

**CANDIDATOS A REELEIÇÃO E DESAFIANTES NA ARENA
ELEITORAL DA CÂMARA FEDERAL EM SÃO PAULO**

Banca examinadora

Prof. Orientador Dr. Ciro Biderman

Prof. Dr. George Avelino Filho

Prof. Dr. Leandro Piquet Carneiro

**CANDIDATOS A REELEIÇÃO E DESAFIANTES NA ARENA
ELEITORAL DA CÂMARA FEDERAL EM SÃO PAULO**

Autor: **Marcello Gonella de Andrade**

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MARCELLO GONELLA DE ANDRADE

**CANDIDATOS A REELEIÇÃO E DESAFIANTES NA ARENA
ELEITORAL DA CÂMARA FEDERAL EM SÃO PAULO**

Dissertação apresentada ao Curso de
Pós-Graduação da FGV/EAESP

Área de Concentração: Finanças
Públicas como requisito para obtenção
de título de mestre em Administração.

FGV-SP / BIBLIOTECA

01991/2004



1200401991

Orientador: Prof. Ciro Biderman

SÃO PAULO

2004

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data	Nº de Chamada
01.06	312.15 (P.1)
	ASSBc
Tombo	015
1994/2004	P.1

ANDRADE, Marcello Gonella. Candidatos a reeleição e desafiante na arena eleitoral da Câmara Federal em São Paulo. São Paulo: EAESP/FGV, 2004. 85p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Finanças Públicas).

Resumo: Analisa e compara os determinantes políticos, o efeito dos gastos de campanha dos candidatos e as emendas orçamentárias destinadas pelos deputados que concorreram à reeleição em relação aos demais candidatos nas eleições para a Câmara dos Deputados no Estado de São Paulo em 1998 e 2002.

Palavras-Chaves: Reeleição; Financiamento de Campanha; Emendas Orçamentárias; Sistema Eleitoral; Representação Proporcional e Candidatos a reeleição e desafiante.

“To The Mirror Of My Dreams”

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos aqueles que contribuíram para a realização de minha dissertação de Mestrado.

Os agradecimentos vão, em primeiro lugar, à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas pela ampla liberdade de escolha e pesquisa do tema e em especial aos professores George Avelino, Maria Rita Durand e Maria Cecília Forjaz cujos ensinamentos e sabedoria foram de suma importância para minha formação intelectual. Segundo, ao meu orientador, Ciro Biderman, que me incentivou e guiou a esse trabalho final. Sua paciência, dedicação e conhecimento foram fundamentais e transmitiram a segurança necessária para terminar a redação da dissertação.

Meu eterno carinho e agradecimento também ao deputado federal Ricardo Izar e a sua esposa Marisa que me deram toda a tranquilidade e condições para que eu pudesse realizar o mestrado, além da sabedoria e ensinamento político ao longo de mais de quarenta anos de vida pública compartilhado em nosso dia a dia.

Meu agradecimento especial a minha mãe, meus irmãos e amigos que contribuirão afetivamente me incentivando nos dias difíceis nos anos de estudos. Agradeço, também, David Samuels que mesmo distante, compartilhou seus estudos, resultados e suas valiosas opiniões com o desenvolvimento da dissertação.

