistas e de representação proporcional, para o político individual²⁸.

O Quadro 3.2 busca sintetizar os modelos explorados anteriormente:

Quadro 3.2. Alternativas de assimilação do apoio financeiro a campanhas			
Modelo	Sistema Político	Financiamento Político	Estratégia predominante
Refratário	Partido	Público	Atividade legislativa
Partidário	Partido	Privado	Eleitoral e atividade legislativa
Personalista	Candidatos	Privado	Eleitoral e atividade legislativa

O argumento pode ser descrito a partir da Figura 3.1 seguinte:

²⁸ Além do caso americano, é possível exemplificar o modelo personalista com o chileno, também presidencialista. Nesse contexto, Carlos Hunneus identifica a reduzida importância dos partidos no financiamento de campanhas: "Electoral campaign funding falls primarily on the candidate, who must make a personal effort to collect the money needed. The party that he or she represents provides advertising on walls in form of posters promoting all that party's candidates, but supplies no money for individual candidates to conduct the campaign" (Hunneus, 1998: 108, 109).

Como foi tratado em alguns estudos, explorados e citados no Capítulo 2, o caso brasileiro é comumente retratado como um típico caso de personalização da representação política, em que os eleitores pouco se vinculariam aos partidos. Sendo assim, políticos estabeleceriam vínculos locais, autônomos, sem qualquer mediação partidária com seus eleitores. Tal diagnóstico é encontrado nos trabalhos de Maria D'Alva Kinzo (1998), Scott Mainwaring (1999) e, principalmente, nos trabalhos de David Samuels (2001, 2001b, 2002, 2003, 2006). Tais obras sugerem a existência de uma centralidade do parlamentar individual e a de vínculos locais no financiamento de campanhas. Muitas das características atribuídas ao financiamento privado se assemelham aos vínculos com os eleitores: fragilidade dos partidos, acentuada competição intrapartidária e uma inclinação a responder demandas locais na produção de políticas públicas.

Apesar de considerar esse diagnóstico hegemônico, alguns trabalhos recentes têm questionado a fragilidade de nossos partidos, em relação aos parlamentares, aos eleitores e também aos financiadores de campanha²⁹. Trata-se de um movimento que pode ser incorporado ao debate relativo às doações de campanha, no caso brasileiro, sendo fundamental pensar como recursos de campanha e siglas partidárias têm se relacionado. Logo, a investigação caminhará no sentido de averiguar de qual modelo o financiamento de campanhas no Brasil está mais próximo. Há importância das siglas partidárias, suas reputações e posicionamentos, nas doações de campanha? Ou as empresas estruturariam suas escolhas a partir de vínculos unicamente locais, sem qualquer relevância das organizações partidárias?

²⁹ Em relação a esse recente movimento da Ciência Política brasileira, de valorização de nossos partidos, é possível citar, além dos fundamentais trabalhos legislativos de Figueiredo e Limongi (1999), os recentes estudos de Braga (2006) e Cortez (2009), que lidaram com a estruturação da competição eleitoral no Brasil, em torno dos partidos políticos.

3.4. Olhando a prestação de contas dos candidatos: o financiamento empresarial das candidaturas e as siglas partidárias

A análise empírica lidará com a prestação de contas dos candidatos eleitos a Deputado Federal, em 2006³⁰, buscando identificar elementos que expliquem a escolha dos candidatos pelas empresas. A legislação brasileira permite que se façam doações para candidaturas e diretamente aos partidos, a partir de seus comitês³¹. O recorte será o de olhar apenas as contribuições de pessoas jurídicas diretas aos candidatos, podendo esse meio de doação indicar um relacionamento personalista. Assim, buscarei identificar padrões partidários de financiamento, analisando as receitas de contribuições destinadas especificamente às candidaturas individuais. O foco de análise será o de observar as distribuições e médias de recursos empresariais doados a partir da sigla partidária, a que cada candidato pertence. Procura-se, desta forma, investigar como as variáveis institucionais e as tendências esperadas, descritas na seção anterior, têm se manifestado no financiamento de campanhas.

Dada a natureza do material disponível, para viabilizar a análise, optou-se por restringir o universo de contribuições feitas aos candidatos eleitos. Essa escolha permitiu a classificação das empresas em setores e também tornou possível a investigação da relação entre contribuições e carreiras dos candidatos, recorrendo ao portal da Câmara dos Deputados, presente no Capítulo 4. Apesar de proporcionar limitações à análise, as candidaturas eleitas são aquelas que mais recebem recursos empresariais: em 2006, aproximadamente 70% dos recursos doados por pessoas jurídicas diretamente às candidaturas se concentraram naqueles que tiveram êxito. Assim, apesar de alguns prejuízos que tal escolha pode proporcionar, é possível destacar que é esse grupo de candidatos que recebeu a maior quantidade de recursos. Além da possibilidade da influência de recursos no sucesso eleitoral, uma hipótese dessa tamanha concentração reside no fato de que aqueles que foram eleitos têm maiores incentivos para entregar a documentação de suas contas, pois é necessário que eles a apresentem ao TSE,

³⁰ A base foi montada a partir de um material enviado pelo TSE, no início de 2010, com correções ao longo do ano.

³¹ Apesar de serem uma importante fonte de dados, as doações para os comitês representam uma pequena parte das totais para o cargo de Deputado Federal, com apenas 1% (Peixoto, 2011).

para tomarem posse³². De qualquer modo, é possível ver nas receitas das candidaturas eleitas um meio suficiente para observar o comportamento das empresas, no momento do financiamento de campanhas.

Como o Gráfico 3.1 ilustra, enquanto os não-eleitos receberam em média R\$ 54.523, os eleitos R\$ 339.397³³. Assim, utilizar as receitas apenas dos candidatos eleitos será investigar as contribuições àqueles que receberam a maior quantidade de recursos, maior quantia de dinheiro doado às candidaturas individuais.

É possível afirmar que se trata de uma mensuração das “preferências” das empresas, buscando investigar se os partidos têm tido importância no montante de recursos doados. Em primeiro lugar, serão analisadas as distribuições relativas aos partidos de cada candidatura, explorando também sua posição ideológica e seu posicionamento em relação ao governo federal. Em seguida, serão tratadas três questões que nos levam a ver maior heterogeneidade da “preferência empresarial” em relação aos nossos partidos: 1. Os setores de atuação das empresas que fizeram doações às candidaturas eleitas; 2. A estratégia de dispersão de recursos

³² De acordo com a resolução Nº 22.250 (jun/2006), “nenhum candidato poderá ser diplomado até que as suas contas tenham sido julgadas” (Capítulo VI, artigo 41).

³³ Em 2010, a diferença é também significativa: R\$ 553.692 àqueles que tiveram êxito e R\$ 85.270 aos que não foram eleitos.

das empresas que mais doaram; 3. As diferenças dos distritos eleitorais de cada candidatura. Trata-se de um movimento de, em primeiro lugar, ressaltar algumas regularidades e, em seguida, apontar algumas limitações de se investigar o comportamento empresarial, no financiamento das campanhas para Deputado Federal, em 2006, apenas utilizando a variável “partido político” de cada candidatura.

3.4.1. Os Partidos das Candidaturas e como eles se localizam

O primeiro passo foi observar se existiu algum padrão de distribuição de recursos das empresas aos partidos e alguns de seus posicionamentos, em 2006. É possível constatar maior proximidade do setor empresarial com um partido ou com um grupo de partidos alinhados ideologicamente? A posição do partido do candidato, em relação ao governo, leva a maior ou menor conquista de recursos de empresas? Assim, em um primeiro momento, a análise lidará com as distribuições que o conjunto total das empresas fizeram às candidaturas para deputado federal, buscando identificar se existe algum padrão partidário que defina o seu comportamento.

A Tabela 3.2 nos mostra a distribuição partidária dos recursos doados pelas empresas aos candidatos eleitos. Em 2006, o PSDB contava com o maior montante de recursos doados, com 22%, seguido pelo PMDB, com 18% e pelo PFL/DEM (DEM) e o PT, com 14%. Tratam-se de quantias que podem ser atribuídas a maior quantidade de candidatos eleitos por tais partidos, sendo importante nos atentarmos para os valores médios de financiamento. Quando olhamos a terceira coluna, que nos mostra a quantidade total das doações dividida pelo número de candidatos de cada partido, o PSDB volta a se destacar (R\$ 563.706), seguido pelo PTB (R\$ 451.927) e pelo PPS (R\$ 362.074)³⁴.

³⁴ Quando comparamos com 2010, notamos poucas alterações na ordem dos partidos que mais recursos receberam, em média, a partir de seus candidatos. O PSDB continuou com o maior valor por candidato (R\$ 885.565), seguido pelo DEM (R\$ 712.184) e pelo PPS (R\$ 706.305). Ou seja, o PSDB permaneceu com maior quantidade de recursos por candidato. Os candidatos do PT que, em 2006, desfrutavam da oitava maior arrecadação média, em 2010 passaram ser a quinta (R\$ 587.406). De qualquer modo, os padrões partidários são semelhantes.

Tabela 3.2. Doações feitas diretamente pelas empresas aos candidatos eleitos em 2006

	%	Por candidato (R\$)
PSDB	22%	563.706
PTB	6%	451.927
PPS	5%	362.074
PMDB	18%	349.815
PFL/DEM	14%	347.352
PP	7%	327.534
PR/PL	4%	287.067
PT	14%	279.186
PC do B	2%	248.751
PV	2%	225.539
PDT	3%	223.401
PSB	3%	189.266
Outros partidos	1%	113.072*
Total	100%	339.382

* Valor obtidos a partir da média aritmética dos valores dos candidatos dos demais partidos

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral)

Esses valores médios nos levam a pensar sobre teses e hipóteses acerca da relação dos grupos de interesse que se moveriam exclusivamente pelo interesse em políticas públicas³⁵. O PT, que já ocupava o governo federal desde 2006, recebeu, em média, uma quantidade de recursos pequena, comparada a outros partidos. Trata-se de um dado que pode nos levar a questionar um possível comportamento “pragmático” das empresas que doariam àqueles que trariam maior retorno esperado em políticas públicas. Trata-se de um dado já identificado por outros estudos, que observaram um persistente financiamento reduzido aos candidatos do PT³⁶.

³⁵ Por exemplo, Thomas Brunell assim define os grupos de interesse: “Interest groups are policy maximizers. Organized interests exist to transmit the policy preferences of their constituents to our elected officials. Groups are interested in passing legislation more favorable to their preferred policy” (Brunell, 2005: 683). Trata-se de uma definição comum das motivações dos grupos de interesse.

³⁶ Não é um dado novo, sendo este encontrado em alguns trabalhos, como o de Speck, (2011).

Um modo de pensar na existência de uma relação ideológica por parte dos financiadores é olhar os partidos, a partir da tradicional escala esquerda-direita. A classificação foi aplicada a apenas doze principais partidos que têm recebido a maior quantidade de votos e recursos privados de campanha. A “esquerda” foi composta por candidatos do PT, PDT, PSB, PPS, PV e PC do B; o “centro” contou com a agregação de candidatos do PMDB e o PSDB e a “direita” com candidatos do DEM, PP, PR e PTB³⁷. Assim, a partir dessa classificação, as imagens ideológicas que as siglas partidárias carregam influenciam as empresas no financiamento das candidaturas?

A Tabela 3.3 foi organizada de maneira semelhante às anteriores, com o percentual indicando os valores absolutos e as contribuições médias, pela quantidade de candidatos. Como era esperado, partidos de Centro (425.749) e Direita (R\$ 348.006) receberam, respectivamente, maior quantidade de recursos que os partidos de esquerda (R\$266.128). A redução do valor médio dos recursos dos partidos de esquerda, em relação aos de centro, foi de 37%. Pensando na existência do “modelo partidário”, pode-se argumentar que o comportamento do setor empresarial está dentro do esperado, isto é, que empresas se vinculariam àqueles que poderiam favorecer “o capital”³⁸.

Tabela 3.3. Distribuição por posição na escala ideológica* em 2006		
	%	Por candidato (R\$)
Direita	30%	348.006
Centro	42%	425.749
Esquerda	27%	266.128
Outros	1%	124.530
Total Geral	100%	339.382
* Direita = DEM, PP, PR, PTB, Centro = PSDB e PMDB, Esquerda = PT, PDT, PSB, PPS, PV e PC do B.		
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral		

Outro modo de organizar os partidos é a partir do posicionamento em relação ao governo federal, no período que antecedeu as eleições. Trata-se de um teste do efeito de um possível “governismo” das empresas que, pragmaticamente,

³⁷ Essa classificação se pauta na sugerida por Figueiredo e Limongi (1999).

³⁸ Em 2010, também foi identificada uma concentração de recursos nos candidatos de partidos de centro e direita.

investiriam apenas naqueles candidatos que trariam maiores benefícios na produção de políticas públicas e que pertencessem aos partidos de apoio ao governo federal. Assim, os candidatos de partidos governistas tenderiam a ser “mais atraentes” para o setor empresarial, por seu partido ocupar importantes cargos no governo federal?

Os partidos denominados governistas, no período do segundo mandato de Lula, foram o PT, PMDB, PP, PR, PTB, PDT, PSB e o PC do B. Já os da oposição eram o PSDB, DEM, PPS e PV. A Tabela 3.4 nos mostra a distribuição de recursos a partir dessa classificação “governo x oposição”, evidenciando que as candidaturas dos partidos de oposição receberam, em média, maior quantidade de recursos: o valor médio recebido pelos candidatos de partidos oposicionistas foi de R\$ 425.049, contra R\$ 303.268 dos governistas³⁹.

Tabela 3.4. Distribuição por posição*no governo em 2006		
	%	Por candidato (R\$)
Governo	56%	303.268
Oposição	43%	425.049
Outros	1%	124.530
Total Geral	100%	339.382
* Situação: PT, PMDB, PP, PR, PTB, PDT, PSB e PC do B. Oposição: PSDB, DEM, PPS e PV.		
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral		

Assim, é possível observar algumas inclinações do setor empresarial, conforme olhamos para o conjunto de contribuições privadas, de maneira agregada. Embora o PT e uma parte dos partidos de esquerda estivessem ocupando cargos no governo federal, desde 2002, é importante notar a existência de um maior investimento em partidos de centro e direita. É possível destacar o PSDB como o partido que desfrutou de maior preferência, quando olhamos as doações médias feitas pelas empresas. Dentre os partidos de esquerda que se encontravam mais próximos do setor, destaca-se o PPS, cujas candidaturas receberam expressiva quantidade de recursos. Essa menor arrecadação dos candidatos petistas pode

³⁹ Em 2010, o valor dos oposicionistas foi de R\$ 756.228 e dos partidos que apoiavam o governo foi de R\$ 513.838.

significar especificidades no modo como o PT e outros partidos de esquerda necessitam e conquistam recursos para suas campanhas.

Assim, pensando nos modelos propostos, na parte anterior, a tese de um “personalismo” de campanha pode ser questionada, pois o sistema partidário brasileiro tem oferecido um “*menu*” relativamente nítido às empresas no financiamento, com um maior movimento de doações em partidos de centro e de direita. Trata-se de uma evidência importante, que mostra uma certa nitidez de nosso sistema partidário, mesmo quando olhamos para os recursos em que se espera maior manifestação de uma situação de “personalismo”.

3.4.2. Repensando o partidarismo 1: Os setores de atuação das empresas

Um modo de pensar os limites de uma explicação estritamente partidária é desagregar as empresas doadoras a partir de suas atividades, de seus setores de atuação. Assim, construtoras apresentariam o mesmo padrão de financiamento que laboratórios de medicamentos? O apoio às candidaturas do PSDB persiste em todos os setores, podendo este ser considerado o partido “do empresariado”? Assim, o esforço foi de pensar como se manifestam os valores médios de contribuição às campanhas, quando desagregamos o setor empresarial, a partir de suas atuações e produtos.

Quando dividimos as empresas, a partir de seus setores predominantes de atuação⁴⁰, nota-se que aquelas do setor de “construção” (20%), de “indústria e comércio de bens não duráveis/ semi-duráveis” (18%) e de “agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura” (13%) se destacaram como as que mais doações fizeram.

⁴⁰ Os esclarecimentos completos da classificação se encontram em anexo (Anexo 1).

Tabela 3.5. As contribuições empresariais e os setores de atuação das empresas		
	Soma (R\$)	%
Construção	32.021.916	20%
Indústria e Comércio de bens não duráveis/ semi-duráveis.	29.263.853	18%
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura.	20.631.770	13%
Indústrias extrativas, Eletricidade.	19.753.858	12%
Serviços, em geral.	13.020.002	8%
Indústrias de transformação	11.970.039	7%
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados.	7.436.722	5%
Automóveis: Indústria e Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	7.086.454	4%
Transporte, armazenagem e correio	6.670.057	4%
Saúde humana e serviços sociais	6.320.392	4%
Informação e comunicação	3.856.312	2%
Outros e empresas não-classificadas	2.380.901	1%
Sem Classificação	2.169.074	1%
Educação	932.159	1%
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação.	540.682	0%
Total	161.885.118	100%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e a classificação a partir de elaboração própria

A Tabela 3.5 mostra que a quantidade média de recursos por candidato não foi homogênea entre os partidos. Ou seja, houve importantes variações na distribuição de recursos, conforme separamos as empresas a partir de seus setores predominantes de atuação. Os setores de “Construção” (R\$ 123.781), “Indústria e Comércio de bens não duráveis/ semi-duráveis” (R\$ 133.232), doaram maior quantidade média de recursos aos candidatos do PSDB. É importante destacar que o PT teve valores médios elevados nesse setor, com R\$ 104.949. As empresas do setor de “agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura” fizeram maiores doações médias aos candidatos do PTB (R\$ 218.662) e PP (R\$ 212.213), seguidos pelo PPS (R\$ 181.597) e PSDB (R\$ 177.567). Em relação às “indústrias de transformação”, os candidatos do PTB (R\$ 135.145), do PSB (R\$ 155.000) e do PL se destacaram (R\$ 122.920). Já, as empresas do setor de Saúde doaram, em média, um maior montante de recursos aos candidatos do PPS (R\$ 135.750)⁴¹. Trata-se de uma heterogeneidade importante das médias de

⁴¹ Assim como em 2006, 2010 nos apresenta a mesma heterogeneidade de apoios, conforme olhamos a distribuição média entre os partidos. Enquanto a “agricultura, pecuária, produção

financiamento, o que indica a inexistência de um partido “do setor empresarial” que tenha recebido a maior quantidade média de dinheiro por empresas de todos os setores.

florestal, pesca e aquicultura” doaram maior quantidade média de recursos ao PTB (R\$ 300.057), PSDB (R\$ 283.664), DEM (R\$ 254.354) e PP (R\$ 247.112), o de “Construção” fez maiores doações ao PPS (R\$ 637.973) e ao PSDB (R\$ 402.608). Assim como ocorreu em 2006, não é possível inferir um comportamento uniforme do setor empresarial, existindo variações, ao olharmos para os setores em um mesmo ano e ao compararmos as duas eleições.