Por final, agradeço a todos que de uma certa forma contribuirão para a conclusão desse trabalho, em especial, a Paula Morello pelo incentivo e auxílio nos desânimos e dificuldades. Sua devoção, preocupação e caráter foram cruciais para a conclusão do trabalho.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	p. 07
1	SISTEMA ELEITORAL: MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL	p. 12
2	CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA ELEITORAL NO BRASIL	p. 15
2.1	Lista de candidatos aberta	p. 16
2.2	Extensão distrital	p. 17
2.3	Presidencialismo e Federalismo Brasileiro	p. 18
2.4	Liderança partidária	p. 19
3	LEGISLAÇÃO ELEITORAL: REGRAS DO JOGO	p. 22
3.1	Arrecadação e aplicação dos recursos de campanha	p. 23
3.2	Coligações partidárias	p. 26
3.3	Fidelidade e disciplina partidária	p. 28
3.4	Propaganda partidária	p. 28
4	CAMPANHA ELEITORAL: ORGANIZAÇÃO E DINÂMICA	p. 30
4.1	Etapas Preparatórias	p. 33
4.2	Etapas da Campanha	p. 36
5	REELEIÇÃO E EMENDAS INDIVIDUAIS	p. 41
6	ANÁLISE E EXPLICAÇÃO DO BANCO DE DADOS	p. 54
7	ANÁLISE DOS DETERMINANTES DO MERCADO DE VOTOS PARA DEPUTADO FEDERAL	p. 60
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	p. 64
9	REFERÊNCIAS	p. 67
	TABELAS DE REGRESSÕES	p. 73

INTRODUÇÃO

Se for perguntado a qualquer cidadão que não trabalha no poder público ou não participa de maneira direta ou indireta nas questões políticas, a sua opinião sobre o Estado, mais particularmente sobre o governo, seu parecer será, na maioria das vezes, negativo. Isso ocorre principalmente no Brasil, onde os serviços públicos não correspondem aos anseios da sociedade e aos tributos cobrados. Muitas vezes, as opiniões contra o governo ultrapassam o limite do bom senso, colocando em dúvida a necessidade de haver uma estrutura administrativa ou representantes públicos. Os funcionários públicos são vistos, na maioria das vezes, como burocratas ineficientes que não têm estímulo para desenvolver suas atividades, trabalham pouco, ganham bem e se aposentam com benefícios bem acima da média do mercado. Os representantes são considerados como protótipos da corrupção e da ineficiência, a serviço de interesses particulares que geralmente não visam o bem comum ou o progresso daqueles que o elegeram. Esse tipo de pensamento, predominante em qualquer sociedade, prejudica o desenvolvimento do estado democrático e deturpa a noção do papel que o Estado deve desempenhar numa democracia. A consolidação democrática exige instituições sólidas e legítimas, preenchidas e comandadas por políticos e funcionários públicos íntegros e capacitados, que assegurem os direitos de todos os cidadãos. Contudo, não há como impedir ou evitar que pessoas incapacitadas ou corruptas assumam tal comando, pois desde a formação dos Estados-Nações, a experiência universal e perene confirmou aquilo que todos os grandes pensadores temiam — o abuso do poder por aqueles que o detém. Montesquieu constata isso ao escrever que “é uma experiência eterna que todo aquele que tem o poder é levado a dele abusar, vai até onde encontra limites”, e completa com o que posteriormente se tornou o maior legado de sua obra: “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder”.¹ Assim, o Estado deve se separar em órgãos independentes e harmônicos, institucionalizados por uma constituição escrita e proclamada que garanta não só os direitos fundamentais, mas, sobretudo, organize o poder de modo a impedir abusos.

Nas democracias modernas esses órgãos superiores da organização estatal devem ser representativos da sociedade, mas como isso é impossível nos grandes Estados e está sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo

¹ Weffort, 1991. Livro onze: *das leis que formam a liberdade política em sua relação com a constituição*, cap. 4, p. 173.

realize através dos seus representantes tudo aquilo que não pode realizar por si mesmo. Como a participação direta de todos nas questões e negócios públicos é inviável, devido à significativa extensão territorial e populacional dos grandes Estados, o povo escolhe seus representantes que cuidarão da coisa pública. Portanto, a participação política, tanto no aspecto ativo, o direito de votar, quanto no aspecto passivo, a elegibilidade, deve ser exercida por todos sem exceção, sendo de fundamental importância para que os direitos de todos os cidadãos sejam assegurados na forma como seus representantes irão representá-los.

No Brasil, os direitos dos cidadãos estão assegurados na constituição federal, mas nem sempre são cumpridos pelo Estado. Há o direito à educação, saúde, segurança e moradia mas, ainda assim, milhares de brasileiros não têm sequer a alimentação básica diária. Talvez isso explique a visão negativa que a maioria da sociedade tem do governo. O trabalho procurará mostrar que o maior problema não é as distorções produzidas pelas normas eleitorais e sim o problema relativo às condições do voto, isto é, a escolha do candidato. Os eleitores não têm acesso às informações necessárias a escolha dos candidatos, seja pela baixa condição social e educacional que vive a maioria ou pelas diferentes condições dos candidatos em divulgarem suas candidaturas. O avanço histórico em diversos países democráticos em direção ao sufrágio universal², promovendo a participação dos habitantes na escolha de seus representantes, não foi acompanhado, muitas vezes, de avanços significativos nas legislações eleitorais, principalmente no que tange à transparência de gastos em campanhas.

Existe hoje no Congresso Nacional uma comissão parlamentar para estudar e propor mudanças no sistema eleitoral brasileiro. Os principais temas para a reforma eleitoral que ali estão sendo discutidos são: financiamento público e prestação de contas das campanhas, prazos de filiação partidária e desincompatibilização, e alterações nas circunscrições distritais. As propostas apresentadas sobre esses três principais temas visam, sobretudo, corrigir algumas distorções produzidas pelo sistema eleitoral no processo de escolha do representante. Essas propostas não serão analisadas individualmente. O que se pretende é mostrar as dificuldades das condições do voto sob as regras eleitorais atuais.

O sistema eleitoral brasileiro permite a livre escolha dos governantes pela população e o voto, apesar de obrigatório, é secreto e livre. Mas, será que permite a

² “Sufrágio Universal é o voto de todo o eleitorado, é um instrumento por meio dos quais o povo exerce sua soberania” (Farhat, 1996, p. 936).

todos que desejam se candidatar competir em igualdade de condições com os demais? Quais são os determinantes de uma eleição? Dinheiro? Poder? Mandato? Os candidatos têm as mesmas condições materiais e financeiras para competir, ou não? Como o caráter pessoal de cada um, apesar de relevante, é impossível de quantificar e atribuir valor, pois implica alto grau de subjetividade, o trabalho parte do princípio de que todos possuem caráter, experiência social e integridade que os credenciam a ocupar um cargo público. É natural que, para alguns eleitores, a existência dessas qualidades seja fundamental para a escolha dos representantes. Porém, como será analisado no capítulo 4, é preciso que o candidato conte com condições básicas e uma estrutura financeira mínima para que suas qualificações sejam difundidas a ponto de atingir a porcentagem do eleitorado exigida em eleições para deputado federal. Parte-se da hipótese de que os candidatos que já ocupam cargo público no Poder Legislativo ou Executivo possuem vantagens financeiras e políticas que a posição propicia. Assim, os desafiantes que não podem auferir tais vantagens, têm custos eleitorais, em suas respectivas campanhas, dependendo de sua popularidade, diferentes na obtenção dos votos em relação aos candidatos anteriormente eleitos. Entre as vantagens políticas dos candidatos em atividade pode-se citar a possibilidade de solicitar verbas no orçamento anual da união para os municípios que fazem parte de sua “base eleitoral”³ e o recebimento de verba de gabinete para manutenção de despesas e contratação de funcionários. Este trabalho pretende trazer novos dados ao atual debate sobre os gastos de campanha e o efeito das emendas orçamentárias na determinação de uma candidatura, tanto para aqueles que concorrem à reeleição quanto para os desafiantes. Os atuais deputados federais ou estaduais, vereadores e prefeitos, que estão se candidatando à Câmara Federal, gozam das benesses advindas dos seus respectivos cargos, que beneficiam e impulsionam sua candidatura, elevando o custo relativo que acaba tendo que ser transposto pelos demais.