Tabela 3.6. Quantidade média de recursos empresariais doados aos candidatos dos principais partidos em 2006 a partir dos setores das empresas (R\$)

	Todos	PFL/DEM	PMDB	PP	PL/PR	PPS	PSB	PDT	PSDB	PT	PTB
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura.	122.081	107.924	92.916	212.213	61.442	181.597	43.032	98.333	177.567	55.134	218.662
Construção	95.874	100.689	90.083	77.943	80.375	117.839	57.209	64.239	123.781	104.949	74.892
Indústrias extrativas, Eletricidade.	92.308	138.002	91.869	54.670	79.806	79.880	100.717	66.932	116.460	66.296	115.929
Indústria e Comércio de bens não duráveis/ semi-duráveis	85.317	78.271	111.735	81.959	130.733	63.261	32.384	90.128	133.232	53.643	105.660
Indústrias de transformação	74.813	70.477	64.604	73.145	122.920	74.540	155.000	73.230	93.088	47.313	135.145
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados.	57.206	56.605	40.021	37.714	18.400	40.126	30.000	99.756	81.446	61.584	79.461
Saúde humana e serviços sociais	48.247	43.920	44.595	11.189	20.250	135.750	72.535	60.520	51.219	12.729	89.929
Serviços, em geral.	47.868	35.690	77.607	32.070	48.310	28.310	17.613	34.234	52.808	52.256	70.290
Transporte, armazenagem e correio.	45.375	40.038	49.335	32.519	84.833	14.500	67.768	29.720	63.769	39.727	39.457
Automóveis: Indústria e Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas.	35.972	35.809	54.345	40.343	24.686	14.298	43.203	19.536	41.704	15.742	82.373
Educação	23.902	71.342	9.500	8.450	8.000	1.250	100	14.200	37.593	15.201	20.000
Saneamento, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação.	18.023	13.267	23.663	-	9.294	5.000	-	30.000	7.783	32.800	5.000
Associações	17.652	25.900	50.500	-	7.000	12.000	-	-	5.892	-	-
Informação e comunicação	16.551	26.208	22.577	21.000	9.917	4.024	5.841	5.324	16.482	15.944	15.194
Sem Classificação	16.187	31.359	11.250	10.109	12.627	65.433	7.528	5.720	5.350	14.504	20.835
Total	63.609	66.514	69.120	64.120	60.893	66.938	42.247	52.055	84.888	48.554	86.909

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e a classificação a partir de elaboração própria

Como na parte anterior, é possível ver os valores médios recebidos pelos candidatos, a partir da posição ideológica de seus partidos, na Tabela 3.7. Enquanto no setor de “agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura” constata-se uma maior diferença das receitas dos candidatos dos partidos de “Centro” (R\$ 134.512) e “Direita” em relação aos de “esquerda”, no setor de “construção” observa-se uma menor diferença em relação às categorias ideológicas, com as candidaturas de partidos de esquerda (R\$ 92.614) tendo recebido, em média, mais recursos empresariais que as de direita (R\$ 87.726)⁴².

Tabela 3.7. As doações médias das empresas e seus setores pelo posicionamento ideológico em 2006 (R\$)

	Total	Esquerda	Centro	Direita	Outros
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura.	122.081	80.357	134.512	149.295	19.000
Construção	95.874	92.614	106.309	87.726	66.340
Indústrias extrativas, Eletricidade.	92.308	73.710	102.604	105.849	51.250
Indústria e Comércio de bens não duráveis/ semi-duráveis.	85.317	55.477	115.717	89.730	35.696
Indústrias de transformação	74.813	64.325	78.657	86.219	40.661
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	57.206	60.879	59.605	52.623	28.606
Saúde humana e serviços sociais	48.247	48.643	52.769	43.279	13.000
Serviços, em geral.	47.868	37.480	62.645	42.738	48.353
Transporte, armazenagem e correio.	45.375	38.573	54.462	41.132	-
Automóveis: Indústria e Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas.	35.972	20.139	45.855	39.862	18.444
Educação	23.902	11.674	30.418	37.586	-
Saneamento, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação.	18.023	28.429	15.800	10.383	32.000
Associações	17.652	12.000	23.735	19.600	5.175
Informação e comunicação	16.551	11.280	18.960	21.689	6.004
Sem Classificação	16.187	20.285	7.823	20.313	13.633
Total Geral	63.609	50.440	74.471	68.057	31.698

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e a classificação a partir de elaboração própria

⁴² Em 2010, os candidatos de partidos de centro e direita receberam, em média, mais recursos que os de esquerda. Entretanto, é importante destacar que também se constataram variações significativas, conforme olhamos os setores. Assim, é possível afirmar que, assim como em 2006, não se identificou um comportamento uniforme por parte do setor empresarial, no financiamento de campanhas, levando-se em conta o posicionamento ideológico dos partidos das candidaturas.

Quando levamos em conta o posicionamento em relação ao governo, em 2006, constata-se que os partidos que se colocavam contra o governo federal receberam, em média, mais recursos que aqueles que o apoiavam, em quase todos os setores de atuação das empresas. A exceção foi o setor de “saneamento, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação”, que contou com R\$ 23.121 para candidatos governistas e R\$ 8.409 para oposicionistas. Assim, mesmo com uma tendência acentuada de maior investimento em candidaturas de direita e centro, as de esquerda se destacaram em alguns setores⁴³.

Tabela 3.8. As doações médias das empresas e seus setores pelo posicionamento em relação ao governo em 2006

	Total	Gover- nistas	Oposicio- nistas	Outros
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura.	122.081	106.726	152.048	19.000
Construção	95.874	86.777	114.326	66.340
Indústrias extrativas, Eletricidade.	92.308	78.618	116.137	51.250
Indústria e Comércio de bens não duráveis/ semi-duráveis	85.317	80.997	97.010	35.696
Indústrias de transformação	74.813	72.425	80.636	40.661
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados.	57.206	53.296	61.745	28.606
Saúde humana e serviços sociais	48.247	38.087	68.780	13.000
Serviços, em geral	47.868	50.828	42.534	48.353
Transporte, armazenagem e correio	45.375	43.989	47.383	
Automóveis: Indústria e Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	35.972	36.874	35.685	18.444
Educação	23.902	12.696	36.975	-
Saneamento, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	18.023	23.121	8.409	32.000
Associações	17.652	36.000	13.354	5.175
Informação e comunicação	16.551	16.206	17.932	6.004
Sem Classificação	16.187	11.569	24.843	13.633
Total Geral	63.609	58.969	73.098	31.698

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e a classificação a partir de elaboração própria

⁴³ Em 2010, as candidaturas oposicionistas também receberam maior quantidade de recursos, em média, da maior parte dos setores de atuação. O de “construção”, por exemplo, doou, em média, R\$360.979 aos candidatos de partidos da oposição, já os da situação receberam R\$ 208.705. Diferente de 2006, o setor de saúde investiu maior quantidade de recursos em candidatos do governo, com a contribuição média de R\$ 100.802, contra R\$ 68.278. Outro setor em que se constatou uma mudança significativa foi o de Educação, que contribuiu com uma maior quantidade de recursos para os governistas (com R\$ 47.275 contra R\$ 10.540).

Assim, a desagregação do conjunto das doações de empresas, a partir de seus setores de atuação, permitiu ver um comportamento heterogêneo das mesmas em relação aos partidos. Não foi possível afirmar que existe um comportamento de priorizar doações a candidatos de apenas um partido, quando separamos as empresas pelos seus ramos de atuação. Também foi possível ver diferenças entre os setores, conforme agregamos os partidos em relação à ideologia e ao posicionamento diante do governo federal. Portanto, o “partidarismo” do setor empresarial merece ser visto com ressalvas, sendo o setor de atuação de cada empresa um importante aspecto que deve ser pensado.

3.4.3. Repensando o partidarismo 2: a estratégia de dispersar recursos

É possível que uma empresa opte por doar aos candidatos do PSDB e do PMDB, em um mesmo momento eleitoral, para a disputa de um mesmo cargo? O comportamento das empresas é “fiel” às candidaturas de um mesmo partido? Para responder tais indagações, partiremos do CNPJ de cada empresa como unidade de análise⁴⁴ e indagaremos se ela dispersou ou concentrou recursos em um ou mais partidos em suas doações aos candidatos, em 2006. É possível pensar na hipótese de que as empresas não dispersariam recursos em candidatos de outros partidos, portando-se de maneira fiel, em uma situação onde prevalecesse o “modelo partidário” de relação entre financiadores e o sistema político.

Antes de olhar diretamente os partidos, a análise das empresas se ateve em responder a indagação “se há dispersões de doações em candidatos”. A Tabela 3.9 mostra que, em 2006, a maior parte das empresas fez doações apenas a um candidato (87%), mas não é desprezível a quantidade que dispersou seus recursos (13%). Esta estratégia foi a mais comum entre

⁴⁴ Nesse ponto, o esforço foi de uniformizar os CNPJs com os nomes das empresas. Assim, se uma empresa, com o mesmo nome, apresentou mais de um CNPJ, ela foi tratada como uma única empresa. Uma limitação dessa opção é a existência de mais de um CNPJ em agrupamentos (empresariais), o que traz problemas em relação ao que pode ser compreendido do comportamento das grandes empresas.

aquelas com doações elevadas às candidaturas, em 2006: entre as que fizeram doações totais acima de R\$50.000, a quantidade de empresas que dispersaram recursos em mais de um candidato chegou a 34% (22% para dois ou três, 7% para quatro ou cinco e 6% para mais de cinco candidatos). Assim, embora o fenômeno da dispersão seja minoritário, ele se torna significativo no grupo dos grandes doadores às campanhas para Deputado Federal.

Tabela 3.9. A distribuição das empresas pela dispersão de recursos em candidatos eleitos em 2006 e o volume de recursos totais doados por cada uma					
Quantidade de candidatos/ Volume de recursos total de doações	Total	Até R\$ 5000	Entre R\$1000 e R\$50000	Entre R\$5000 e R\$10000	R\$50.000 ou mais
Apenas um candidato	84%	97%	90%	80%	38%
Dois ou três candidatos	12%	3%	10%	18%	34%
Quatro ou cinco candidatos	2%	0%	0%	1%	12%
Mais de 5 candidatos	2%	0%	0%	0%	16%
Total (N = 4497)	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral)

Mesmo contribuindo com mais de um candidato, é possível que essa dispersão se dê entre outros de um mesmo partido. A Tabela 3.10 nos mostra que, em 2006, entre 16% das empresas, apenas 12% optaram por doar a candidatos de um mesmo partido. Ou seja, quem escolheu dispersar recursos o fez majoritariamente em candidatos de partidos diferentes (71% doaram a candidatos de dois ou três partidos e 17% a quatro partidos ou mais). Esse valor é ainda mais elevado entre aquelas que fizeram doações totais de “R\$50.000 ou mais”: 57% contribuíram para dois ou três candidatos e 32% para mais de três⁴⁵.

⁴⁵ Em 2010, é possível ver valores muito semelhantes: apenas 10% daquelas que fizeram doações a mais de um candidato (16% em relação ao total) doaram a candidaturas de um mesmo partido. A dispersão em mais de um partido é a estratégia predominante em 90% desse conjunto de empresas (73% doaram a dois ou três partidos e 18% a quatro ou mais). Entre as empresas que mais recursos doaram, o percentual das que fizeram para quadro partidos ou mais é de 30%.

Tabela 3.10. As empresas que distribuíram recursos em partidos, pelo volume de doações totais, em 2006

Quantidade de candidatos/ Volume de recursos total de doações	Total	Até R\$ 5000	Entre R\$1000 e R\$50000	Entre R\$5000 e R\$10000	R\$50.000 ou mais
Apenas um partido	12%	19%	14%	11%	11%
Dois ou três partidos	71%	77%	85%	87%	57%
Acima de três partidos	17%	4%	2%	3%	32%
Total (N = 700)	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral)

A lógica da distribuição de dinheiro em várias candidaturas e partidos pode ser guiada ou ditada por considerações ideológicas; a doação múltipla se daria entre partidos que compartilhassem o mesmo espaço ideológico. A Tabela 3.11, indica que apenas 25% obedecem à condição de semelhança ou proximidade ideológica. Por exemplo, o dinheiro foi doado a candidatos do PT e do PC do B, mas não aos do PP. Assim, a dispersão em partidos de diferentes pontos da escala ideológica foi majoritária entre esse grupo de empresas: 75% das que distribuíram recursos a mais de um candidato o fizeram a partidos de diferentes pontos da escala ideológica. Trata-se de um dado que denota uma inconsistência ideológica de um conjunto de empresas, quando optou em dispersar seus recursos.

3.11. Dispersão de recursos por categoria ideológica em 2006

	%
Apenas partidos de uma categoria ideológica	25%
Partidos de duas categorias ideológicas (1)	56%
Partidos com as três categorias ideológicas	16%
Partidos não classificados (pequenos) e outros de uma categoria ideológica	2%
Partidos não classificados (pequenos) e duas categorias ideológicas	0%
Partidos não classificados (pequenos) e três categorias ideológicas	1%
Apenas partidos não classificados (pequenos)	0%
Total (N= 700)	100%

(1) Nas eleições de 2006, 21% doaram aos candidatos de centro e direita, 21% aos de centro e esquerda e 14% aos de esquerda e direita.

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral)

O mesmo teste foi feito, olhando o posicionamento dos partidos em relação ao governo. Como a tabela 3.12 nos mostra, um comportamento mais “fiel” pode ser identificado, quando comparamos com o cruzamento da ideologia, na

tabela anterior: 42% das empresas distribuíram seus recursos apenas em partidos que compartilharam da mesma postura em relação ao governo. Entretanto, é ainda significativo o percentual de empresas que dispersaram em candidatos de partidos governistas e oposicionistas (54% em ambos).

Tabela 3.12. Dispersão e a posição dos partidos em relação ao Governo em 2006

	%
Apenas partidos governistas ou oposicionistas	42%
Partidos oposicionistas e governistas	54%
Partidos não classificados e partidos governistas ou oposicionistas *	2%
Partidos não classificados e partidos governistas e oposicionistas *	2%
Apenas em partidos não classificados*	0%
Total (N= 700)	100%

* Nessas categorias foram agregadas empresas que dispersaram recursos em candidatos de partidos maiores, classificados pela posição em relação ao governo, e que também doaram àqueles de partidos menores, que não foram classificados.

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral)

Assim, embora seja possível identificar alguns padrões partidários entre as empresas, pode-se vislumbrar movimentos opostos a esse comportamento, que indicaram a convivência de uma lógica que não pode ser derivada da sigla partidária. Uma quantidade significativa de empresas se mostrou “infidel”, “promíscua”, doando, simultaneamente, a candidatos de partidos da “oposição” e “situação”, de “esquerda” e “direita”. Embora não seja um comportamento disseminado, ele foi identificado naquelas que contribuíram com maior quantidade de recursos, as quais acabaram dispersando suas doações em candidatos de partidos de distintos posicionamentos.

3.4.4. Repensando o partidismo 3: as desigualdades regionais

Um terceiro problema, na interpretação de um partidismo no comportamento do setor empresarial, refere-se às diferenças entre os distritos em que os candidatos recebem mais recursos de empresas. Quando olhamos os resultados agregados, acabamos desprezando concentrações de apoio empresarial em determinadas unidades da federação: apenas oito distritos (SP, MG, GO, RS, RJ, PR, BA e PE) concentraram 75% de todos os recursos

empresariais doados aos candidatos. Ou seja, em 2006, houve uma concentração importante em determinados estados, o que pode ocultar tendências de apoio que se manifestam no interior de cada distrito, com suas especificidades políticas, populacionais e socioeconômicas.

Tabela 3.13. Distribuição dos recursos privados doados aos candidatos eleitos a partir de seus distritos eleitorais		
	%	Soma (R\$)
São Paulo	25%	39.693.161
Minas Gerais	13%	21.047.633
Paraná	8%	12.781.309
Goiás	7%	11.458.250
Pernambuco	7%	10.864.266
Rio de Janeiro	6%	9.921.044
Bahia	6%	9.472.277
Rio Grande do Sul	5%	8.537.627
Ceará	3%	5.501.206
Santa Catarina	3%	5.109.176
Espírito Santo	3%	4.984.132
Pará	2%	3.896.731
Outros (Abaixo de 2%)	12%	18.618.306
Total	100%	161.885.118

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral)

O Gráfico 3.2 mostra a quantidade de Unidades da Federação em que cada partido obteve a maior quantidade de recursos, em relação aos demais, tanto em termos de valores absolutos, quanto divididos pela quantidade de candidatos eleitos. Por exemplo, o PP recebeu, em média, mais recursos que os demais no AC, AL, AM e no TO, contabilizando quatro UFs. Assim, organizando os cruzamentos, a partir das unidades da federação, buscou-se identificar se teve algum partido que protagonizasse a conquista de fundos, a partir de seus candidatos a Deputado Federal, em uma grande parte dos distritos.

Embora os candidatos do PMDB tenham recebido mais recursos em 11 distritos, quando controlamos pela quantidade de candidatos, constata-se que esse partido ficou em “primeiro lugar” em apenas um. Mesmo o PSDB, de que esperávamos maior protagonismo, teve o melhor desempenho em apenas 5 distritos, ao olharmos os valores médios. Assim, o que fica evidente é,

novamente, a ausência de um “partido central” em todos os distritos, para o setor empresarial, em 2006⁴⁶.

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral)

Como no caso da “dispersão”, há dinâmicas e padrões que dificultam investigar unicamente a partir das legendas partidárias dos candidatos. O resultado não é uniforme, quando desagregamos por distritos, sugerindo que o partido não pode ser considerado o único elemento para a decisão. Trata-se de um elemento que corrobora com as desconfianças em relação à força de nossas siglas nacionalmente, em que pesam também elementos locais e estratégicos das empresas ao dispersarem seus recursos.

⁴⁶ O mesmo ocorre em 2010, quando o PSDB teve o melhor desempenho em apenas 7 distritos. Os candidatos do DEM e do PMDB receberam, em média, mais recursos em apenas quatro distritos cada um. Assim como no ano de 2006, o PT não aparece entre os “primeiros colocados” de arrecadação de recursos, quando desagregamos dados a partir dos distritos eleitorais.

O presente capítulo tratou do problema do partidarismo no financiamento privado de campanhas no Brasil, normalmente caracterizado por possuir instituições que favorecem a representação personalista e a consequente fragilidade das organizações partidárias. Utilizando as receitas de campanha dos candidatos eleitos em 2006, identificaram-se alguns padrões de financiamento, com uma inclinação a doar maior quantidade de recursos aos partidos de centro e direita. Entre os partidos que desfrutaram de maior “preferência” dos “investidores”, destacaram-se o PSDB, o DEM, o PP, o PTB e o PPS.

Mesmo com alguns padrões observados, foram ressaltados três aspectos que tornam o fenômeno mais complexo: 1. Quando desagregamos as empresas, a partir de seus setores de atividade, constatamos uma variação significativa na distribuição de recursos aos partidos dos candidatos; 2. Não é desprezível o fenômeno da dispersão em candidatos de partidos diferentes, principalmente, entre as empresas que optaram por doar uma maior quantidade de recursos; 3. Apesar de ser um fenômeno significativo, a maioria dos recursos ocorre a partir de uma relação binária, com uma empresa doando apenas a um candidato; 4. Quando desagregamos os candidatos a partir de seus distritos eleitorais, também identificamos a ausência de um comportamento homogêneo.

Assim, é fundamental olharmos para outros aspectos, para que possamos compreender mais do comportamento das empresas que optam por doar recursos em campanhas para Deputado Federal. O modo como o financiamento privado foi assimilado pelo caso brasileiro permanece uma incógnita e a proposta das páginas que seguem é “olhar mais de perto” as candidaturas que receberam recursos de empresários, em 2006. Sem desprezar o debate em torno da fragilidade das organizações partidárias no Brasil, a proposta será acrescentar uma discussão em torno da trajetória política das candidaturas.

CAPÍTULO 4

As Trajetórias dos Candidatos a Deputado Federal e o Financiamento Empresarial

Para explicar as razões pelas quais as empresas efetuam suas escolhas, no financiamento de campanhas, há de se observar um conjunto de informações sobre a carreira dos candidatos. Ou, invertendo a lógica explicativa, candidatos de determinadas trajetórias que tiveram contatos com grupos e empresas no decorrer de sua carreira, teriam maiores incentivos para buscar recursos empresariais que outros. Embora a ordem causal não possa ser inferida do material disponível, os testes do presente capítulo indicam a relevância de variáveis ligadas à trajetória de cada candidato, por onde passou, a sua formação, os cargos que ocupou.

Como foi visto, olhar apenas as siglas partidárias é um caminho importante, se encaixa em um amplo debate acerca da representação política dos sistemas políticos, mas se mostrou insuficiente. A análise revelou um campo complexo, repleto de dificuldades derivadas da heterogeneidade de nossos distritos, das distintas atuações dentro do setor empresarial e de outros fatores ligados às estratégias das empresas, em nosso sistema político. Assim, a proposta é alterar a investigação e olhar as candidaturas “de perto”, buscando observar a trajetória de cada candidato, focando em alguns aspectos centrais na teoria.

O diálogo em relação à tese de fraqueza de nosso sistema partidário voltará a ser pensado, mas a partir de outro enfoque que não se atentará apenas para as siglas das candidaturas. A ideia é investigar o “capital político” que cada candidato traz consigo, no momento eleitoral, e como isso pode influenciar na conquista de recursos empresariais. Assim, a variável partidária será incorporada às outras ligadas à carreira pessoal de cada deputado, sendo

tratada como um elemento vital do “capital político” dos candidatos, no momento do financiamento de campanhas.

Em primeiro lugar, será justificado e delimitado o interesse em relação ao capital político do candidato, em uma breve revisão bibliográfica de trabalhos ligados, principalmente, à sociologia política. Em seguida, será proposta uma organização do debate em torno das carreiras, a partir de três “camadas” de fontes de capital político. Trata-se de uma organização que proporcionará um maior vínculo com o problema relativo ao financiamento de campanhas. A análise empírica iniciará com uma descrição da carreira daqueles que mais recursos receberam de empresas e, assim, alguns padrões serão identificados e, na parte seguinte, replicados para os demais candidatos. Logo, trata-se de um capítulo que também lidará com a relevância dos partidos políticos, no financiamento de campanhas, mas atentando-se para a trajetória de cada candidato.

4. 1. Carreiras, capital político e comportamento político

Os termos “carreira”, “trajetória” e “capital político” serão aqui utilizados de maneira indiscriminada, como um conjunto de informações agregadas ao nome do candidato, que facilita a escolha das empresas no momento em que decidem contribuir para alguma campanha (Marenco, 2000; Miguel, 2003; Maluf, 2010; Bourdoukan, 2005)⁴⁷. Assim, as profissões, a herança familiar, a passagem em cargos eletivos são exemplos de momentos na trajetória de cada candidato, que podem influenciar a sua atividade política, alterando o modo como ele inicia sua carreira, a importância das estruturas partidárias, a sua relação com eleitores e também com os financiadores de campanha.

⁴⁷ Alguns dos trabalhos que lidaram com essa temática utilizaram-se muito dos escritos de Pierre Bourdieu a respeito do “capital político”. Para o autor francês, “O capital político é uma forma de capital simbólico, crédito firmado na crença e no reconhecimento ou, mais precisamente, nas inúmeras operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa (...) os próprios poderes que eles reconhecem” (Bourdieu, 2009: 187-8).

É possível afirmar que o conceito de “capital político” abrange não apenas a existência de determinadas características e experiências dos candidatos, mas pensa, principalmente, no reconhecimento delas como algo relevante para balizar as decisões políticas. Ou seja, não é suficiente o ator portar determinado traço, o interlocutor (outros políticos, os eleitores, os financiadores de campanha) deve ter conhecimento e julgá-lo importante para a atividade política. Portanto, é possível pensar o “capital político” como um fenômeno que envolve a comunicação e a produção de uma “reputação” junto aos eleitores, aos outros políticos e também às empresas⁴⁸.

Assim, não se trata de um elemento unidimensional, pois tanto trajetórias pessoais quanto organizacionais interferem na sedimentação do “capital político” de um candidato. A seguinte definição de Rui Tavares Maluf (2010) exemplifica a variedade de aspectos contidos na constituição do “capital político”:

“Pode ser construído ao longo da militância do partido político, mas ser acumulado em arenas circunvizinhas à política, como em um sindicato ou um órgão de representação de classe. Por vezes, esse capital vem de fora da política, ou seja, é convertido a partir de outra atividade que lhe deu credibilidade, prestígio” (Maluf, 2010: 47).

O capital político pode ser entendido como uma sinalização a partir do perfil de um candidato, que pode sugerir que ele está melhor capacitado para desempenhar determinadas funções que outros. Como Luís Felipe Miguel aponta, o capital político “indica o reconhecimento social que permite que alguns indivíduos, mais do que outros, sejam aceitos como atores políticos e, portanto, capazes de agir politicamente” (Miguel, 2003: 115). Assim, é importante destacar que se trata de um tema que lida com as diferenças entre as candidaturas, o que implica na possibilidade de que as escolhas de eleitores

⁴⁸ Trata-se de uma definição que se aproxima da de Bourdieu que considera que o capital político “é um poder que existe porque aquele que lhe está sujeito crê que ele existe” (2009: 188).

e empresas possam ser influenciadas pelo conhecimento de determinados traços da trajetória de cada candidato⁴⁹.

Ou seja, trata-se de uma definição ampla, que engloba tanto traços herdados, que precedem a atividade política, quanto aqueles adquiridos em seu interior. Logo, o que aqui está sendo tratado como capital político implica em reconhecimento de determinadas capacidades, derivadas de aspectos como a ocupação profissional ou a experiência em cargos executivos eletivos. *Assim, falar de capital político é tratar de assimetrias e diferenças, é lidar com desigualdades entre os candidatos que alteram a hierarquia de preferências de eleitores e financiadores.*

Logo, o que será problematizado é o “reconhecimento” de aspectos da carreira de um candidato pelos financiadores de campanha. Traços como a classe social, a formação acadêmica e a experiência política podem ser compreendidos como irrelevantes na atividade política por eleitores e por aqueles que doam recursos. O esforço será, então, de compreender como o “capital político” pode influenciar, de algum modo, a escolha das empresas, quando doam recursos; ou seja, se é possível identificar o “reconhecimento” da importância política de variáveis ligadas à trajetória de cada candidato por doadores empresariais.

Um ponto que merece ser destacado é a diferenciação que Pierre Bourdieu faz dos tipos de capital político, que podem emergir de trajetórias internas ou externas ao campo político. Trata-se de uma diferenciação importante para se pensar o papel dos partidos na constituição das carreiras políticas. Para o autor francês, é possível que esse “capital simbólico” do político emergja de eventos extraordinários que ele possa ter realizado (*heróico*⁵⁰), de sua experiência pessoal e gradual fora da arena política

⁴⁹ Como afirma o autor, “O capital político é, em grande medida, uma espécie de capital simbólico: o reconhecimento da legitimidade daquele indivíduo para agir na política. Ele baseia-se em porções de capital cultural (treinamento cognitivo para a ação política), capital social (redes de relações estabelecidas) e capital econômico (que dispõe do ócio necessário à prática política)” (Miguel, 2003: 121).

⁵⁰ Embora não lide diretamente com esse tipo, é importante apresentar a definição proposta por Bourdieu: “(...) o capital pessoal a que se pode chamar de heróico ou profético no qual pensa Max Weber quando se fala em ‘carisma’ é produto de uma ação inaugural, realizada em situação de crise, no vazio e no silêncio deixados pelas instituições e os aparelhos” (Bourdieu, 2009: 191);

(*notoriedade ou popularidade*) e também a partir da ligação com uma organização, como o partido político (*delegado*).

É importante notar que Bourdieu, em seus “tipos”, parte de um raciocínio muito comum no que se refere à discussão que lidou com a questão das carreiras: o capital político pode ser formado a partir de desenvolvimentos e iniciativas externas às instituições e às organizações políticas, ou pode vir a partir delas. Quando olhamos para o tipo “popularidade”, Bourdieu deixa evidente a proposta de “conversão” de aspectos herdados e adquiridos em outros âmbitos da vida. Como afirma o autor, :

“O capital (...) de ‘popularidade’ (...) é frequentemente produto da reconversão de um capital de notoriedade acumulado em outros domínios e, em particular, em profissões que, como as liberais, permitem tempo livre e supõe certo capital cultural ou, como no caso dos advogados, um domínio profissional da eloquência” (Bourdieu, 2009: 190-1);

Já no capital político moldado a partir da “delegação”, o autor destaca a relevância da organização partidária nas carreiras. A imagem dos políticos seria construída a partir da experiência partidária, da passagem por cargos, da defesa de bandeiras e programas. Ou seja, o reconhecimento do interlocutor-eleitor se basearia não na profissão do candidato ou na sua família, mas no fato de ter ocupado determinado cargo partidário, em sua ligação com as causas que marcam a existência de um partido. Assim o autor define esse tipo:

“O capital delegado da atividade política é (...) produto da transferência limitada e provisória (apesar de renovável, por vezes vitaliciamente) de um capital detido e controlado pela instituição e só por ela: é o partido que, por meio da ação dos seus quadros e dos seus militantes, acumulou no decurso da história um capital simbólico de reconhecimento e fidelidade e que a si mesmo se dotou (...) de uma organização permanente de membros capazes de mobilizar os militantes, os aderentes e os simpatizantes e de organizar o trabalho de propaganda necessário à obtenção dos votos” (Bourdieu, 2009: 191-2).

Assim, o sociólogo francês apresenta uma questão central em todo o debate acerca das carreiras dos políticos: o peso das organizações partidárias na formação do capital político dos candidatos. Trata-se de um aspecto que incide em temas centrais do debate relativo às organizações partidárias e aos sistemas políticos, sendo possível pensá-lo a partir da interação de três níveis de análise: o individual (da carreira), o organizacional (do partido) e o sistêmico (do sistema partidário). Por exemplo, é possível pensar que em sistemas políticos caracterizados pela centralidade dos partidos, a tendência seria de carreiras mais ligadas às estruturas dos mesmos, algo que será explorado adiante.

Portanto, a pretensão do presente capítulo é olhar a influência de traços do capital político no financiamento privado de campanhas. Assim, buscarei oferecer contribuições tanto para o tema do financiamento empresarial, quanto para o das trajetórias e carreiras de nossos representantes. É importante destacar que se trata de um campo ainda pouco explorado, não apenas pelos que lidaram com o financiamento de campanhas, mas também por aqueles que trataram do comportamento dos eleitores e dos partidos. A ideia é pesquisar os elementos exógenos e internos da política, algo que passa por como os candidatos são moldados e quais os seus vínculos com grupos sociais e partidos.

4.2. Partidos e trajetórias individuais: olhando a carreira a partir de “camadas”

O capital político dos candidatos brasileiros será investigado a partir de “camadas”, que envolvem aspectos político-partidários, a formação profissional e vínculos familiares. O esforço será o de combinar e organizar algumas abordagens que lidaram com as carreiras e com o recrutamento feito pelos partidos. Estes trabalhos se ancoram em diferentes enfoques teóricos, passando por variáveis mais utilizadas em estudos de sociologia e antropologia política. Assim, aqui serão destacados três “momentos” da carreira política, a

partir de trabalhos que lidaram especificamente com cada uma destas “camadas”.

4.2.1. Os vínculos locais e a família dos candidatos

Não é incomum referências à centralidade da família nas carreiras políticas dos candidatos. O componente familiar do capital político brasileiro faz parte de uma longa tradição de interpretação da política brasileira, pensando-a como essencialmente ancorada em estruturas locais, municipais, onde se estabelecem relações de *clientelismo* e *patronagem*. É nesse ambiente que o papel da família, na carreira política, aparece como central, sendo uma fonte de reconhecimento local e, conseqüentemente, de uma teia de relações pautadas no favor, “no atendimento médico”, no intermédio junto aos problemas com o Estado, entre tantos outros ligados à lógica de uma relação de proximidade com o favor.

O trabalho qualitativo de Karina Kuschnir, *O Cotidiano da Política* (2000), mostra como a herança familiar influenciou na formação política de Marta Silveira, filha de Fernando Silveira, personagem da política de Rosário, um município do estado do Rio de Janeiro. O seu esforço, na primeira parte de sua obra, é pensar como o parentesco contribuiu para a transformação de uma psicóloga recém-formada em uma forte candidata ao cargo de vereador no Rio de Janeiro. A autora apresenta a carreira de Marta a partir de uma sequência de eventos e processos que envolvem, tanto a sua relação com a família, quanto o trabalho junto aos eleitores.

Um ponto central, destacado por Kuschnir, é a relação muito próxima de sua família com a população local. Não se trata de uma relação pautada no marketing ostensivo, mas sim no atendimento imediato a demandas dos eleitores na área de saúde. A autora narra alguns eventos em que o “pai da deputada enfrenta órgãos públicos e consegue internações” (Kuschnir, 2000: 19). Assim, a “família Silveira” sedimenta uma teia de relações marcada pelo reconhecimento e pelo afeto da população local: “A associação dos

sentimentos de gratidão, adoração e respeito indicam que a comunidade desenvolve uma forte relação afetiva e, de certa forma, de subordinação com o deputado e sua esposa, depois do atendimento” (Kuschnir, 2000: 20).

Em relação à formação da carreira de Marta, a autora destaca o fenômeno de conversão da “filha” em um “político”. Trata-se de um processo que envolve a herança familiar, mas também a continuidade do trabalho junto aos eleitores. Não se trata de uma transferência automática, mas sim de um processo que envolve um grande trabalho assistencial por parte da filha. Assim, “Marta recebeu e transformou sua herança em um projeto de carreira” (Kuschnir, 2000: 52). Ou seja, a “família” só se converteu em capital político, a partir do momento em que a personagem escolhida por Kuschnir realizou um esforço de continuar as atividades assistenciais junto à população local.

Kuschnir, mesmo citando esforços pessoais ou vínculos partidários, destaca a centralidade que a família possui na vida política em cidades menores: “a ausência de parentesco ou de alianças com famílias ligadas ao poder praticamente exclui a possibilidade de um novato ser bem sucedido politicamente” (Kuschnir, 2000: 57). O vínculo familiar leva tanto à existência de um reconhecimento prévio ligado ao sobrenome, quanto a um “treinamento informal” de todo cotidiano da política. Ou seja, embora descarte interpretações deterministas, a autora afirma que se trata de um elemento fundamental na carreira daqueles mais ligados aos municípios menores. Trata-se de uma “camada” associada à política local, confundindo-se com um “modo antigo” de se fazer política, marcado pelo contato próximo, alimentado pela oferta de favores e serviços junto ao eleitor.

4.2.2. A formação profissional dos candidatos

Depois da família, Kuschnir aponta a importância da formação profissional de Marta Silveira, que passou a atuar na área de saúde por ser psicóloga. Assim, a ocupação do candidato pode ser pensada como uma “segunda camada” de sua carreira, que parece ser fundamental para a formação do capital político de um candidato. Agora, não a proximidade na

distribuição de serviços é destacada, mas sim os vínculos com grupos profissionais e classes sociais ⁵¹. Trata-se também de uma camada “pré-política” que ocorre antes do indivíduo tornar-se candidato, que enfatiza elementos exógenos à arena política, mas ligada a uma interpretação da política como determinada por variáveis socioeconômicas.

Os trabalhos de Leôncio Martins Rodrigues (2002, 2006) sobre a composição ocupacional do Congresso Brasileiro exemplificam essa abordagem, que investiga as conexões dos parlamentares com grupos sociais, através de suas ocupações. Nesses trabalhos, Rodrigues constata que as atividades profissionais dos legisladores se distribuem de maneira consistente no contínuo esquerda-direita a partir dos partidos políticos. Ou seja, o autor constata uma significativa ligação do nosso sistema partidário com a ocupação dos parlamentares eleitos, sendo os partidos representativos de distintos perfis ocupacionais.

Assim como Kuschnir, Rodrigues julga a carreira política condicionada por fatores exógenos, a qual se move a partir de uma sequência definida de momentos que a antecedem: “As origens sociais, que normalmente se relacionam com as atividades pré-políticas dos candidatos potenciais, constituem a primeira forma de filtro seletivo, ao qual, obviamente, se seguem outros” (Rodrigues, 2006:117). Trata-se de uma tese que reforça elementos de pertencimento não apenas a uma família, mas a uma classe social, em uma abordagem que se aproxima de um enfoque marxista a respeito dos partidos e do funcionamento de nossas instituições. Logo,

“Há, pois, um encaminhamento ‘natural’ que leva, por exemplo, o trabalhador industrial, o bancário ou o professor da rede pública com alguma ambição política a procurar o partido em que as pessoas de

⁵¹ Débora Messemberg também partilha de perspectiva semelhante, ao destacar a importância de aspectos regionais para a delimitação e compreensão do que ela denomina de “elite parlamentar”. Para a autora, a “região eleitoral” é compreendida como “o lugar da representação do parlamentar, (...) como o *locus* da construção de sua carreira e de seu ser político” (Messemberg, 2002: 69). Assim, para a autora, é possível destacar o elemento regional como estruturante de todo desenvolvimento das carreiras dos políticos. Analisando tanto a ocupação profissional, quanto a experiência política e executiva, Messemberg confere extrema importância à região do deputado, encontrando diferenças importantes de trajetórias entre as regiões do país.

meios relativamente equivalentes sejam majoritárias e imponham os valores e modos de comportamento grupal” (Rodrigues, 2006: 116)

Em seu estudo mais recente (2006), Rodrigues constata que o Brasil tem experimentado uma significativa transformação na distribuição das profissões da Câmara dos Deputados, com uma progressiva redução dos empresários urbanos e rurais e uma entrada maior de profissionais liberais e sacerdotes. Na verdade, é importante destacar que a mudança do perfil sócio profissional da Câmara está associada à queda e ao crescimento de determinados partidos. Trata-se de um fenômeno correlato, pois, para Rodrigues, o recrutamento partidário passa pelos grupos sociais, sendo o sistema político um receptáculo de dinâmicas e composições sociais.

Assim, o autor enfatiza a relevância do período pré-político dos candidatos:

“As pessoas de famílias ricas (ou que enriqueceram por esforço próprio antes de entrar na política) muito dificilmente procuram, para sua iniciação política, partidos considerados de esquerda. A adesão a um desses partidos iria prejudicá-las nas relações com seus círculos sociais e dificultar sua ascensão na vida pública. Inversamente, os que vêm de classes populares não procuram partidos considerados de direita, em que, no caso brasileiro, predominam políticos e candidatos de classe rica” (Rodrigues, 2006: 115-16).

Além das profissões, é possível pensar também a partir dos vínculos formados com associações profissionais, sindicatos e igrejas. O trabalho de Odaci Luiz Coradini, *Em nome de quem? Recursos sociais no recrutamento das elites políticas* (2001), explora a questão das ocupações dos grupos dirigentes do Rio Grande do Sul, buscando interligá-los com entidades de representação de classe e religiosos. Analisando as candidaturas de 1994 e 1998, Coradini destaca a relevância da trajetória sindical para candidatos de partidos de esquerda. Em candidaturas de partidos como o PMDB, PTB e PSDB, é possível identificar a relevância de associações empresariais e também de ações filantrópicas dos candidatos. Citando um deles, Coradini

assim reforça a importância da vida associativa na formação do capital político: “Como principal trunfo de campanha, destaca sua ‘experiência (...) na presidência da CUT do RS e do Sindicato dos Metalúrgicos de Porto Alegre’, mas também sua militância, ‘que começou aos 20 anos’ na Juventude Operária Católica” (Coradini, 2001: 59)

De modo geral, Coradini salienta a complementaridade com as profissões que a experiência em associações proporciona na carreira política dos candidatos. Para o autor, a ocupação importa, mas ela engendra também no capital político, na medida em que contatos com grupos mais amplos são criados. Assim, estar em sindicatos, associações de empresários e Igrejas possibilita a conversão da ocupação de cada candidato em características aceitas como relevantes para que ele ocupe um cargo político.

Em relação aos vínculos com associações, são importantes as referências aos estudos sobre os candidatos ligados às igrejas evangélicas⁵². Trata-se de um amplo conjunto de trabalhos que destaca especificidades de atuação de um grupo parlamentar que emerge a partir de laços com as igrejas que desenvolvem atividades para promover e eleger o candidato. Por exemplo, Ari Pedro Oro (2005) destaca o esforço organizacional da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) para eleger seus candidatos, o que envolve uma racionalidade política dentro da organização religiosa. Assim o autor explica o sucesso da IURD na eleição de suas bancadas:

“Como procede a Igreja Universal para alcançar tal façanha no campo político? Ela resulta de um modo próprio de fazer política que desde 1997 adotou, a nível nacional, o modelo corporativo da ‘candidatura oficial’, cujo número de candidatos para os distintos cargos eletivos depende do capital eleitoral de que dispõe. (...) E uma vez lançados os candidatos usam os cultos, as concentrações massivas e a mídia própria (televisão, rádio, jornal) – de acordo com a legislação eleitoral – para fazer publicidade dos mesmos” (Oro, 2005: 123).

⁵² É grande a produção sobre a inserção dos evangélicos na política brasileira, sendo possível destacar os estudos de Flávio Pierucci (1996), Paul Freston (1993), Alexandre Fonseca (2002), Ari Pedro Oro (2005) e Maria das Dores Campos Machado (2006).

Logo, pensando no problema em questão, é possível supor que uma empresa escolha doar dinheiro a um candidato devido ao pertencimento ao grupo mais próximo de seus interesses. Por exemplo, um candidato agropecuarista seria mais interessante a uma empresa desse setor, sendo menos provável a doação a alguém ligado à bancada sindicalista. Também é importante pensar no sentido inverso da questão: há grupos de candidatos aos quais o dinheiro é menos necessário para a atividade política. Isso pode ocorrer entre os evangélicos que desfrutariam de sólidas bases eleitorais, sem a necessidade de competir com outros em seus redutos eleitorais.