A dificuldade de trabalhar e conseguir os dados eleitorais e pessoais dos candidatos em todos os Estados brasileiros nas eleições de 1998 e 2002 para a Câmara Federal, concentrou a pesquisa no Estado de São Paulo. Para que se possa entender a organização e realização do processo de escolha dos representantes no Brasil, é necessário compreender a estrutura do seu sistema eleitoral, as regras e normas da legislação pertinente, que delimita o campo de competição, e analisar as opiniões de autores renomados sobre as distorções existentes no sistema e suas conseqüências no

³ A base eleitoral representa o distrito, município, região, zona ou grupo de pessoas com mesmo interesse e influência que concede, em cada eleição, ao candidato a maioria dos votos necessários para elegê-lo.

processo democrático brasileiro. O capítulo 1 demonstra a estrutura operacional dos dois tipos de sistemas eleitorais utilizados nas eleições no Brasil: sistema majoritário e proporcional. O Capítulo 2 retrata as características do sistema proporcional nas eleições à Câmara Federal, analisando a opinião de diversos autores sobre as vantagens e desvantagens da lista partidária aberta e da extensão distrital. No Capítulo 3 são abordadas as principais regras e normas eleitorais vigentes que norteiam o comportamento dos candidatos na campanha eleitoral e que pelo grau de complexidade e controvérsia sofrem constantes mudanças.

O capítulo 4 abordará a dinâmica e a organização de uma campanha eleitoral para deputado federal no Estado de São Paulo, mais especificamente a forma como o candidato racionaliza e maximiza suas ações. O capítulo não discorre sobre os passos necessários para a eleição do candidato, nem tampouco como ele faz o marketing político⁴. O intuito é revelar quais os determinantes e como eles interferem ao longo da campanha, tornando a competição desigual.

A segunda parte da dissertação aborda a análise dos resultados da pesquisa. O capítulo 5 trata do debate existente sobre financiamento de campanha e o efeito da apresentação das emendas individuais no orçamento da União na votação dos candidatos, mostrando as análises e os trabalhos dos autores envolvidos com os temas. Samuels (2001c) afirma que os gastos em campanha são fundamentais na eleição à Câmara Federal no Brasil, e aqueles que tentam a reeleição transformam os gastos em votos da mesma maneira que os demais. Para o autor, as emendas orçamentárias são importantes, mas beneficiam muito mais os candidatos à reeleição na obtenção de mais recursos de campanha. Por outro lado, Ames (2003) procura estabelecer em seu trabalho um vínculo entre a apresentação de emenda no Orçamento Anual da União pelo parlamentar e a sua votação no respectivo município onde tem uma concentração dominante de votos.

Por fim, os capítulos 6 e 7 explicarão a composição do banco de dados e os resultados obtidos, explanando as variáveis utilizadas, os procedimentos de estudo, e a comparação dos resultados estatísticos. O estudo pretende concluir mostrando que os candidatos a reeleição, assim como os candidatos que possuem cargo público conseguem transformar recursos arrecadados e despendidos na campanha em votos mais

⁴De acordo com Passador (1998), o marketing político pode ser definido como “um conjunto de técnicas e procedimentos que tem como objetivo adequar um candidato ao seu eleitorado potencial, procurando fazê-lo, num primeiro momento, conhecido do maior número de eleitores possível e, em seguida, mostrá-lo diferente e melhor do que seus adversários”.

eficientemente que os demais e, que assim o fazem por gozar de benefícios e vantagens que o mandato lhe confere. Vantagens essas como as emendas individuais apresentadas que lhe ajudam a obter apoio e votos diretamente.