4.2.3. A experiência político-partidária e o capital político

É na última camada onde se concentram as experiências políticas dos candidatos. Trata-se do momento em que ocorre o recrutamento pelos partidos, que pode ser pautado em elementos pré-políticos (camada familiar e de ocupação) ou em desenvolvimentos no interior da organização partidária. É nessa camada que é possível pensar, de maneira mais clara, como se processa a conversão em capital político das características pré-políticas, das experiências partidárias e em cargos legislativos e executivos. É nesse momento que os tipos de “delegação” e de “notoriedade”, cunhados por Bourdieu, ganham forma e se vinculam com o amplo debate acerca da representação partidária nos sistemas políticos.

Para explorar essa questão, é possível recorrer ao seminal trabalho de Angelo Panebianco, *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos* (2005). Para o autor italiano, as carreiras dos candidatos seriam determinadas por traços das organizações dos partidos, no modo como eles lidam com a presença de “novatos” em seus quadros e quais suas estratégias para conquistarem maior quantidade de cargos e votos. Assim, a importância da família e a experiência profissional dependeriam de como os partidos se organizariam. Determinadas estruturas podem favorecer uma carreira que se processa progressivamente no interior do partido, o que obrigaria mesmo

aqueles de “famílias importantes” a trabalharem no partido e se desenvolverem a partir de uma hierarquia interna da organização.

Segundo Panebianco, um partido político forte/institucionalizado se caracteriza por uma “forte concentração do controle sobre as zonas de incerteza e, por conseguinte, sobre a distribuição de incentivos organizativos” (2005: 111). De modo geral, trata-se de uma organização marcada por grande controle de lideranças em relação aos grupos internos e às incertezas proporcionadas pelo ambiente externo. No que diz respeito especificamente às carreiras, Panebianco vê que o grau de “força” de um partido também proporciona mudanças no modo como as carreiras se desenvolvem: “(...) nos partidos com institucionalização mais forte, a atividade política tende a se configurar com as características de uma verdadeira ‘carreira’: *entra-se no partido nos níveis mais baixos e sobe-se, depois de um longo aprendizado, degrau por degrau* [grifo meu]” (2005: 114). Assim,

“(...) pode-se afirmar também que a institucionalização forte corresponde ao predomínio de ‘integrações verticais’ das elites: *entra-se na organização nos níveis interiores e sobe-se até o vértice; as elites nascem e são ‘criadas’ dentro da organização* [grifo meu]. A uma institucionalização fraca corresponde, por sua vez, uma ‘integração horizontal’ das elites: *entra-se no partido em níveis altos por âmbitos externos* [grifo meu], nos quais já se ocupa uma posição de predominância, isto é, convertem-se em recursos políticos de outro gênero” (2005: 115).

Trata-se de uma classificação muito semelhante à proposta por Pipa Norris (1997), quando observa os efeitos que diferentes contextos institucionais proporcionam ao recrutamento partidário. Segundo a autora, é possível dividir o desenvolvimento das carreiras a partir de dois tipos: o hierárquico⁵³ e o lateral.

⁵³ A seguinte citação de André Marengo ilustra esse perfil de carreira: “Neste caso, a indicação para uma candidatura segue um padrão centrípeto, premiando lealdades confirmadas após anos de dedicação ao partido. Carreiras adquirem a forma de um *cursus honorum*, em que ingressando nos níveis mais inferiores da hierarquia partidária, o tempo necessário para o aspirante percorrer, dos primeiros postos até uma cadeira parlamentar é, em regra, longo. Com uma reduzida circulação entre ocupantes de cargos, a progressão na hierarquia da carreira torna-se lenta. O postulante deve esperar, prudentemente, que se ofereça uma vaga, com poucas perspectivas de desafiar, com êxito aos veteranos. Ambiente que constitui uma escola

Enquanto o primeiro está localizado em democracias parlamentaristas, o segundo se liga a contextos institucionais presidencialistas e federalistas. No caso das carreiras hierárquicas, há uma centralização maior em torno dos partidos políticos, que culmina em uma maior profissionalização da atividade política; em se tratando das carreiras laterais, a autora destaca o fato delas significarem uma multiplicidade de acesso à competição política e também um maior “amadorismo”.

Para uma parcela significativa dos trabalhos que lidaram com essa temática para o caso brasileiro, os padrões de carreira de nossos partidos seriam de “institucionalização fraca”, isto é, os políticos não possuem qualquer vínculo sólido e duradouro com seus partidos em suas carreiras. É possível encontrar referências nos trabalhos dos brasilianistas Scott Mainwaring (2001), Barry Ames (2003) e David Samuels (2003b). Para essa interpretação, a entrada na política não seguiria uma dependência em relação às siglas partidárias; seria de “integração horizontal”, em que traços como a família e a experiência profissional teriam maior relevância na disputa por altos cargos.

Por exemplo, identificando um ambiente de alta migração, fragilidade dos líderes partidários e das organizações, Mainwaring (2001) sugere a irrelevância das siglas partidárias nas trajetórias dos candidatos. Para o autor, cada político se preocupa, antes de qualquer outra coisa, “com sua própria carreira política” (Mainwaring, 2001: 217) e ela passa de maneira autônoma aos partidos, caracterizados como “organizações frouxas, que permitem que os políticos atuem com desconsideração de regras e compromissos” (Mainwaring, 2001: 220). Barry Ames (2003) faz afirmações semelhantes ao olhar para as carreiras dos parlamentares brasileiros, identificando uma “brevidade da carreira legislativa, aliada a uma alta migração partidária”:

“Os deputados brasileiros não costumam fazer projetos para longas carreiras parlamentares (...). Seduzidos pelas ofertas de comissões de cargos nas comissões parlamentares, por projetos de obras públicas e outras vantagens com que lhes acenam os líderes partidários no afã de

política, onde o aspirante é socializado, adquirindo regras e valores deste mundo.” (Marenco, 2000: 39).

engrossar suas bancadas, os deputados brasileiros costumam mudar de partido logo no início da sessão legislativa” (Ames, 2003: 97).

Como sustenta Samuels:

“In the United States, representatives combine membership in national party with representation in local interests. Both national partisanship membership and ‘the personal voter’ are important. In Brazil, on the other hand, while the leftist parties may be exceptions, for the was majority of congressional deputies national partisan images are relatively unimportant, and few politicians see a career in the legislature as a way to influence policy” (Samuels, 2003b: 210).

André Marengo talvez seja o autor que mais se dedicou a tratar desse fenômeno no Brasil. Em uma ampla análise empírica que incorporou dados da Câmara de deputados federal e das Assembleias legislativas de nossos dois últimos períodos democráticos (2000), o autor identifica a existência de diferentes padrões de carreira que convivem no mesmo período histórico, no mesmo ambiente institucional. O primeiro é o tradicional “político profissional”, marcado pelo “treinamento local, experiência política, predomínio de trajetórias legislativas”. Portanto, trata-se de um ator “forjado a partir de longas carreiras públicas” (Marengo, 2000: 95-6). O outro seria composto por candidatos que conseguem êxito sem qualquer ligação duradoura com os partidos⁵⁴, que não possuem uma trajetória progressiva dentro da carreira legislativa. Segundo Marengo, é possível identificar uma recente queda da quantidade dos “freshmen”, o que indicaria um progressivo crescimento de um legislativo mais especializado.

Um aspecto incorporado à análise é o incremento trazido pela experiência administrativa nas carreiras dos legisladores, influenciando

⁵⁴ Assim o autor define esse tipo de carreira: “Em contraste, um recrutamento lateral tende a valorizar atributos adquiridos fora das fronteiras organizacionais. Prestígio, posses e relações firmadas na vida privada são, neste caso, meios mais eficazes para a arregimentação de apoios. Detendo recursos próprios, candidatos não dependem do aval da liderança partidária, podendo ignorá-la com menor risco para o ingresso ou continuidade em sua carreira. Inversamente, são os dirigentes partidários que necessitam da notoriedade emprestada por seus nomes à lista de candidatos do partido” (Marengo; 2000: 39-40).

significativamente nas trajetórias de percentuais significativos dos políticos brasileiros. Como sustenta,

“Cargos administrativos parecem representar o aditivo para a projeção de carreiras públicas. Em contraste com a dinâmica negocial do Legislativo e suas limitações constitucionais ou políticas para produzir decisões, postos executivos dispõem de margens de ação mais aptas a produzir o sentimento de eficácia pelo titular e de reconhecimento por seus consumidores potenciais. Incursões por ministérios ou secretarias estaduais, ou ainda, a atração pelas prefeituras municipais representam alternativas para dinamizar carreiras que, limitadas à atividade legislativa, correriam o risco do esgotamento e sua substituição por concorrentes mais próximos aos olhos de seus eleitores” (Marenco, 2000: 103)

Um elemento importante do trabalho de Santos é incorporar as diferenças existentes entre os partidos políticos. Ou seja, embora o sistema eleitoral e de governo levem a determinados incentivos comuns a todos, o autor ressalta que os partidos diferem em relação à presença de “novatos” e “nativos”. O PT, seguido pelo PSDB e PMDB possuem um maior tempo de filiação de seus quadros nas bancadas estaduais. Já o PP, o PTB, o PL e o PPS possuem listas de “ingresso recentes”, de maneira mais disseminada. Ou seja, os partidos brasileiros possuem distintas configurações que levam a diferenças no modo como as carreiras dos políticos brasileiros se distribuem⁵⁵.

Assim, o partido será a camada final, podendo os cargos ocupados e todo desenvolvimento da carreira se processar internamente às estruturas dos partidos ou de maneira paralela a eles, a partir de traços de popularidade adquiridos em outros âmbitos da vida política, social e pessoal do candidato. Trata-se de um trabalho que destaca que as carreiras dos políticos brasileiros não são constituídas de maneira homogênea, a partir de um único impulso

⁵⁵ Em artigo mais recente, o autor voltou a reforçar a relevância das especificidades de cada partido: “Padrões de carreira tornam-se mais nítidos quando a reconstituição das trajetórias políticas é promovida considerando os partidos separadamente, uma vez que as sequências de carreira estão associadas às oportunidades oferecidas dentro de cada organização partidária, conforme sua estrutura hierárquica, centralização e controle sobre a seleção de candidaturas” (Marenco, Serna, 2007: 101)

institucional. Para Marengo, cada partido proporcionaria distintos incentivos de carreiras, levando à sedimentação de diferentes trajetórias, mesmo em um sistema eleitoral que favoreceria uma “inserção lateral” na política.

A figura 4.1 ilustra e nos ajuda a organizar as “camadas” das carreiras políticas, podendo-se observar algumas possibilidades de desenvolvimento. O padrão I é aquele que ocorre de maneira autônoma das estruturas partidárias, em que os traços das camadas pré-políticas se convertem automaticamente em capital político na disputa para Deputado Federal. Já o padrão II ocorre quando é possível identificar um desenvolvimento da conversão das características da carreira do candidato, dentro das estruturas partidárias, mesmo sem ter ocupado cargos executivos ou legislativos. O caminho III é o que pode ser pensado como uma trajetória legislativa progressiva, em que o candidato, vinculado a um mesmo partido, passa por cargos legislativos locais e acumula experiência e visibilidade. No IV, a experiência em cargos executivos é fundamental na compreensão da carreira do candidato, que ocupou cargos como o de prefeito e, assim, reforça e aumenta seu capital político para se tornar candidato a Deputado Federal. Longe de exaurir as possibilidades, trata-se de uma ilustração que permite problematizar aspectos de nossas elites políticas.

Figura 4.1. As carreiras e o seus possíveis desenvolvimentos

. Assim, as sequências expostas, acima, serão destacadas nas páginas seguintes, em que serão identificados os traços das carreiras dos candidatos que mais estão ligadas com a conquista de recursos empresariais de campanha. É importante destacar que tais camadas e trajetos não são estanques, podendo existir interdependência entre as camadas e sequências, para a conquista de recursos. De qualquer modo, a hipótese geral pode ser formulada em torno da tese personalista de carreiras de nossos políticos, da irrelevância das organizações partidárias na constituição de um “capital político” dos candidatos perante o setor empresarial. Segundo as teses mais pessimistas de nosso sistema, laços entre empresas e candidatos seriam derivados de experiências pessoais do candidato: de sua família, de sua atuação profissional, tal como o “trajeto I” na figura anterior.

4.3. O financiamento empresarial e as trajetórias dos candidatos eleitos em 2006

Um modo de se aproximar da influência dos traços das carreiras dos deputados, na conquista de recursos empresariais de campanha, é olhar um pouco aqueles que mais doações de empresas receberam, em 2006. Trata-se de uma estratégia de identificar as variáveis contidas em um restrito grupo e, assim, aplicá-la nos demais candidatos eleitos. Assim, o movimento será de, em primeiro lugar, olhar qualitativamente as carreiras daqueles que mais recursos receberam em 2006 e, em seguida, replicar os traços identificados em relação aos demais.

A maior parte das informações foi coletada a partir das fornecidas pelos candidatos ao Portal da Câmara dos Deputados a respeito das suas carreiras, armazenados como “Repertório biográfico” dos deputados brasileiros. Trata-se de um formulário que cada deputado preenche, contendo informações pessoais e de sua carreira, tanto menções a sua experiência legislativa quanto executiva. Também há dados relativos às associações de que o candidato faz parte. Diante de algumas lacunas, o material foi complementado com informações retiradas de portais dos próprios candidatos. Assim, de modo geral, *todo o levantamento da carreira política foi feito a partir do que foi declarado pelo candidato eleito.*

O quadro abaixo contém os vinte deputados que mais recursos receberam em 2006, com informações referentes aos seus partidos, distritos, quantidade de doações por empresas e o percentual que esses recursos representam em suas contas. De modo geral, tratam-se de candidaturas em que os recursos de empresas têm um grande peso em suas contas e são concentradas em estados de alta magnitude, como São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Bahia. A escolha dessa quantidade de candidatos não obedeceu a um critério estatístico; apenas respondeu à necessidade de se iniciar a análise a partir de um grupo restrito de candidatos.

Tabela 4.1. Os vinte candidatos que mais recursos empresariais receberam em 2006

Candidato	UF	Partido	Doações Empresariais	Percentual em relação às receitas de cada um
Walter Meyer Feldman	SP	PSDB	2.357.546	86%
Antônio Palocci Filho	SP	PT	2.164.035	91%
Jacob Alfredo Stoffels Kaefer	PR	PSDB	1.997.989	68%
Paulo Pereira Da Silva	SP	PDT	1.891.350	95%
Rodrigo Santos Da Rocha Loures	PR	PMDB	1.784.502	61%
Armando De Queiroz Monteiro Neto	PE	PTB	1.684.423	90%
Paulo Renato Costa Souza	SP	PSDB	1.653.534	76%
Carlos Alberto Lereia Da Silva	GO	PSDB	1.478.980	76%
Roberto Egidio Balestra	GO	PP	1.419.076	64%
Antônio Carlos De Mendes Thame	SP	PSDB	1.367.467	87%
Luiz Paulo Teixeira Ferreira	SP	PT	1.341.623	78%
Nárcio Rodrigues Da Silveira	MG	PSDB	1.309.160	88%
Rodrigo Batista De Castro	MG	PSDB	1.302.780	90%
Jose Aldo Rebelo Figueiredo	SP	PC do B	1.267.650	87%
Iris De Araújo Rezende Machado	GO	PMDB	1.247.198	90%
Sandro Antônio Scodro	GO	PL	1.230.400	72%
Jader Fontenelle Barbalho	PA	PMDB	1.160.162	59%
Ciro Ferreira Gomes	CE	PSB	1.140.000	95%
Jose Mucio Monteiro Filho	PE	PTB	1.123.987	78%
Jutahy Magalhaes Junior	BA	PSDB	1.095.750	96%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Como foi visto, é muito comum a classificação das carreiras a partir da relevância dos partidos políticos, sendo conveniente utilizar a denominação proposta por Panebianco, acerca das trajetórias, ressaltando suas ligações com a estrutura partidária. Assim, iniciaremos a análise a partir de desenvolvimentos de carreiras que se inserem “lateralmente” na esfera política, que se destacaram entre o grupo daqueles que mais recursos receberam, mas sem uma trajetória ligada a um partido político. Em seguida, serão analisados casos que se encaixaram em uma trajetória “horizontal”. O movimento será sempre de olhar os casos individuais e, em seguida, observar como as variáveis se comportam no restante dos deputados.

4.3.1. As camadas pré-políticas e o financiamento de campanha

As primeiras variáveis que serão investigadas referem-se aos vínculos e às experiências que os candidatos obtiveram externamente à política. Trata-se do que foi denominado como “camadas pré-políticas”, que podem influenciar a conquista de recursos de campanha, sem qualquer influência dos partidos políticos. Assim, a análise verificará a associação entre doações empresariais e traços adquiridos externamente à atividade política, como vínculos com associações, formação profissional e família.

É possível afirmar que alguns dos nomes na Tabela 4.1 têm como principal característica de sua carreira a autonomia das organizações partidárias, encaixando-se no grupo denominado de “inserção lateral” no sistema político. Assim, constata-se a presença de um grupo que se inclui nas teses personalistas da representação política brasileira. São candidatos que construíram suas carreiras a partir da criação de uma popularidade externa aos partidos, envolvendo vínculos com associações, profissões ou com o capital herdado da família. Pensando nos recursos de campanha, é possível que esse grupo possa ser compreendido como aquele cujas doações antecedem a conquista de votos. Ou seja, a capacidade de conquista de recursos é exógena à atividade política.

Por exemplo, as carreiras de Jacob Alfredo Stoffels Kaefer (PSDB – PR) e Paulo Pereira Da Silva (PDT – SP) apresentam importantes semelhanças, fundamentais para compreendermos o padrão identificado. Ambos começam suas trajetórias políticas “pelo alto”, na disputa por cargos importantes, sem qualquer desenvolvimento partidário prévio. É possível caracterizar suas carreiras legislativas como “meteóricas”, pelo fato de não terem um desenvolvimento a partir de cargos menores. Mas quais os fatores que explicam a grande quantidade de recursos em suas campanhas?

Uma possibilidade decorre do fato de ambos terem construído suas carreiras com base em apoios extrapartidários. Paulo Pereira da Silva é um personagem conhecido por sua atuação na Força Sindical, o que permitiu aproximações tanto com sindicatos quanto com empregadores. Jacob Alfredo

Stoffels Kaefer, além de empresário, é membro de associações de defesa de interesses do ramo agropecuário. Ou seja, são personagens cujas carreiras podem ser caracterizadas como marcadas por um desenvolvimento “lateral”, pois acumularam capital político pela atuação profissional e associativa.

Assim como Paulo Pereira da Silva e Jacob Alfredo Stoffels Kaefer, Armando Monteiro inicia sua carreira eletiva “por cima”, sem qualquer desenvolvimento gradual e também com uma mudança de partido político. O que explicaria a grande quantidade de recursos empresariais doados a ele? Em sua biografia, Armando Monteiro cita uma série de postos ligados à atividade industrial, como a CNI, SEBRAE e SENAI. Assim, seu capital político é também de inserção lateral e está fundado em associações ligadas ao setor empresarial.

Um candidato que experimentou trocas de partido em sua carreira foi Roberto Egídio Balestra (PP-GO). Trata-se de uma carreira associada a todos os desenvolvimentos do atual PP, sendo Balestra um antigo membro da ARENA. Apesar dessa associação, é possível identificar sua passagem pelo PSC e PPR. Ou seja, a trajetória de Balestra não deve ser pensada como vinculada a uma estrutura partidária. Um traço importante de sua carreira é a participação no governo do Estado de Goiás, como secretário da Agricultura, destacando-se também sua ligação com associações do setor agropecuário. Assim, é possível olhar para Balestra como outro caso de inserção lateral, ligado também a associações empresariais; embora seja possível também destacar sua experiência em uma Secretaria.

Esses exemplos nos fazem pensar na importância dos vínculos associativos para maior conquista de recursos, em trajetórias caracterizadas por uma inserção “lateral” na arena política. É possível pensar que candidatos que tiveram ou ainda desfrutaram de vínculos com associações empresariais teriam maiores possibilidades de conquistar recursos, independentemente de seus partidos políticos. Assim, vínculos associativos podem servir como um facilitador na conquista de doações dos empresários.