1 SISTEMA ELEITORAL: MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL

Sistemas Eleitorais, de acordo com o cientista política Nicolau (1994, p. 10), “são os mecanismos responsáveis pela transformação dos votos dados pelos eleitores no dia das eleições em mandatos (cadeira no Legislativo ou chefia do Executivo)”. Esse significado sintetiza a complexidade estrutural de diversos tipos de sistemas eleitorais nos países de organização política democrática. A forma como se apresentam na atualidade nos diferentes países é produto da evolução, ao longo dos anos ou séculos, da cultura política do seu povo e das suas instituições. Por isso, dificilmente se encontram sistemas eleitorais idênticos. A transformação dos votos em mandatos pode ser realizada pelos eleitores de forma direta ou indireta. Existem vários métodos de eleições diretas e indiretas, com algumas variações dentro de cada método. As eleições diretas admitem variações em um turno, em dois turnos, e em mais de dois turnos. Na eleição direta em apenas um turno os eleitores votam, diretamente, no nome do candidato preferido, o qual será empossado se obtiver mais votos do que qualquer um dos outros, considerado isoladamente. Nas eleições em dois turnos o cidadão vota, também diretamente, em seu favorito. São escolhidos os dois candidatos mais votados que irão para o segundo turno, e aquele que obtiver a maioria absoluta é quem ganhará as eleições. As eleições em mais de dois turnos funcionam do mesmo modo. Nas eleições indiretas o eleitor vota em um representante que, por sua vez, fará parte de um Colégio Eleitoral ou Parlamento que, junto com outros membros, escolhem o ocupante do cargo em disputa.

Definida a forma, direta ou indireta, de como a sociedade transformará os votos em mandato, princípio básico e inerente da democracia, várias outras características são institucionalizadas e evoluem, com o tempo, para a formação das regras e normas eleitorais. Taagepera e Shugart (1989, p. 210) definem três principais variáveis que os formadores e construtores de sistemas eleitorais podem manipular. A primeira é a estrutura de votação, ou seja, eleição de um nível (presidente) ou vários (deputado), escolha de partido ou de candidatos, mecanismo dos votos (papel, caixas, urnas, urnas eletrônicas, voto confidencial ou não.). A segunda é o número de cadeiras e a extensão que cada distrito deve ter. A terceira, por fim, é o método usado para transformar votos em cadeiras, que pode ser pluralitário, majoritário e proporcional, cada um deles com várias modalidades, podendo mesmo ser combinados entre si.

Nicolau (1994, p. 11) afirma que “apesar das diversas tipologias utilizadas para classificar os sistemas eleitorais existentes, há um razoável consenso entre os especialistas acerca da agregação destes em duas macro-famílias: majoritário e proporcional”. O sistema majoritário é simples: a maioria dos votos apurados, alcancem ou não o nível absoluto, é que determina a escolha. Os defensores do sistema majoritário destacam primeiramente sua capacidade de aproximar o representante do representado, de produzir governos unipartidários garantindo a eficiência parlamentar, e de obter uma maior representação territorial.

Santos (1994) contesta essas afirmações ao dizer que, em primeiro lugar, o sistema majoritário “faccionaliza e discrimina” os representantes ignorando as minorias. Em segundo, afirma que toda a literatura contemporânea se preocupa com a crise do Legislativo no mundo democrático, sem exceções, e que boas leis resultam de entendimentos e negociações entre bons legisladores, como o sistema não garante necessariamente bons legisladores, conseqüentemente, não pode assegurar boa legislação. Para o autor toda competição democrática é cara devido à abundância de competidores, e em sistemas majoritários é caríssima pela escassez de postos em disputa. Com relação à representação territorial, o sistema majoritário pode apresentar duas patologias: manipulação da extensão de um distrito com o intuito de favorecer ou prejudicar certos candidatos, e mau dimensionamento do distrito levando ao favorecimento de um grupo ou partido.