Para a análise dessa questão, o “Repertório Biográfico”, fornecido pela Câmara dos Deputados, fonte de informação utilizada para obtenção de dados sobre as carreiras, contém o campo “Atividades Sindicais, Representativas de Classe e Associativas”. Para as informações disponibilizadas, foi feito um

esforço de contabilizar apenas uma categoria para cada candidato: embora alguns cite mais de uma associação, foi feita uma avaliação daquela em que o deputado teve maior destaque (ocupou diretoria ou presidência), ficou o maior tempo (alguns incluem o período) e também a partir de ter sido o vínculo mais recente. Outro ponto que merece ser destacado é que não foram incluídos vínculos compulsórios (ser apenas membro de um sindicato) e as primeiras experiências escolares (diretor de grêmio estudantil, por exemplo). Ou seja, as categorias buscam privilegiar vínculos que denotam “liderança” em uma associação.

A maior parte dos testes feitos teve como variável de controle a mudança de partido pelo candidato, em algum momento de sua carreira⁵⁶. Assim, os vínculos com associações patronais influenciaram a conquista de recursos empresariais? Se sim, é possível vislumbrar se essa relação é mais significativa entre aqueles candidatos sem vínculos duradouros com seu partido? A Tabela 4.2 contém os percentuais dos vínculos associativos, cruzados com a mudança de partidos, pelo total daqueles que citaram ter pertencido a alguma associação (153 candidatos). Como os valores mostram, é reduzida a quantidade de candidatos que mudaram de partido entre os sindicalistas (apenas 0,7%, um candidato, Paulo Pereira da Silva) e também entre aqueles que declararam terem pertencido a associações ligadas ao setor empresarial. Em relação àqueles que declararam estarem ligados a entidades religiosas, é maior a quantidade de candidatos que mudaram de partido, em algum momento.

⁵⁶ A mudança de partido foi mensurada a partir de 1990. Trata-se de uma medida que evita considerar mudança o período de reorganização das forças partidárias, na década de 80. Assim, a partir de 1990, a passagem de um candidato para novos partidos foi contabilizada como uma mudança.

Tabela 4.2. Associações mencionadas pelos deputados eleitos de 2006

	Não mudou de partido	Mudou de partido	Total
Sindicatos de trabalhadores	25,0%	0,7%	25,7%
Associações de indústrias, comércio e agropecuárias	16,4%	5,3%	21,7%
Associações de médicos	6,6%	7,2%	13,8%
Associações ligadas aos profissionais liberais	2,0%	5,9%	7,9%
Entidades religiosas	0,7%	5,9%	6,6%
Associações estudantis	5,3%	-	5,3%
Associações de servidores públicos	3,3%	2,0%	5,3%
Associações ligadas a educação e à área acadêmica	4,6%	0,7%	5,3%
Entidades assistenciais e filantrópicas	0,7%	2,6%	3,3%
Associações recreativas	0,7%	2,0%	2,6%
Associações de bairro, de moradores.	0,7%	0,7%	1,3%
Outros	0,7%	0,7%	1,3%
Total = 153 candidatos	66,4%	33,6%	100,0%

Quando olhamos as médias de recursos doados para cada candidato, na tabela 4.3, constatamos que alguns vínculos associativos podem levar à maior conquista de recursos, mesmo em carreiras mais autônomas em relação aos partidos políticos. No que se refere às associações de trabalhadores, é importante destacar que o único caso de candidato “infiel” é o de Paulo Pereira da Silva⁵⁷(PDT – SP). O que chama atenção é que muitos dos vínculos com associações geraram maior retorno das doações empresariais entre aqueles que trocaram de partido em sua carreira política. Entre os candidatos que declararam terem feito parte de associações industriais e de comércio, o valor médio das contribuições aos “infieis” foi de R\$ 725.239, contra R\$ 474.432 àqueles que não mudaram de partido. Não se trata da única associação positiva com a “infidelidade”: entre aqueles de associações ligadas aos profissionais liberais, também se constata esse fenômeno, com os que mudaram de partido conquistando, em média, R\$ 257.909, contra R\$ 236.007 aos “fiéis”.

Na categoria “outros” foi incluído o grupo de candidatos ligados às “entidades religiosas”, devido ao fato da maior parte deles não terem recebido recursos de empresas. Trata-se de um dado importante, pois nos mostra que

⁵⁷ Além do PDT, o candidato pertenceu ao PTB.

muitos vínculos associativos podem levar a um menor volume de doações pelas empresas. Outro exemplo dessa relação negativa entre vínculos associativos e doações de recursos pode ser pensado em relação aos sindicatos que possuem um valor médio de contribuição inferior às associações de indústria e comércio.

Tabela 4.3. Vínculos associativos e financiamento médio dos candidatos eleitos em 2006 (R\$)

	Não mudou de partido	Mudou de partido	Total
Sindicatos de trabalhadores e centrais sindicais	213.968 (38)	1.891.350 (1)	256.977 (39)
Associações de indústrias e comércio	474.432 (25)	725.239 (8)	535.234 (33)
Associações de médicos	290.933 (10)	94.941 (11)	188.270 (21)
Associações ligadas aos profissionais liberais (1)	236.007 (3)	257.909 (9)	252.434 (12)
Associações estudantis	287.536 (8)	-	287.536 (8)
Outras associações (2)	154.339 (16)	221.446 (16)	192.468 (32)
Sem vínculos associativos	404.661 (118)	250.917 (173)	330.983 (361)
Total	360.588 (289)	257.510 (224)	339.397 (513)

(1) Nessa categoria foram incluídas, principalmente, associações ligadas à atividade de engenharia.

(2) Foram incluídas associações de difícil classificação e aquelas que ofereceram poucos casos, ao analisarmos o financiamento de campanhas, como foi o das “entidades religiosas”.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Apesar de a média ser uma importante medida de tendência central, é fundamental olhar, graficamente, como se distribuíram os recursos nesse grupo que se destacou, na tabela anterior. Quando observamos para a distribuição dos recursos empresariais àqueles que declararam terem tido vínculos com associações de indústrias e comércio, através do Gráfico 4.1, constatamos, novamente, que poucos candidatos receberam uma grande quantidade de recursos. Trata-se de uma distribuição afetada por um conjunto restrito de candidatos que declarou pertencer a associações patronais. Apesar desta concentração de altos valores de contribuições em poucos casos, o efeito dos vínculos de associações não deve ser desprezado.

Gráfico 4.1. Histograma das doações empresariais aos candidatos e seus vínculos com associações patronais

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Assim, quando dissociados das estruturas partidárias, os vínculos com determinadas associações se mostraram importantes na conquista de recursos. São meios para estabelecer contatos e sedimentar conexões úteis e mobilizáveis para a conquista de recursos de campanha. Logo, quando olhamos para candidaturas que funcionam autonomamente aos partidos, as ligações estabelecidas com associações patronais, ao longo das carreiras, foram relevantes para os candidatos eleitos em 2006⁵⁸. Portanto, os casos de Jacob Alfredo Stoffels Kaefer e Roberto Egídio Balestra são exemplos de uma trajetória vinculada ao recebimento de recursos, marcada pela presença de vínculos prévios com associações externas ao sistema político.

⁵⁸ Para medir com maior precisão se a diferença entre as médias é significativa, foi utilizado o método de comparação de médias a partir do “teste T de amostras independentes” (Independent Samples T test). Trata-se de uma medida que permite apontar se as variâncias entre os grupos (pertencer ou não pertencer a uma associação empresarial) são significativamente diferentes (Field, 2009). Para essa questão, os seguintes valores foram obtidos: $t=3,1582$ (Sig.0,000). Ou seja, a diferença entre as médias se mostrou significativa.

O segundo componente “pré-político” que será investigado refere-se à importância da ocupação do candidato para o financiamento empresarial de campanhas. É possível destacar a existência de algumas atividades que tenham proporcionado uma maior conquista de recursos? Por exemplo, Paulo Renato Souza (PSDB-SP) tem como formação a “economia”, chegando a ocupar um cargo no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), antes de disputar qualquer eleição. Trata-se de um perfil de candidato que pode ser caracterizado como “especialista” em relação à área financeira, que engloba economistas, consultores, entre outras atividades que envolvam conhecimento sobre aspectos da economia e gestão de recursos.

Rodrigo Santos da Rocha Loures (PMDB – PR) é outro exemplo que pode ser destacado, por ter se declarado “empresário” ao portal da Câmara. Segundo informações disponibilizadas em alguns portais, Rodrigo Rocha Loures foi executivo da empresa Nutrimental. Assim, trata-se de um administrador de empresas que também pode ser citado como exemplo de uma carreira próxima dos interesses do setor empresarial. Assim, tanto a carreira de Paulo Renato quanto a de Rodrigo Rocha Lourdes podem ser destacadas como exemplos de “especialistas” do setor financeiro, uma formação que pode ser atraente para o setor empresarial.

Para lidar com essa questão, foram separados dois grupos que atrairiam recursos empresariais por conta de suas ocupações. Assim, a estratégia para analisar o peso das ocupações foi de se atentar para a importância apenas das atividades que despertariam maior interesse para os financiadores empresariais de campanha: os que se definiram “empresários” e os “especialistas”, aqueles que declararam profissões ligadas ao setor financeiro (economistas, consultores, contadores e bancários). A ideia foi de testar a importância de uma maior proximidade com atividades corporativas no financiamento empresarial de campanhas. A tabela 4.4 nos mostra maior quantidade dos “empresários” em relação aos especialistas na área financeira, com 23% em relação ao total dos candidatos eleitos, contra 9%, respectivamente.

Tabela 4.4. Profissões "empresariais" e os candidatos eleitos em 2006			
	Não mudou de partido	Mudou de Partido	Total
Profissões ligadas ao setor financeiro (1)	5%	3%	9%
Empresários rurais e urbanos	13%	10%	23%
Demais	38%	30%	68%
Total = 513	56%	44%	100%

(1) Nessa categoria foram incluídos, principalmente, economistas, consultores, contadores e alguns candidatos "administradores de empresas".

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

E o "conhecimento especializado" teve importância nas doações de campanha? Os exemplos de Paulo Renato e Rodrigo Rocha Lourdes significam algo em relação aos demais candidatos eleitos? Como a Tabela 4.5 nos mostra, é mais elevado o valor médio das doações àqueles com formação especializada na área financeira, principalmente, entre os que não mudaram de partido, com R\$ 532.727 contra R\$ 302.465 aos demais candidatos. Mesmo quando comparamos com os candidatos "empresários", é maior o volume médio de recursos aos "especialistas". É importante destacar que essa variável se mostrou mais importante entre os candidatos "fiéis", entre aqueles que não mudaram de partido em sua carreira.

Tabela. 4.5. Financiamento médio de recursos aos candidatos de profissões liberais e sua ligação com o partido (R\$)			
	Não mudou de partido	Mudou de Partido	Total
Especialistas (Profissões ligadas ao setor financeiro)	532.727 (28)	302.465 (17)	445.739 (45)
Empresários rurais e urbanos	384.050 (64)	340.299 (53)	364.231 (117)
Demais	328.500 (197)	224.056 (154)	311.032 (351)
Total	360.588 (289)	257.510 (224)	315.580 (513)

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

O Gráfico 4.2. nos mostra a distribuição das contribuições empresariais apenas aos “especialistas”, evidenciando a existência de uma grande concentração de recursos em poucos candidatos. Ou seja, o alto valor da média foi afetado pela existência de casos extremos. Embora não altere a importância da variável identificada, é necessário destacar que se trata de característica que teve uma forte associação com doações de recursos a uma restrita quantidade de candidatos. Apesar dessa limitação, ela se mostra estatisticamente significativa para o conjunto total dos eleitos, quando olhamos os valores do “teste t de amostras independentes”⁵⁹.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

O componente “pré-político” restante é o familiar que pode ser encontrado em candidatos como Jutahy Magalhaes Junior (PSDB – BA), Ciro Gomes (PSB – CE) e Iris de Araújo Rezende Machado (PMDB–GO). Trata-se de um segundo modo de obtenção de maiores recursos junto ao setor

⁵⁹ O teste T de amostras independentes de desfrutar dessa característica (ser um “especialista”) gerou os seguintes resultados: $t=2,494$ (Sig. 0,013). Novamente, a diferença entre as médias se mostraram significativas, com uma confiança de 95%.

empresarial, a partir de relações que podem ser herdadas de seus familiares, como pais, irmãos, maridos. Trata-se de uma conversão de capital político, a partir da primeira “camada” identificada na literatura, a familiar. O problema relativo a essa informação é a dependência exclusiva de portais pessoais dos candidatos. De qualquer modo, essa variável não deve ser desprezada, podendo ser identificada como um aspecto atraente para a conquista de recursos e não passa, necessariamente, por vínculos duradouros com os partidos políticos. Pensando em “redes de contatos”, é possível deduzir que a camada familiar pode favorecer a herança de contatos com empresários, para o financiamento de recursos.

Apesar de não ser possível uma análise mais precisa sobre o fenômeno, é importante destacar alguns casos de “herança familiar do capital político”. Mesmo sendo de famílias de políticos, é importante notar que Jutahy Magalhaes Junior (PSDB – BA) e Ciro Gomes (PSB – CE) são casos de longas carreiras políticas, com passagem em secretarias e ministérios, além de disputas para cargos majoritários. As mesmas características podem ser atribuídas à carreira de Iris de Araújo Rezende Machado (PMDB–GO), esposa do ex-governador de Goiás, Iris Rezende. Apesar da entrada ter sido vinculada ao capital político do marido, Iris de Araújo Rezende Machado acumulou experiência em cargos e pleitos desde 1994, quando foi vice candidata a presidente de Orestes Quércia.

Outros exemplos podem ser retirados daqueles que mais recursos obtiveram, no 4º quartil da distribuição dos deputados. Armando de Queiroz Monteiro Neto (PTB – PE) também é de família de um político tradicional, Armando de Queirós Monteiro Filho, deputado na década de 50, entretanto é importante destacar sua ligação com associações patronais. Ou seja, a “camada” familiar não pode ser desprezada, mas também não deve ser pensada como uma “causa” dos recursos doados ao candidato. Assim, é possível concluir que as camadas se complementaram e, assim, constituíram o capital político do candidato. Embora, no início de suas carreiras, seja possível constatar um impulso familiar significativo, não se pode inferir uma relação direta com o dinheiro empresarial doado a eles, em 2006.

Olavo Calheiros Filho (PMDB – AL) é outro exemplo de um candidato ligado à uma tradicional família, mas com uma longa experiência em cargos

legislativos e executivos. O mesmo ocorre com Antônio Carlos Pannunzio (PSDB –SP) que, mesmo sendo filho do ex-prefeito de Sorocaba, também passou por diversos mandatos legislativos, além de ter conquistado a prefeitura do município onde mora sua família. Novamente, a relação entre “dinheiro” e vínculo familiar é “longínqua”, pois há um conjunto de experiências políticas desses candidatos que podem ter igualmente contribuído para a constituição de vínculos junto ao setor empresarial.

Assim, pelos exemplos explorados, a primeira camada de formação do capital político, identificada no início do capítulo, não pode ser pensada isoladamente para explicar as contribuições empresariais de campanha. A “herança de laços” com o setor empresarial não pode ser derivada exclusivamente da família do candidato, pois aqueles que mais receberam já tiveram experiência em outros cargos que podem ter proporcionado vantagens na obtenção de recursos de campanha. O modo como esses primeiros impulsos nas carreiras se vinculam com os demais é algo que ainda merece ser explorado, tanto na ótica das finanças de campanha, como também das eleições.

4.3.2. Carreiras partidárias e o financiamento de campanhas

Nessa parte, será tratada a influência de trajetórias ligadas aos partidos, na conquista de recursos empresariais. O tema dos partidos será pensado a partir da carreira de cada candidato, de sua fidelidade à organização, de sua experiência em cargos eletivos e pelo modo como ele acaba sendo alocado em cargos de secretarias e ministérios. O que será destacada é a relevância de vínculos com os partidos na conquista de recursos, mas também será analisado o efeito no financiamento empresarial que determinadas experiências podem proporcionar. Ou seja, as carreiras partidárias são heterogêneas, sendo necessário se atentar para desenvolvimentos específicos atrelados aos partidos políticos.

A. A Entrada na Política e a Experiência Executiva

Para explorar essa questão, é possível iniciar a análise a partir dos dois candidatos que mais recursos receberam de empresas, Walter Meyer Feldman (PSDB- SP) e Antônio Palocci Filho (PT-SP) que têm carreiras muito próximas de seus partidos. Ambos começaram a disputar eleições em cargos locais (prefeito, vereador) e, assim, se desenvolveram para mais altos cargos, sempre ligados ao PSDB e ao PT. Assim, Feldman e Palocci passaram a ocupar cargos em secretarias e ministérios, a partir de um desenvolvimento nos partidos. Tratam-se de candidatos que podem ser caracterizados como “quadros partidários”, que experimentaram um desenvolvimento “vertical” ou “hierárquico”.

Um ponto interessante é que, apesar de terem tido formação em medicina, a carreira de ambos não esteve ligada à área de saúde. Assim, é possível identificar uma dissociação da profissão na trajetória política de ambos: Palocci foi ministro da Fazenda (2003-2006) e Feldman assumiu a Secretaria da Casa Civil (1997 e 1998) e a Secretaria das Subprefeituras do Município de São Paulo (2005-2009). Ou seja, as suas ocupações deixaram de ser relevantes, no decorrer de suas carreiras políticas. Trata-se de um importante elemento que matiza muitos dos vínculos diretos estabelecidos entre formação profissional e comportamento político. Logo, Feldman e Palocci podem ser pensados como exemplos de desenvolvimento “partidário”, em que as camadas pré-políticas deixaram de ter relevância na sedimentação do “capital político” de cada um.

Outro aspecto em comum de ambos é que iniciaram a carreira política durante a formação dos seus partidos, na década de 80. Assim, Feldman e Palocci são exemplos de candidatos ligados aos seus partidos, desde seus momentos iniciais, desde o princípio de nossa atual experiência republicana. É importante, portanto, olhar para a possibilidade de influência pelo fato de terem iniciado suas carreiras no “momento inaugural” de seus partidos e de nossa democracia. Por enquanto, é possível pensar em duas variáveis, para replicarmos em todos aqueles que foram eleitos em 2006: a mudança de

partido, no decorrer da trajetória e o momento em que os candidatos entraram na política.

A tabela 4.6 nos apresenta os percentuais totais, quando cruzamos as informações de mudança de partido e período de entrada na política. É importante reforçar que se tratam de dados coletados a partir da declaração dos candidatos. Como é possível observar, Feldman e Palocci se localizam entre os 17% daqueles que não mudaram de partido e conquistaram seu primeiro cargo na década de 80, no período de redemocratização do país. Os percentuais são relativamente semelhantes, com a natural exceção do grupo de deputados que entrou na política antes da década de 80.

Tabela 4.6. Período de conquista do primeiro cargo e migração partidária em 2006			
	Não	Sim	Total
Pré-abertura (Antes de 1980)	4%	5%	9%
Abertura política (Década de 1980)	17%	14%	31%
Democracia em consolidação (Década de 1990)	18%	16%	34%
Democracia consolidada (anos 2000)	17%	8%	25%
Total = 513	56%	44%	100%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

E essas variáveis possuem algum efeito na conquista de recursos empresariais? O fato de dois candidatos desfrutarem dessas características pouco nos diz sobre o conjunto dos candidatos eleitos em 2006. A tabela 4.7 nos mostra a média de recursos empresariais doados em cada grupo de candidatos, descritos acima. De modo geral, aqueles que não mudaram de partido receberam, em média, maior quantidade de recursos que os demais: R\$ 360.588 contra R\$ 257.510 entre aqueles que mudaram de partido. Ou seja, ser “fiel” influi positivamente na conquista de recursos empresariais de campanha. Quando olhamos para o “grupo” a que pertence Feldman e Palocci, daqueles que entraram no período da “abertura política” e não mudaram de partido, salta aos olhos que se trata do maior valor médio de financiamento: R\$ 397.785.

Tabela 4.7. Média de financiamento empresarial de campanhas, momento de entrada da política e migração partidária (R\$)

	Não mudou	Mudou	Total
Pré-abertura (Antes de 1980)	382.490 (20)	288.233 (26)	329.214 (46)
Abertura política (Década de 1980)	397.785 (88)	252.273 (73)	315.580 (161)
Democracia em consolidação (Década de 1990)	350.332 (93)	257.714 (83)	306.654 (176)
Democracia consolidada (anos 2000)	329.253 (88)	247.191 (42)	302.741 (130)
Total = 513	360.588 (298)	257.510 (224)	315.580 (513)

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

O Gráfico 4.3 nos mostra a comparação da distribuição entre aqueles que mudaram com aqueles que permaneceram no partido; dentro do grupo que mais se destacou, há os que ganharam seu primeiro cargo na década de 80. Como fica claro, principalmente entre aqueles que não mudaram de partido, a média elevada desse grupo está ligada às grandes doações que receberam poucos candidatos, com a maioria se concentrando entre os menores valores. Ou seja, o financiamento de candidaturas que entraram na década de 80 está concentrado em um pequeno número de candidatos. É importante apontar que, diferente dos itens anteriores, as diferenças entre as médias constatadas não apresentaram significância estatística, quando olhamos o “teste t”⁶⁰.

⁶⁰ O “teste T de amostras independentes” também foi realizado para essas categorias. Como era esperado a partir da descrição das médias, nenhuma delas proporcionou diferenças significativas entre as médias: o valor da significância foi superior a 0,05 em todos os testes feitos. Os valores obtidos foram os seguintes: 1. Pré-abertura $t=0,263$ (Sig. 0,793); 2. Abertura política $t=0,674$ (Sig.0,50); 3. Democracia em consolidação $t=-0,396$ (Sig.0,692); 4. Democracia consolidada $t=-0,460$ (Sig. 0, 646). Assim, não foi constatada nenhuma diferença significativa de recursos empresariais arrecadados a partir da variável “momento de entrada na política

Gráfico 4.3. Histograma das doações empresariais àqueles que entraram na década de 80

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Outro elemento das carreiras de Feldman e Palocci reside no fato deles terem iniciado suas carreiras em cargos legislativos locais, como vereadores. Trata-se de um traço que nos permite pensar as carreiras a partir da conquista do primeiro cargo, que pode ocorrer através de cargo legislativos locais, de executivos ou de maneira direta, com o candidato sendo eleito Deputado Federal, sem passar por nenhuma “etapa”. A Tabela 4.8 nos mostra os percentuais dos primeiros cargos conquistados pelos candidatos eleitos, em 2006. Uma carreira “legislativa progressiva”, que se inicia nos cargos locais, é encontrada em 48% dos deputados eleitos. Já, aproximadamente 38% têm uma inserção direta ao cargo de deputado Federal.

Tabela 4.8. Primeiro cargo e fidelidade partidária entre os candidatos eleitos em 2006

	Não mudou de partido	Mudou de partido	Total
Inicia como Deputado Federal	24,20%	13,50%	37,60%
Inicia como Deputado Estadual e Vereador	25,00%	23,20%	48,10%
Inicia em cargos executivos eletivos	7,20%	7,00%	13,50%
Total = 513	56,30%	43,70%	100,00%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Novamente, a Tabela 4.9 nos mostra que não mudar de partido proporciona um maior ganho de recursos, em todos os cargos iniciais analisados. Apesar dos casos de Palocci e Feldman se localizarem na segunda linha, aqueles que mais recursos receberam em média foram os que tiveram uma carreira “meteórica”, tendo como primeiro cargo o de Deputado Federal (R\$ 351.026). De modo geral, iniciar “por baixo” é a categoria que recebeu a menor quantidade de recursos em média, com R\$ 290.417. Trata-se de um dado importante, pois trajetórias mais ligadas ao desenvolvimento gradual legislativo atraíram menor quantidade de recursos que as demais⁶¹.

Tabela 4.9. Média de financiamento empresarial de campanhas, primeiro cargo e migração partidária.(R\$)

	Não mudou de partido	Mudou de partido	Total
Inicia como Deputado Federal (meteórica)	375.059 (124)	307.836 (69)	351.026 (193)
Inicia como Deputado Estadual e Vereador	344.189 (128)	232.578 (119)	290.417 (247)
Inicia em cargos executivos eletivos	368.826 (36)	243.470 (33)	307.007 (69)
Total	360.588 (289)	257.510 (224)	315.580 (513)

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

⁶¹ O Teste T dessas categorias também não indicaram diferenças significativas entre as médias, com todas com valores de significância superiores a 0,05: 1. Inicia como Deputado Federal (meteórica) $t=1,696$ (Sig.0,091); 2. Inicia como Deputado Estadual e Vereador $t=-1,493$ (Sig. 0,136) 3. Inicia em cargos executivos eletivos $t=-0,215$ (Sig.0,830).

Novamente, a partir da tabela anterior, o Gráfico 4.4 nos apresenta a comparação entre os histogramas do “grupo” que, em média, mais recursos recebeu - aqueles que iniciaram suas carreiras como Deputado Federal. Como no gráfico anterior, é possível constatar que há uma grande concentração em poucos candidatos; o que faz com que se eleve a média daqueles que tiveram uma “ascensão meteórica” na política, que entraram diretamente no cargo de Deputado Federal. É importante notar a existência de maior quantidade de casos extremos entre aqueles que não mudaram de partido, o que elevou a média em relação aos demais. Ou seja, a nova distribuição não obedece a uma lógica homogênea no interior desse grupo, sendo constatado que poucos receberam uma quantidade elevada de recursos.

Gráfico 4.4. Histograma das doações empresariais àqueles que entraram na política como Deputado Federal

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Voltando à lista dos candidatos que mais recursos receberam, é possível citar Carlos Alberto Leréia Da Silva (PSDB-GO) e Antônio Carlos de Mendes Thame (PSDB – SP), como exemplos “de quadros” de seus partidos, de carreiras que se iniciaram no plano local e se desenvolveram até o cargo de

Deputado Federal. Assim como Feldman e Palocci, ambos tiveram passagem em secretarias estaduais: enquanto Leréia passou pela “Secretaria de Administração do Governo” do Estado de Goiás, no fim da década de 80, Thame foi secretário de “Recursos Hídricos, Saneamento e Obras do estado de São Paulo”, durante o Governo Mario Covas (1998-2002). Embora Leréia tenha a ocupação de radialista, é importante enfatizar seu desenvolvimento progressivo nos cargos legislativos (iniciou sua carreira como Deputado Estadual e não trocou de partido em nenhuma ocasião).

Olhando esses exemplos, é importante notar que “carreiras partidárias” não são homogêneas, pois podem ocorrer tanto a partir de cargos executivos eletivos e não eletivos, quanto a partir de um desenvolvimento estritamente legislativo. Já explorado na parte anterior, Paulo Renato Souza (PSDB-SP) é um caso de inserção “partidária”, vinculada a suas experiências administrativas e acadêmica prévias. Antes de passar por qualquer eleição, Paulo Renato ocupou os cargos de Secretário de Educação de SP e de Ministro da Educação. Trata-se de uma carreira de “quadro” para composição de ministérios e secretarias do PSDB, com uma inserção na arena legislativa, depois de uma longa experiência em órgãos do Executivo. O caso de Paulo Renato, citado anteriormente como um “especialista”, nos mostra que *as camadas propostas podem ser interdependentes, que a formação profissional, por exemplo, convive com trajetórias partidárias, com a experiência em cargos etc.* Assim, a maior parte de sua carreira ocorre a partir de cargos administrativos.

É possível identificar nos casos Paulo Teixeira (PT-SP) e Aldo Rebelo (PC do B- SP) outro tipo de trajetória “vertical”, marcada pela experiência em cargos legislativos. Paulo Teixeira sempre foi fiel ao PT, ocupou cargos em executivas locais, desfrutou de experiências como Deputado Estadual e Secretário municipal. Já Aldo Rebelo, até 2006, teve uma carreira estritamente legislativa e sem mudar de partido, passou pelo cargo de vereador, chegando ao de Deputado Federal. Assim, entre aqueles que mais recursos receberam, é possível identificar duas distintas trajetórias, uma que pode ser denominada “executiva” e outra “legislativa”.

Logo, é importante separar aqueles que passaram por cargos executivos daqueles que tiveram uma carreira estritamente legislativa. A Tabela 4.10 nos

apresenta os percentuais dos cargos ocupados em relação ao total de candidatos eleitos em 2006. Apenas uma pequena parte, 4,1%, já tinha sido ministro anteriormente. Aproximadamente 36% dos deputados tiveram uma carreira sem qualquer passagem por cargos executivos e sem mudarem de partido.

Tabela. 4.10. Carreira executiva e os deputados eleitos em 2006

	Não mudou de partido	Mudou de partido	Total
Foi ministro	2,50%	1,60%	4,10%
Foi Secretário	13,80%	12,50%	26,30%
Foi Prefeito	8,00%	7,40%	15,40%
Foi Governador	0,80%	1,60%	2,30%
Carreira estritamente legislativa	36,10%	24,40%	60,40%
Total = 513	56,30%	43,70%	100,00%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

A Tabela 4.11. mostra os valores médios de recursos, quando olhamos a experiência em cargos executivos, controlada pela mudança de partido. Novamente, em todas as categorias relativas aos cargos ocupados, mudar de partido proporcionou um decréscimo na quantidade de recursos empresariais. De modo geral, ter sido ministro, governador e secretário estadual ou municipal levou a um valor médio maior que os demais, principalmente entre aqueles que permaneceram em seus partidos. Por exemplo, entre aqueles que foram secretários estaduais e municipais e não mudaram de partido, o valor médio de contribuições foi de R\$ 493.202 e entre os que ocuparam apenas cargos legislativos foi de R\$ 302.721. Trata-se de uma evidência que se reforça quando testamos se a diferença entre as médias apresentadas são significativas, estatisticamente⁶².

⁶² Os valores obtidos do “teste T de amostras independentes” foram os seguintes: 1. foi ministro $t=6,106$ (Sig. 0,000); 2. Foi Secretário estadual ou de grande capital; 3. foi prefeito $t=-0,109$ (Sig. 0,913); 4. foi governador $t=0,493$ (Sig. 0,622). 5. carreira estritamente legislativa $t=-2,068$ (Sig. 0,004). Assim, apenas a experiência em ministérios, em secretarias e, negativamente, a carreira estritamente legislativa, tiveram diferenças de médias significativas.

Tabela 4.11. Quantidade média de recursos por candidato, cargos executivos ocupados e a mudança de partido (R\$)

	Não Mudou	Mudou	Total
Foi Ministro	863.171 (13)	645.031 (8)	780.070 (21)
Foi Secretário estadual ou de grande capital	493.202 (71)	287.812 (64)	395.832 (124)
Foi Prefeito	375.228 (41)	242.547 (38)	311.407 (79)
Foi governador	550.188 (4)	276.088 (8)	367.454 (12)
Carreira estritamente legislativa	302.721 (185)	241.843 (125)	278.172 (310)
Total	360.588 (298)	257.510 (224)	315.580 (513)

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Os próximos gráficos (4.5 e 4.6) nos mostram os histogramas dos dois grupos que mais doações empresariais receberam, em média: daqueles que foram ministros, secretários e governadores e não mudaram de partidos. As distribuições evidenciam o que ocorreu em outras variáveis: poucos receberam muitos recursos e acabaram elevando as médias. Mesmo com esse resultado, é importante notar uma concentração maior nas posições médias dos gráficos, principalmente, entre aqueles que não mudaram de partido. Embora a força explicativa da carreira não deva ser desprezada, ela está ligada a “poucos” que passaram por experiências executivas, em ministérios e secretarias estaduais e de grandes municípios.

Gráfico 4.5. Histograma das doações empresariais àqueles que tiveram experiência em um ministério

Fonte:

Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Gráfico 4.6. Histograma das doações empresariais àqueles que tiveram experiência em secretarias estaduais e municipais

Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Olhando, especificamente, para esses grupos que mostraram ter associações significativas, é possível observar diferenças quando comparamos aqueles que mais obtiveram recursos empresariais com os eleitos que menos receberam. Para isso, foram separados os candidatos a partir dos “quartis”, formados pela quantidade de recursos empresariais que cada um recebeu. A Tabela 4.12. mostra que é significativa a diferença entre o primeiro e o quarto quartil, mesmo entre aqueles que mudaram de partido: enquanto 19%, entre aqueles que menos recursos receberam, foram secretários estaduais, entre os do quarto quartil, esse valor eleva-se para 37%. Porém, quando olhamos o item “carreira estritamente legislativa”, a relação é inversa, com uma redução do percentual, conforme passamos do primeiro para o quarto quartil.

Tabela 4.12. Comparação entre os grupos que mais e menos recursos receberam e os cargos ocupados*

		Foi Ministro	Foi Secretário estadual ou de grande capital	Carreira estritamente legislativa
Não Mudou de Partido	1º Quartil (menos recursos)	1,40%	18,90%	67,60%
	4º Quartil (mais recursos)	11,40%	36,70%	50,60%
	Total	4,50%	24,60%	64,00%
Mudou de Partido	1º Quartil (menos recursos)	-	26,80%	59,80%
	4º Quartil (mais recursos)	10,00%	37,50%	45,00%
	Total	3,60%	28,60%	55,80%

*O percentual não somará 100%, pois, como pode existir dupla contagem, as variáveis foram tratadas de maneira independente.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Assim, uma carreira partidária mais próxima de cargos de fomento de políticas públicas proporcionou um maior ganho de recursos empresariais, em 2006, para aqueles que foram eleitos. Ou seja, estar ligado ao partido é importante, entretanto é possível constatar que desenvolvimentos exclusivamente legislativos proporcionaram menor arrecadação de dinheiro. Assim, foi constatado que as carreiras denominadas hierárquicas, dentro da estrutura partidária, variam internamente e levaram, em 2006, a diferentes tipos de relações com o setor empresarial.

Dos casos individuais citados, algumas importantes variáveis foram identificadas como relevantes no financiamento empresarial de campanhas, como a presença de vínculos duradouros com os partidos que favoreceu a conquista de recursos de empresas. Trata-se de uma evidência que aparece, principalmente, quando nos atentamos para os cargos executivos ocupados. Como ficou claro, *ter sido secretário ou ministro importou positivamente na conquista de recursos de empresas*. Ou seja, *os candidatos que passaram por experiências em órgãos que criam e implementam políticas públicas receberam maior quantidade de recursos do setor empresarial*.

B. PT e PSDB e suas diferenças

Um ponto importante é relativo às diferenças entre os partidos, pois até o momento eles foram tratados conjuntamente, a partir das informações descritas acima. Assim, é possível ver diferenças, quando olhamos os principais partidos brasileiros? Devido a grande quantidade, a análise se atentará aos cinco tradicionais partidos brasileiros: PT, PSDB, PMDB, PP e PFL/DEM. Tratam-se de organizações que têm conquistado boa parte dos cargos eletivos e que participaram de todo o processo de abertura e redemocratização do país.

A Tabela 4.13 nos mostra o percentual em relação ao total de candidatos eleitos por partido, controlado pela variável de fidelidade a uma mesma legenda. De modo geral, os cinco partidos escolhidos contaram com 67% de todos os eleitos em 2006. Entre os petistas, o percentual de candidatos que passaram por outros partidos, em suas carreiras, é pequeno. Já no PP, o percentual em relação ao total é equivalente nos dois grupos de candidatos (os “fiéis” e os “infiéis”), com 4%.

Tabela 4.13. Candidatos eleitos em 2006, seus partidos e a migração partidária			
	Não mudou de partido	Mudou de partido	Total
PP	4%	4%	8%
PT	15%	2%	16%
PMDB	10%	7%	17%
PFL/DEM	8%	5%	13%
PSDB	8%	5%	13%
Outros	12%	21%	33%
Total = 513	56%	44%	100%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Ao observarmos os valores médios por partido (Tabela 4.14), notamos que há importantes diferenças, mesmo entre aqueles que permaneceram nos mesmos ao longo de suas carreiras. Os candidatos “fieis” ao PSDB, por exemplo, receberam em média R\$ 706.227, e entre os candidatos petistas “fiéis” o valor médio de contribuições foi de R\$ 283.320. Ou seja, aparentemente, fazer parte do PSDB é um traço de carreira importante para a conquista de recursos. Quais são os traços das carreiras dos candidatos do PSDB que favoreceram a maior conquista de recursos? E em relação ao PT, como se explica a pequena arrecadação de recursos em relação aos demais, mesmo ocupando cargos de enorme relevância nacional?

Tabela 4.14. Valor médio das doações de empresas aos candidatos dos cinco mais tradicionais partidos (R\$)			
	Não Mudou	Mudou	Total
PP	364.368 (21)	223.351 (20)	295.579 (41)
PT	283.320 (75)	136.609 (8)	269.179 (83)
PMDB	385.869 (52)	232.963 (37)	322.302 (89)
PFL	386.970 (39)	261.205 (26)	336.664 (65)
PSDB	706.227 (39)	316.097 (27)	546.628 (66)
Outros	200.149 (63)	265.820 (106)	241.339 (269)
Total	360.588 (289)	257.510 (224)	315.580 (513)

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Um modo de entender o motivo do grande valor das doações aos candidatos do PSDB é atentar-se para o percentual de deputados que tiveram experiências em cargos executivos, citados na parte anterior. Como alguns candidatos possuem mais de uma experiência, a Tabela 4.15 apresenta percentuais que excedem a somatória de 100% por partido. O que a distribuição mostra é que os candidatos do PSDB, junto com os do PMDB, se destacam pelo alto percentual de candidatos com experiência em secretarias estaduais, aproximadamente 41%. Ambos partidos têm um menor percentual de candidatos eleitos em carreira estritamente legislativa, com apenas 46% dos peemedebistas e 48% dos peesedebistas, contra 71% das candidaturas petistas.

Tabela. 4.15. A experiência em cargos executivos dos candidatos eleitos dos principais partidos, em 2006							
	PP	PT	PMDB	PFL	PSDB	Outros	PP
Foi Ministro		4,80%	6,70%	3,10%	3,00%	4,10%	4,10%
Foi Secretário estadual ou de grande capital	19,50%	21,70%	31,50%	13,80%	40,90%	26,60%	26,30%
Foi Prefeito	24,40%	4,80%	21,30%	12,30%	18,20%	15,40%	15,40%
Foi governador	7,30%	1,20%	5,60%	1,50%	1,50%	0,60%	2,30%
Carreira estritamente legislativa	58,50%	71,10%	46,10%	84,60%	48,50%	58,60%	60,40%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Pela forte presença em cargos ligados à administração pública, os candidatos do PSDB se distanciaram dos do PMDB em relação a um importante ponto: há mais concentração de candidatos eleitos em São Paulo, distrito mais populoso e com maior importância econômica no Brasil, tanto no que se refere à atividade industrial como de serviços. Como a tabela 4.16 nos mostra, enquanto o PMDB conta com 3% de seus deputados eleitos neste distrito, o valor para o PSDB é de 27%, o maior entre os principais partidos.

Tabela 4.16. Os deputados eleitos em 2006 e o peso de São Paulo para os principais partidos							
	PP	PT	PMDB	PFL	PSDB	Outros	Total
São Paulo	12,20%	16,90%	3,40%	7,70%	27,30%	14,80%	13,60%
Demais distritos	87,50%	82,80%	96,20%	92,20%	72,50%	85,60%	86,60%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

E essas características singulares (ter sido Secretário e ser de São Paulo) dos candidatos eleitos do PSDB, levaram a uma maior conquista de recursos? A Tabela 4.17 nos mostra as médias dessa variável apenas entre os candidatos eleitos pelo PSDB. Como fica evidente, ter sido secretário estadual proporcionou uma maior arrecadação média de recursos de empresas entre os candidatos eleitos do PSDB. O mesmo ocorre entre os candidatos do distrito de São Paulo que conquistaram, em média, R\$ 860.803, contra R\$ 428.812 de candidatos de outros distritos.

Tabela 4.17. Os candidatos do PSDB e os efeitos de terem sido Secretário e do distrito de São Paulo		
	Média (R\$)	Casos
Não foi secretário estadual	446.722	39
Foi Secretários estadual	690.936	27
Demais Estados	428.812	46
São Paulo	860.803	18
Total	563.710	66

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Os Gráficos 4.7 e 4.8 contêm os histogramas das variáveis destacadas, mostrando a distribuição do financiamento empresarial aos candidatos eleitos do PSDB que foram secretários e àqueles que vieram de São Paulo. É interessante notar que, enquanto se constata uma concentração de grandes valores em um pequeno grupo, quando olhamos o efeito da primeira variável, percebe-se uma distribuição diferente entre os candidatos do PSDB de São Paulo. Assim, estes receberam, de maneira homogênea, mais recursos que os demais.

Gráfico 4.7. Histograma das doações empresariais aos candidatos do PSDB que tiveram experiência em secretarias estaduais e municipais

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Gráfico 4.8. Histograma das doações empresariais aos candidatos do PSDB que foram eleitos em São Paulo

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

O PT apresentou o segundo maior percentual de concentração em São Paulo, entretanto, como constatamos na Tabela 4.14, trata-se do partido cujos candidatos eleitos receberam, em média, a menor quantidade de recursos entre os maiores partidos. Qual a explicação para esta “inferioridade”? Um dos fatores pode ser extraído da Tabela 4.15, que mostra que o PT é um dos partidos que contém uma expressiva quantidade de candidatos eleitos com experiência estritamente legislativa, com 71%; algo negativamente associado à arrecadação de recursos. Entretanto, o PFL/DEM conta com um valor ainda maior, 84,6%, o que torna necessário pensar um pouco sobre a origem e o desenvolvimento do PT, que foi criado “externamente ao parlamento”, a partir de um amplo conjunto de movimentos sociais e sindicais. Trata-se de uma organização singular no sistema partidário brasileiro, constituída no momento de efervescência das associações civis e das lutas sindicais (Meneguelo, 1988, Kech, 1990). A ligação do PT com as organizações sindicais é um importante traço que não deve ser desprezado, quando pensamos na relação de seus candidatos com o setor empresarial.

Assim, diante dessa singularidade, é possível pensar que vínculos associativos com a classe trabalhadora podem influenciar negativamente na conquista de recursos empresariais. Logo, uma associação negativa pode ocorrer por vincular os interesses dos trabalhadores ao nome do candidato, o que o tornaria menos atraente para as empresas. Outra possibilidade é que vínculos com entidades sindicais, por levarem ao contato com amplos grupos sociais, tornariam a quantidade de recursos menos necessária para o investimento autônomo em comunicação.

A Tabela 4.18 confirma o que a literatura que lidou com o PT já havia apontado: trata-se do partido com a maior quantidade de candidatos que declararam ter algum vínculo associativo. Enquanto no DEM/PFL, por exemplo, o percentual de candidatos sem menção a associações é de aproximadamente 77%, no PT o valor é de 42%. Como era esperado, a maior parte dos vínculos mencionados pelos petistas se concentra nos sindicatos e centrais sindicais, com 36%. Trata-se de uma singularidade dos petistas que pode explicar a menor quantidade de recursos arrecadados por candidato.

Tabela 4.18. Os vínculos associativos dos candidatos dos maiores partidos, eleitos em 2006

	PP	PT	PMDB	PFL	PSDB	Outros	Total
Sindicatos de trabalhadores e centrais sindicais		36,1%				5,3%	7,6%
Associações de indústrias e comércio	14,6%	2,4%	6,7%	12,3%	4,5%	4,7%	6,4%
Associações de médicos	2,4%	1,2%	3,4%	1,5%	4,5%	7,1%	4,1%
Associações ligadas aos profissionais liberais		2,4%		6,2%	3,0%	2,4%	2,3%
Entidades religiosas	7,3%		2,2%		1,5%	2,4%	1,9%
Associações estudantis		3,6%			1,5%	2,4%	1,6%
Associações de servidores públicos	2,4%	2,4%		3,1%	1,5%	1,2%	1,6%
Associações ligadas a educação e à área acadêmica		7,2%	1,1%			0,6%	1,6%
Entidades assistenciais e filantrópicas		1,2%	2,2%			1,2%	1,0%
Associações recreativas		1,2%	1,1%			1,2%	0,8%
Associações de bairro, de moradores.			1,1%		1,5%		0,4%
Sem menção a algum grupo	73,2%	42,2%	82,0%	76,9%	80,3%	71,0%	70,4%
Outros					1,5%	0,6%	0,4%
Total = 513	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

Mas essa presença de candidatos sindicalistas proporcionou alguma diferença no financiamento dos petistas, eleitos em 2006? A Tabela 4.19 nos mostra o financiamento empresarial médio apenas de candidatos eleitos do PT, separados por seus vínculos associativos. Como é possível constatar, os candidatos sindicalistas receberam, em média, menos recursos (R\$ 243.965) que aqueles que declararam não ter algum vínculo com associações (R\$ 340.615). Assim, é possível pensar que a ligação com associações de trabalhadores proporcionaram uma menor quantidade de recursos aos petistas, quando comparados com outros partidos tradicionais.

Tabela. 4.19. Quantidade de recursos entre os candidatos petistas e os vínculos associativos

	Média (R\$)	Casos
Sindicatos de trabalhadores e centrais sindicais	243.965	30
Outras associações	172.300	18
Sem referência a associações	340.615	35
Total = 513	269.179	183

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

As representações gráficas das distribuições nos indicam padrões semelhantes entre os grupos (Gráfico 4.9), isto é, constata-se uma concentração de maior volume de recursos empresariais em um pequeno conjunto de candidatos. A maior parte dos candidatos petistas recebeu um valor menor de contribuições de empresas. Ou seja, mesmo com diferenças em relação às médias, os histogramas nos mostram distribuições semelhantes, com grande presença de candidatos entre os menores valores.

Gráfico 4.9. Histograma das doações empresariais aos candidatos do PT e os vínculos com sindicatos

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados

A associação entre as singularidades de “recrutamento” de cada partido e as contribuições de campanha evidenciam a importância de se atentar para aspectos organizacionais dos partidos políticos; trata-se de um dado que reforça a necessidade de se pensar que diferentes desenvolvimentos organizacionais dos partidos levam a distintos modos de se relacionar com o ambiente externo. Enquanto o PSDB teve, como singularidade entre seus candidatos, a grande experiência em secretarias estaduais, o PT se destacou dos demais por seu vínculo com associações sindicais. Tratam-se de elementos internos que proporcionaram diferenças significativas na arrecadação de recursos.

As primeiras partes do capítulo buscaram estabelecer um ponto de partida para tratarmos do efeito das carreiras políticas dos candidatos no financiamento empresarial de campanhas. Depois de uma breve revisão da bibliografia que lidou com o tema, o “capital político” do candidato foi pensado a partir de três camadas: a familiar, a profissional e associativa e a partidária. De modo geral, analisando o debate acerca da vitalidade de nossos partidos no recrutamento de candidatos, foi possível estruturar as carreiras a partir de dois eixos: “o hierárquico” e o “lateral”.

Como foi identificado, estar em um partido e nele permanecer ao longo de sua carreira não é um elemento desprezível para a conquista de recursos. Pensando nas teses que defendem o personalismo de nossas instituições, seríamos levados a esperar que recursos de campanha pouco seriam afetados pelos laços entre o candidato e seu partido ao longo de sua carreira. Os dados mostraram uma associação positiva significativa impulsionada, principalmente, pela experiência em secretarias e ministérios que os partidos proporcionam a seus “quadros”. A relação de associação mais clara das doações empresariais foi com a experiência do candidato em um cargo executivo não-eletivo, que se mostrou ainda mais forte entre os “fiéis”. Trata-se de uma relação presente em

partidos que privilegiam esse perfil entre seus candidatos, como foi o caso do PSDB, em 2006.

A segunda conclusão levantada foi relativa à influência de associações sindicais e patronais. Em uma investigação relativa ao PT, constatou-se que laços com sindicatos e centrais sindicais influenciaram em uma menor conquista de recursos. Dentro da estrutura petista, os vínculos sindicais de seus candidatos proporcionaram que menos recursos de empresas fossem doados ou fossem necessários para a campanha daqueles ligados a tais organizações.

Enquanto, nesse caso os vínculos associativos tiveram uma influência negativa para obtenção de recursos privados, quando olhamos aqueles mais desconectados de suas estruturas partidárias (que mudaram de partido no decorrer de sua carreira), constatamos que algumas associações proporcionaram significativo “ganho” nas contas de alguns candidatos. A ligação com associações “patronais” (de indústrias e comércio) favoreceram um aumento na quantidade de doações empresariais, principalmente, para aqueles de inserção lateral na política, que “vieram de fora” das estruturas dos partidos tradicionais.

Considerações finais

O financiamento empresarial de campanhas tem sido um dos temas mais debatidos nos últimos anos, constituindo-se como o principal alvo dos recentes esforços de reforma política no Brasil. A presente tese buscou explorar esse fenômeno, destacando dilemas teóricos e empíricos e inserindo-os no debate relativo à representação partidária no Brasil. A principal motivação que norteou os esforços aqui desenvolvidos foi a de compreender como esse polêmico assunto tem se relacionado com os partidos políticos brasileiros. Assim, o financiamento empresarial foi tratado, acima de tudo, como um fenômeno de conexão com a sociedade, sendo fundamental pensar qual o peso dos partidos e das trajetórias nas doações de campanha.

É importante destacar o caráter exploratório da pesquisa que pode ser atribuído ao estágio embrionário em que os estudos de finanças eleitorais e partidárias se encontram. Trata-se de uma característica que acabou proporcionando contribuições tanto no campo teórico, quanto no campo empírico, as quais foram organizadas a partir do relato dos capítulos.

O primeiro capítulo se dedicou a explorar tensões teóricas e alguns desafios empíricos suscitados pelo financiamento privado de campanhas. A difícil convivência entre a igualdade formal e as desigualdades sociais é um dos mais ricos temas da teoria política moderna e contemporânea, gerando reflexões e inquietudes que permearam toda a história da democracia. O financiamento de campanhas foi incluído nessa tensão, sendo vislumbrado como um elemento de “choque” entre essas duas ordens. Um ponto importante foi a ambiguidade contida nos recursos de campanha, produto e elemento fundamental no processo de democratização mas também visto como uma ameaça à vitalidade das instituições democráticas. Um último aspecto suscitado foi a dificuldade de lidar empiricamente com o fenômeno da influência de recursos nos resultados e na produção de políticas públicas. Ou seja, apesar de tantos temores quando às ruínas das experiências

democráticas a partir das doações empresariais, a investigação empírica desse fenômeno é permeada de problemas metodológicos que têm impedido a identificação de claros padrões de causalidade.

Em seguida, o esforço foi de compreender “onde” a produção sobre financiamento de campanhas “se encaixa” na literatura que abordou a intermediação de interesses no Brasil. Assim, foram analisadas duas abordagens que lidaram com a relação entre Estado e interesses empresariais, a “corporativista” e a “pluralista”. A primeira confere enorme importância às iniciativas estatais, sendo o Executivo e suas agências burocráticas os espaços de intermediação de interesses. Trata-se de uma visão que não vislumbra iniciativas autônomas do setor empresarial frente ao Estado. Já a segunda, enfatiza a existência de dinâmicas e iniciativas dos empresários, sem qualquer controle estatal. A arena de intermediação se volta para o legislativo, capaz de processar demandas de associações empresariais. É nesse segundo tipo identificado que o conjunto de estudos, que lidou com o financiamento empresarial de campanha, se insere.

No terceiro capítulo, o problema de pesquisa foi construído a partir da bibliografia sobre transformações dos partidos políticos, ao longo do século XX. Trata-se de uma organização que apontou a existência de um movimento de maior entrada de recursos externos empresariais nos partidos e nas competições eleitorais, principalmente, após a propagação dos meios de comunicação de massa. Diante dessa *macrotendência*, foi destacada a existência de três modelos de assimilação, formados a partir de distintos arranjos institucionais: o refratário, característico de casos de financiamento público; o partidário e o personalista. Embora alguns recentes estudos tenham identificado alguns padrões partidários, a interpretação que foi analisada foi a de aproximação do caso brasileiro com o “modelo personalista”.

Utilizando a base de dados de receitas de contribuições individuais aos candidatos, os resultados empíricos se mostraram ambíguos, pois, mesmo com identificação de importantes inclinações partidárias, também foram constatados padrões de heterogeneidade nas doações empresariais. Ou seja, olhando apenas a distribuição em relação às siglas partidárias, os “achados” não

proporcionaram uma conclusão consistente acerca de um padrão predominante, nas doações aos deputados federais eleitos.

Diante dessas evidências inconclusivas, a alternativa foi alterar a estratégia de pesquisa, investigando as carreiras dos candidatos, a partir de um levantamento da declaração de cada um sobre suas experiências, tanto no momento pré-político (olhando a “herança familiar”, as ocupações e os vínculos com associações), quanto em suas atividades político-partidárias. O quarto capítulo teve uma orientação exploratória, mas proporcionou importantes evidências sobre dois tipos de trajetórias que mais se relacionam com a maior conquista de recursos de empresas. O primeiro tipo, de “inserção lateral”, tem como característica a constituição de laços com o setor empresarial, a partir de experiências exógenas à área política. Trata-se de um desenvolvimento que, muitas vezes, não depende da experiência progressiva em um partido político. O caso dos candidatos vinculados com associações patronais é emblemático, pois o mais elevado financiamento ocorreu, principalmente, entre aqueles que mudaram de partido no decorrer de suas carreiras.

O segundo tipo encontrado foi o “partidário”, em que se constatou uma influência de “ser do partido”, de ter longas carreiras em seu interior, ocupar cargos e, progressivamente, conquistar votos. De modo geral, trata-se de um modelo em que a conquista de votos e cargos precede a de dinheiro. No interior desse modelo, foi destacada a existência de um grupo que se mostrou mais associado aos recursos de campanha: os candidatos com passagem em ministérios e secretarias estaduais. . Ou seja, a associação entre recursos empresariais e ligação com o partido se manifestou de maneira mais significativa entre aqueles que já influíram diretamente na definição de políticas públicas. Trata-se de uma evidência que pode ser interpretada tanto pela ótica da formação de redes, quanto do conhecimento especializado. De qualquer modo, a experiência em atividades ligadas diretamente à produção de políticas públicas se mostrou associada ao volume de recursos doados.

Uma importante conclusão refere-se à influência das especificidades de cada partido que, em um mesmo contexto institucional, proporcionaram diferentes modos de contato com o setor empresarial, a partir do financiamento

de campanhas. Trata-se de um achado muito próximo das hipóteses de Panebianco (2005), acerca do contato com o ambiente externo que os partidos políticos europeus experimentaram. Segundo o autor, aspectos ligados à origem de cada partido, ao seu “momento genético”, influenciam nos desenvolvimentos posteriores e no modo como ele se relaciona com as “zonas de incerteza” da atividade política, que englobam a conquista de recursos para as campanhas e para a sobrevivência dos partidos. O vínculo dos candidatos petistas com sindicatos pode ser pensado como uma característica ligada à origem do partido, que proporcionou um específico modo de se fazer campanha, com uma dependência menor de recursos empresariais. Trata-se de uma manifestação do “momento genético” da organização partidária que, mesmo com transformações substantivas ao longo da história do PT, ainda influenciou o modo como a organização e seus candidatos se relacionaram com os recursos empresariais de campanha, em 2006.

Em contraposição ao caso do PT, está o PSDB que, a partir de seus candidatos, recebeu a maior quantidade de recursos no ano investigado. Como foi visto, especificidades de “origem” e de seu desenvolvimento também foram destacadas. Aliada à força no distrito “mais rico” do país (local de sua origem), constatou-se uma proximidade maior de seus candidatos no exercício de Secretarias estaduais, algo derivado de aspectos do recrutamento e da força do partido em governos estaduais. Trata-se de um caso que reforça a existência de especificidades partidárias que moldam o modo como suas lideranças se relacionam com o setor empresarial. Assim, olhando os dois casos, dos partidos que têm protagonizado importantes disputas no Brasil, estes podem ser vistos como importantes mediadores da relação entre o candidato com o sistema político.

Trata-se de um achado que contraria muitas das suposições da literatura que identificaram a completa fraqueza das organizações partidárias, as quais seriam irrelevantes para todos os atores envolvidos na competição política e produção de políticas públicas. Embora mereçam ser aprofundados a partir de outros casos e de outros anos, os resultados indicam que, em um mesmo sistema eleitoral e de governo, PT e PSDB desenvolveram específicos modos de se relacionar com o setor empresarial, quando olhamos para as

contribuições de campanha. Ou seja, a possível relevância dos partidos na explicação do fenômeno foi encontrada quando olhamos as carreiras dos deputados, quando exploramos “mais de perto” as especificidades das candidaturas.

Apesar da necessidade de alguns recortes empíricos, alguns importantes achados foram obtidos. Se é possível pensar em lógicas “personalistas” e “partidárias”, a presente tese mostrou o convívio das duas dinâmicas, tanto quando olhamos unicamente para as siglas, quanto quando nos atentamos para as carreiras: ora foram observados padrões de financiamento pautados nos partidos, ora foram identificadas dinâmicas heterogêneas, que se moviam de maneira autônoma às siglas e organizações partidárias. Trata-se de uma evidência que apresenta a ideia de que os mesmos incentivos institucionais nem sempre levam a padrões e resultados homogêneos, em se tratando do financiamento de campanhas no Brasil.

Assim, o comportamento das empresas, dos candidatos e dos partidos é ainda um desafio para a compreensão de como a nossa democracia tem funcionado, de como o sistema político e a sociedade têm se conectado. Embora careça de desenvolvimentos, a presente tese buscou contribuir com esse complexo tema, a partir das doações empresariais de recursos, uma polêmica questão que tem gerado mais manifestações de repulsa do que inspirado esforços para sua compreensão.

ANEXO 1

Crterios para a classificao das empresas

A classificao das empresas foi inspirada no cdigo CNAE, DO IBGE. Apesar das semelhanas, a proposta foi pensar as empresas a partir de suas principais atividades e produtos, buscando agreglas a partir de reas “em comum”. Por exemplo, no apenas construtoras foram includas na categoria “Construo”, que abarcou tambm outras atividades interessadas no aumento de empreendimentos imobilirios. Assim, o pressuposto que o que motivaria as estratgias setoriais de cada empresa no residiria tanto no tipo de atividade (servios, produo industrial, comrcio), mas mais no produto final (energia, imveis, alimentos).

Outra caracterstica da classificao considerar os produtos a partir de etapas na produo. Por exemplo, empresas ligadas ao setor de alimentos responsveis apenas pela venda e distribuio foram incorporadas na ampla categoria “Indstria e Comrcio de bens no durveis/ semi-durveis”. J aquelas diretamente relacionadas produo agrcola, tambm no setor de alimentos, como os laticnios, foram agregadas “agricultura, pecuria, produo florestal, pesca e aquicultura”.

A classificao foi feita a partir de trs modos: do setor declarado por algumas empresas; do que sua razo social indica; e, para algumas, o que seus portais indicam. Ou seja, o processo de montagem da classificao foi artesanal, envolvendo a busca de referncias que pudessem indicar o setor predominante de cada empresa. Algumas delas, que apresentam o nome de uma pessoa fsica na razo social, no foram classificadas. O Quadro abaixo descreve os principais termos e reas de atuao incorporados em cada categoria:

Quadro Anexo 1. Critérios de classificação das empresas em setores	
Classificação	Termos/ Naturezas
Construção	Construtora
	Imobiliária
	Incorporadora
	Indústria e Comércio de material de construção
	Escritórios de engenharia civil
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	Empresas de produção agrícola (café, frutas,, soja)
	Empresas de pecuária (criação, laticínios e
	Empresas de pesca
	Usinas de Álcool e Açúcar
	Empresas de insumos agrícolas (adubo, sementes)
	Indústrias e comércio de máquinas agrícolas (adubo, sementes)
Informação e comunicação	Jornais e revistas
	Editoras
	Agências de publicidade
	Gráficas
Transporte, armazenagem e correio	Empresas de ônibus
	Agências de correio
	Empresas de caminhões e logística
Saúde e serviços sociais	Hospitais e clínicas
	Laboratórios de exames clínicos
	Laboratórios de medicamentos
	Farmácias
	Ensino técnico para profissionais da saúde
Educação	Escolas e colégios
	Faculdades e Universidades
	Centros de ensino técnicos
Indústrias de transformação	Indústrias de metalurgia e siderurgia
	Indústrias de produção química
	Indústrias de maquinários para outras indústrias
Indústrias extrativas, energia	Petrolíferas e empresas de gás
	Empresas de Celulose
	Empresas de Mineração e pedreiras
	Gás
	Água
	Empresas de produção de energia
Abastecimento, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	Empresas de abastecimento
	Abastecimento
	Limpeza
	Descontaminação de solo, rios e mares

Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	Bancos
	Corretoras de seguros
	Empresas de crédito
	Consultorias empresariais
Automóveis: Indústria e Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	Montadoras
	Lojas de veículos
	Indústrias e comércio de peças e acessórios de automóveis
	Postos de combustível
Indústria e Comércio de bens não duráveis/ semi-duráveis	Comércio e indústrias de vestuário (têxtil, calçados)
	Comércio e indústrias de produtos alimentícios
	Comércio e indústrias de eletrodomésticos e outros produtos domésticos
	Comércio e indústrias de embalagens
Serviços, em geral	Advocacia
	Segurança
	Consultorias, em geral
	Restaurantes e bares
	Hoteis, agências de viagem
	Informática, sistemas

Referências Bibliográficas

ALEXANDER, Herbert (1980) "Political Finance Regulation in International Perspective,". In: MALBIN, M. Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws, Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

_____ (1989). "Money and politics: rethinking a conceptual framework" In: ALEXANDER, H. Comparative Political Finance in the 1980s. Cambridge: Cambridge University Press.

AMES, Barry (2003). Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV.

AUSTEN-SMITH, David (1987), "Interest groups, campaign contributions, and probabilistic voting". Public Choice vol. 54, pp 123-139

BACKES, Ana Luiza (2001). "Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica". Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados.

BAUMGARTNER, Frank, et al (2009). Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why. Chicago/ London: The University of Chicago Press

BENDIX, Reinhard (1996). Construção nacional e cidadania. São Paulo: Edusp.

BENOIT, Kenneth, MARSH, Michael (2008) "The Campaign Value of Incumbency: A New Solution to the Puzzle of Less Effective Incumbent Spending". American Journal of Political Science, Vol. 52, No. 4, pp. 874-890

BENOIT, Kenneth, MARSH, Michael (2010). "Incumbent and Challenger Campaign Spending Effects in Proportional Systems: The Irish Elections of 2002". Political Research Quarterly. Volume 63, n 1, pp.159-173

BIELSCHOWSKY, Ricardo (1988); Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento. IPEA/INPES, Rio de Janeiro.

BOAS, Taylor, HIDALGO, Daniel, RICHARDSON, Neal (2013). “the spoils of victory: campaign donations and government Contracts in Brazil” – Working paper: <http://www.yale.edu/leitner/resources/papers/HidalgoandNichter.pdf>

BOBBIO, Norberto (1986). O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BOLOGNESI, Bruno; CERVI, Emerson U. (2011). Distribuição de recursos e sucesso eleitoral nas eleições 2006: Dinheiro e tempo de HGPE como financiadores de campanha a deputado federal do Paraná. Trabalho apresentado no GT 13 – “Financiamento político no Brasil” – do 35º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG.

BOSCHI, Renato, GAITAN, Flávio. (2010). “Capacidades estatais e estratégias de desenvolvimento na argentina, no Brasil e no Chile”. In: MANCUSO, W. P., LEOPOLDI, M. A., IGLESIAS, W. Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias. São Paulo: Editora de Cultura.

BOURDIEU, Pierre (2009). O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BOURDOUKAN, Adla (2005). Ambição e carreiras políticas no Brasil. Dissertação. Ciência Política, Universidade de São Paulo.

_____ (2009). O Bolso e a Urna: financiamento político em perspectiva comparada. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo.

BRAGA, Maria do Socorro S.. BOURDOUKAN, Adla (2009). “Partidos Políticos no Brasil: Organização partidária, competição eleitoral e financiamento público”. Perspectivas, São Paulo, v. 35, pp. 117-148

BRAGA, Maria do Socorro. (2006) O Processo Partidário-Eleitoral Brasileiro: Padrões de Competição Política 1982-2002. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2006.

BRUNELL, Thomas (2005). “The Relationship between political parties and interest groups: Explaining Patterns of PAC Contributions to Candidates for Congress”. Political Research Quarterly, Vol. 58, pp. 681-688.

CABRAL, Eugênia Rosa (2007). Articulação de interesses do empresariado industrial No processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais.

CAIN, Bruce, FEREJOHN, John, FIORINA, Morris (1987). The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge: Harvard University Press.

CAMPOS, Mauro Macedo (2009). Democracia, Partidos e Eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, UFMG.

CARDOSO, Fernando Henrique (1975). Autoritarismo e Democratização. 2. ed, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CERVI, Emerson U. 2010. "Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado". Revista Brasileira de Ciência Política, No. 4. 135-167.

CLAESSENS, Stijn; FEIJEN, Erik; LAEVEN, Luc. (2008). "Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions". Journal of Financial Economics, Vol. 88.

CORADINI, Odaci Luiz (2001). Em nome de quem? Recursos sociais no recrutamento de elites políticas. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

CORTEZ, Rafael (2009). Eleições majoritárias e entrada estratégica no sistema partidário eleitoral brasileiro. Tese de Doutorado, Ciência Política, USP.

COSTA, Paulo R. Neves (1998). Democracia Nos Anos 50: burguesia comercial corporativismo e parlamento. São Paulo: Hucitec Editora.

DAHL, Robert A (1961). Who governs? New Haven: Yale University Press.

_____ (1989). Democracy and its critics. New Haven/ London: Yale University Press.

_____ (1990). Um prefácio à democracia econômica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

_____ (1997). Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Edusp.

_____ (2001). Sobre a democracia. Brasília: UnB.

DALTON, Russel (1988). Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France. Chatham, NJ: Chatham House.

DALTON, Russell, MCALLISTER, Ian, WATTENBERG, Martin. “Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas”. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Vol. XXXVIII 167, 295, 320.

DINIZ, Eli, BOSCHI, Renato (2007) A difícil rota do desenvolvimento: empresários e agenda pós-neoliberal. Belo Horizonte: Editora UFMG/ IUPERJ.

DOCTOR, MAHRUKH (2007) “Lula’s Development Council: Neocorporatism and Policy Reform in Brazil”. Latin American Perspectives, Vol. 34, No. 6, pp. 131-148

DOWNS, Antony (1999). Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: Edusp.

FAORO, Raymundo (2008). Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo.

FIELD, Andy (2009) Descobrendo a estatística usando o SPSS. Porto Alegre/ São Paulo: Bookman/Artmed.

FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando (1999). . Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Fundação Getúlio Vargas Editora, Rio de Janeiro, 1999.

FONSECA, Alexandre B. C. (2002). Secularização, pluralismo religioso e democracia no Brasil: um estudo sobre evangélicos no Brasil. Tese de doutorado, Sociologia, USP.

FRESTON, Paul (1993). Protestantes e política no Brasil: da Constituinte ao Impeachment. Tese de Doutorado, Sociologia, UNICAMP.

HELPMAN, Elhanan, GROSSMAN, Gene (2001). Special interest politics. Cambridge/ London: The MIT Press.

HOLLANDA, Cristina Buarque (2011). Teoria das Elites. Rio de Janeiro: Zahar.

HOPKIN, Jonathan (2004) "The problem with party finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics". Party Politics, Vol 10. No.6 pp. 627-651.

HUNEEUS, Carlos (1998). "Chile's new democracy: political funding and economic transformation". In: BURNELL, Peter, WARE, Alan. Funding Democratization. London/ New Brunswick: Transaction Publishers.

JACOBSON, Gary (1978). "The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections". The American Political Science Review, Vol. 72, No. 2 (Jun., 1978), pp. 469-491

JACOBSON, Gary (1985). "Party Organization and Distribution of Campaign Resources: Republicans and Democrats in 1982". Political Science Quarterly, Vol. 100, No. 4 (Winter, 1985-1986), pp. 603-625Published

KATZ, Richard S., e MAIR, Peter (1995), "Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party". Party Politics, 1 1, pp. 5-28

KECK, Margareth (1991). PT: a lógica da diferença. São Paulo: Ática.

KICHHEIMER, Otto (1966). "The Transformation of the Western European Party System". In: LAPALOMBARA, J. WEINER, M. Political Parties and Political Development. Princeton/ New Jersey: Princeton University Press. pp. 177-200.

KIRCHHEIMER, Otto (1990). The Catch-all party. In: Peter Mair (ed.). The West european party system. Oxford: Oxford University Press. 1990. pp. 50-60.

KINZO, Maria D'Alva (1998). "Funding parties and elections in Brazil". In: BURNELL, Peter, WARE, Alan (eds.). Funding Democratization. London/ New Brunswick : Transaction Publishers.

KROSZNER, Randall, STRATMANN, Thomas (1998) "Interest-Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services' Political Action Committees". The American Economic Review, Vol. 88, No. 5 (Dec., 1998), pp. 1163-1187

KUSCHNIR, Karina (2000). O cotidiano da política. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

LEOPOLDI, Maria Antonieta (2000). Política e interesses: associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra.

LIJPHART, Arend (1999). Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

LIMONGI, Fernando . "O Novo Institucionalismo e Os Estudos Legislativos. A Literatura Norte-Americana Recente". BIB Boletim Informativo Bibliográfico, n. 37, p. 3-38, 1994.

MACHADO, Maria das Dores Campos (2006). Política e Religião: a participação dos evangélicos nas eleições. Rio de Janeiro: Editora FVG.

MAINWARING, Scott (2001). Sistemas partidários em novas democracias: o caso Brasil. Rio de Janeiro/ Porto Alegre: FGV Editora/Mercado Aberto.

MAIR, Peter, MULLER, Wolfgang, PLASSER (2004). "Introduction: Electoral Challenges and Party Responses". In: MAIR, P., MULLER, W., PLASSER, Fritz. Political Parties and Electoral Change: Party Responses to Electoral Markets. London/ Thousand Oaks/ New Delhi: SAGE Publications;

MALUF, Rui Tavares (2010). Amadores, passageiros e profissionais: carreira política na Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Editora Biruta.

MANCUSO, Wagner P. (2007). O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas/ Fapesp/ Edusp.

MANCUSO, Wagner P (2012). “Empresas e financiamento de campanhas eleitorais de candidatos a deputado federal pelo estado de São Paulo nas eleições de 2002 e 2006”. In: COSTA, A.J.D.; IGLECIAS, W.T.; GROS, D.B.; Minella,A.; Etcheverry, M.S.; Mick, J. (orgs.). Desenvolvimento e crise na América Latina: estado, empresas e sociedade. Curitiba: Editora CRV.

MANIN, Bernard (1997). The Principles of representative government, Cambridge : Cambridge University Press.

MARCELINO, Daniel. 2010. Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. Dissertação de mestrado em ciências sociais. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, UnB.

MARENCO, André (2000). Não se fazem mais oligarquias como antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros [1946-1998]. Tese de Doutorado, Ciência Política, UFRGS.

MARENCO, André, SERNA, Miguel (2007)“Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai”. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 22 nº. 64 pp93-113.

MARQUES, Eduardo (1997). “Notas críticas sobre a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos”. BIB Boletim bibliográfico de Ciências Sociais, n. 43, p. 67-102.

MARSHALL, T.H (1967). Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar.

MARX, Karl "Prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política". In Marx, K., ENGELS, F., Textos, Vol.3. São Paulo: Edições Sociais

_____ (2010). Sobre a questão judaica. São Paulo: Boitempo editorial.

MARZAGÃO, Thiago Veiga (2008). “Lobby e protecionismo no Brasil contemporâneo”. Revista Brasileira de Economia. vol.62 no.3 Rio de Janeiro July/Sept.

MASCARO, Alysson Leandro (2013). Estado e forma política. São Paulo: Boitempo Editorial.

MATTOS, Paulo Todescan (2006) "A Formação do Estado Regulador." Revista Novos Estudos. São Paulo: Cebrap, n. 76, pp. 139-156

MAYHEW, David (1974). Congress: The Electoral Connection. New Haven: Yale University Press.

MENEGUELLO, Rachel (1989). PT: a formação de um partido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 173.

MESSEMBERG, Débora (2002). A Elite Parlamentar do pós-constituente: atores e práticas. São Paulo: Brasiliense.

MICHELS, Robert (1982). Sociologia dos partidos políticos, Brasília: Universidade de Brasília.

MIGUEL, Luís Felipe (2003). Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis para o Congresso Brasileiro. Revista de Sociologia e Política, n.20, p115-34.

MILL, John Stuart (1980). Considerações sobre o governo representativo. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

MILLS, Wright (2000). The Power Elite. Oxford: Oxford University Press.

MORRIS, Fiorina (1989). Congress: Keystone of the Washington establishment. New Heaven/ London: Yale University Press.

MOSCA, Gaetano (1984). La classe política: seleccion de Norberto Bobbio. Cidade do México. Fondo de Cultura Econômica.

MULÉ, Rosa (1998). "Financial uncertainties of party formation and consolidation in Britain, Germany and Italy: the early years in theoretical perspective". In: BURNELL, Peter, WARE, Alan (eds.). Funding Democratization. London/ New Brunswick: Transaction Publishers.

NORRIS, Pipa (1997). "Introduction: theories of recruitment". In: NORRIS, P. Passages to Power: legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge: Cambridge University Press.

NUNES, Edson (1997). A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Editora FGV.

OFFE, Claus. (1984), Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de O., ONUKI, Janaina (2010). Política comercial e Legislativo: a atuação do empresariado brasileiro. In: MANCUSO, W. P., LEOPOLDI, M. A., IGLESIAS, W. Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias. São Paulo: Editora de Cultura.

OLIVEIRA, Andréa. C. J. (2004) Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP: 2004.

ORO, Ari Pedro (2003). "A política da Igreja Universal e seus reflexos nos campos religioso e político brasileiros". Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18 nº. 53, 53-69.

OSTROGORSKI, Mosei (2008). Democracia y los partidos políticos. Madrid: Minima trotta

PANEBIANCO, Angelo (2005). Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes.

PARETO, Vilfredo. (1984), "Tratado de sociologia geral". In: Rodrigues, José Albertino (org.). Vilfredo Pareto: sociologia. São Paulo: Ática. Coleção Grandes Cientistas Sociais, v. 43.

PEIXOTO, Vitor de M. 2010. Eleições e financiamento de campanhas no Brasil. Tese de doutorado em Ciência Política. IUPERJ.

PEIXOTO, Vitor de Moraes (2009). "Financiamento de campanhas em perspective comparada". Perspectivas, v. 35, São Paulo: Editora UNESP.

PIERUCCI, Antônio Flavio (1996). "Representantes de Deus em Brasília: a bancada evangélica na Constituinte". In: PIERUCCI, A.F, PRANDI, R. (org.). A Realidade Social das Religiões no Brasil. São Paulo: HUCITEC.

POGREBINSCHI, Thamy (2008). "A contradição entre o Estado e a sociedade civil: Marx e o dilema da modernidade política". In: NOBRE, R.F. O poder no pensamento social: dissonâncias. Belo Horizonte: Editora UFMG

POTTERS, Jan, SLOOF, Randolph, WINDEN, Frans Van (1997). "Campaign expenditures, contributions and direct endorsements: The strategic use of information and money to influence voter behavior" European Journal of Political Economy, vol 13. pp. 1–31

POULANTZAS, Nicos (2000). O Estado, o poder, o socialismo. São Paulo: Graal/ Paz e terra.

PRAT, Andrea (2002). Campaign Spending with Office-Seeking Politicians, Rational Voters, and Multiple Lobbies. Journal of Economic Theory , vol 103, 162-189

PRZEWORSKY, Adam (2010). Democracy and the Limits of Self-Government. Cambridge: Cambridge University Press.

QUINN, Dennis, SHAPIRO, Robert (1991). "Business political power: the case of taxation". American Political Science Review, vol 85, n 3, 851-874.

REIS, Bruno Wanderley (2008). "Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo" In: OLIVEN, R.G., RIDENTI, M., BRANDÃO, G.M . A constituição de 1988 na vida brasileira, São Paulo: Hucitec/ Aderaldo & Rothschild Editores/ ANPOCS.

RODRIGUES, Leôncio M. (2002). Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: Edusp.

_____. (2006). Mudanças na Classe Política Brasileira. Publifolha: São Paulo.

RUBIO, Delia Ferreira (2005). "Financiamento de Partidos e Campanhas". Novos Estudos, 73, pp. 5-15.

SAMUELS, David (2001). "Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of the finance campaign in Brazil". The Journal of Politics, Vol. 63, nº 2.

_____ (2001b). "Does money matter? Credible commitments and campaign finance in new democracies: theory and evidence from Brazil". Comparative Politics. Vol. 34, nº 1.

_____ (2002). "Pork barreling is not credit clamming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil". The Journal of Politics, vol. 64, nº 3.

_____ (2003). "Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o 'caixa um' e propostas de reforma". In BENEVIDES, M. V, VANNUCHI, P., KERCHÉ (org.), F. Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

_____ (2003b). Ambition, Federalism, and legislative politics in Brazil. Cambridge: Cambridge University Press

_____ (2006). "Financiamento de campanhas no Brasil e proposta de reforma". In: SOARES, Gláucio A. D., RENNÓ, Lucio. Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV Editora.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D. 2011. O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da UFPE, 2011.

SANTOS, Rodrigo D. dos. 2009. A economia política das eleições 2002. Um estudo sobre a concentração de financiamento de campanha para deputado federal. Dissertação de mestrado em ciência política. PPGCP-ICHP-UFF.

SCHMITTER, Philippe (1971). Interest Conflict and Political Change in Brazil. Stanford, Stanford University Press.

_____ (1974). "Still the Century of Corporatism?". The Review of Politics, Vol 36, Issue 01, pp 85 - 131

SCHNEIDER, Ben Ross (1998). "Organized Business Politics in Democratic Brazil". Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 39, Nº4, pp.95-127.

_____ (2004). "Organizing Interests and Coalitions in the Politics of Market Reform in Latin America." World Politics, 56 (April 2004) pp. 456-7

_____ (2010). "Business-Government Interaction in Policy Councils in Latin America: Cheap Talk, Expensive Exchanges, or Collaborative Learning?". Working paper (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35398269>)

SCHUMPETER, Joseph (1975). Capitalism, socialism and democracy. New York/ London: Harper Perennial.

SMITH, Richard (1995) "Interest Group Influence in the U.S. Congress". Legislative Studies Quarterly, Vol. 20, Nº 1.

SMITH, Bradley (1997). "The reform debate: politics and first amendment". In: CORRADO, A. et al. Campaign finance reform: a sourcebook. 121-29. Washington D. C: Brooking Institution Press.

SORAU, Frank (1988). Money in American elections. Boston/ London: Scott Foresman & Company.

_____ (1997). "Political Action Committees". In. CORRADO, A. et al. Campaign finance reform: a sourcebook. 121-29. Washington D. C: Brooking Institution Press.

_____ (1992). Inside Campaign Finance: Myths and realities. Yale University Press: New Heaven, London.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de (1988). "A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles". In: STEPAN, A. (org.). Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra

_____ (1990), Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1930 a 1964, São Paulo: Editora Alfa-Omega.

SOUZA, Ricardo Luiz (2005). "Nacionalismo e autoritarismo em Alberto Torres". Sociologias, Porto Alegre, ano 7, nº 13, p. 302-323

SPECK, Bruno (2004). "Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma". Revista Jurídica Consulex. Ano VIII. Nº179, pp. 35 - 37.

_____ (2010). "Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil". Em Debate, Belo Horizonte, v.2, n.3, p. 6-13, mar. 2010, pp. 06-13.

_____ (2011). "The role of the largest corporate campaign funders in Brazil. A donors perspective on campaign finance". Paper apresentado na IPSA-ECPR Conference.

SPECK, Bruno W. SACCHET, Teresa (2012). Financiamento eleitoral e representação política e gênero. Opinião Pública, Campinas, Vol. 18, p. 177-197.

STRATMANN, Thomas (2005). Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature. Public Choice, 124: 135–156

TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique F. (2005). "Grupos de pressão e a tramitação do projeto de lei de biossegurança no congresso nacional". Consultoria legislativa do Senado Federal, Coordenação de estudos, Texto para discussão 28.

THOMAS, Clive (2001). "Studying the political party-interest group relationship". IN: THOMAS, Clive (ed). Political Parties and Interest Groups: shaping democratic governance. London: Lynne Rienner Publishers.

THOMAS, Scott (1989) "Do Incumbent Campaign Expenditures Matter?". The Journal of Politics, Vol. 51, No. 4 (Nov., 1989), pp. 965-976

TRUMAN, David (1960) The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion, New York : A. Knopf.

VIANNA, Luiz Werneck Vianna (2006). Esquerda brasileira e tradição republicana: estudos de conjuntura sobre a era FHC-Lula. Rio de Janeiro: Editora Revan.

VIEIRA, Evaldo (2010). Autoritarismo e corporativismo no Brasil. São Paulo: Editora UNESP.

WEBER, Max (1991). Duas vocações: ciência e política como vocação. São Paulo: Cultrix.

WEBER, Max (2003). Economia e Sociedade, Vol. 1. Brasília/ São Paulo: Editora UNB/ Imprensa Oficial.

YADAV, Vineeta (2011), Political Parties, Business Groups and Corruption in Developing Democracies. Oxford University Press

ZOVATTO, Daniel (2005). “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”. Opinião Pública. Vol. XI, n 2, Campinas.