Muitas fórmulas foram criadas graças ao desenvolvimento científico, com o intuito de corrigir a falta de representação da minoria. Entre elas destaca-se a realização de eleições em vários turnos (dois, via de regra) que, de um modo geral, não muda a situação da falta de representatividade da minoria, exceto se esse grupo estiver dividido no pleito inicial, e se houver a institucionalização do sistema proporcional. É a institucionalização do sistema proporcional que garante a proporcionalidade entre o número de votos obtido por um partido e o número de representantes que esse partido elege para a câmara em questão, ou seja, o voto proporcional. De acordo com esse sistema, o partido que obtiver 30% dos votos elegerá 30% dos deputados, conferindo peso igual a cada voto e evitando a nulificação da minoria. Não há dúvidas de que o sistema proporcional possibilita a representação das diversas correntes de opinião na Câmara, conforme a popularidade de cada uma delas. Conseqüentemente, oferece oportunidades de expressão das mais diferentes idéias e concepções. O perfil do órgão eleito por esse sistema se aproxima mais da média e, assim, dos conflitos e contradições do ambiente

político eleitoral. Entretanto, favorece a multiplicação de partidos o que tende a enfraquecê-los. Todos os grupos almejam eleger governantes e, por meio da proporcionalidade, tendem a alcançar esse objetivo. Quando há muitos partidos caracterizados por profundas diferenças ideológicas, há problemas de governabilidade, pois tal fato dificulta a obtenção de maiorias sólidas e estáveis, indispensáveis à implantação de programas de governo de longo prazo e de mudanças constitucionais. Como é difícil que algum partido atinja maioria absoluta para a sustentação do governo, esse sistema deixou de contar com o apoio entusiástico da doutrina. Surgiram, então, subsistemas dentro das legislações eleitorais⁵ destinados a atenuar essa multiplicação de partidos como, por exemplo, a cláusula de barreiras.⁶

Há um consenso entre a maioria dos analistas de que o sistema majoritário facilita a formação de maiorias sólidas e estáveis, tende a fortalecer os partidos políticos e a vincular mais diretamente os eleitos aos interesses políticos, sociais e econômicos das comunidades. Mas, ao mesmo tempo, deixa as correntes minoritárias de pensamento com dificuldades de representação. A melhor maneira de combinar as vantagens dos dois sistemas é incessantemente debatido e almejado por todos os planejadores e especialistas em sistemas eleitorais nos países democráticos. No Brasil, a questão não é diferente.

⁵ A Legislação Eleitoral consiste, de acordo com o dicionário parlamentar e político, em dispositivos constitucionais e legais que regem o exercício dos direitos políticos, o voto, a soberania popular, e os demais direitos inerentes à cidadania, à nacionalidade, à constituição dos poderes do Estado, bem como os concernentes à instituição e funcionamento dos partidos políticos, ao sistema eleitoral e seu processo, às condições de elegibilidade e aos casos de inelegibilidade.

⁶ Clausula de barreira é o dispositivo que recusa representação ao partido que não tiver obtido determinada porcentagem de votos em uma determinada eleição.

2 CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA ELEITORAL NO BRASIL

A finalidade deste capítulo é mostrar como o sistema eleitoral brasileiro está estruturado. A maneira como está institucionalizado é importante para a utilização e a análise de determinadas variáveis eleitorais que serão explicadas mais adiante. O sistema eleitoral brasileiro possui características próprias que são objeto de constantes debates. Há tendências distintas presentes nas análises de diversos autores sobre o assunto. O trabalho não entrará no mérito desse debate, apenas demonstrará a visão de alguns autores sobre determinados aspectos do sistema brasileiro, pois para que se possa entender quais são os determinantes de uma campanha eleitoral à Câmara Federal no Brasil é necessário, primeiramente, conhecer as regras do jogo.

O sistema de governo no Brasil é presidencialista. O presidente da República, assim como o vice-presidente, governadores, prefeitos e senadores são eleitos pelo voto direto e secreto em eleições majoritárias em dois turnos⁷. Entretanto, os deputados federais, estaduais e vereadores são eleitos pelo voto proporcional. No sistema proporcional o eleitor vota no partido (voto de legenda) ou no candidato de sua escolha constante das listas de candidatos apresentadas pelos partidos. O analista político Ames (2003) revela e distingue em seu livro duas linhas de pesquisa que esclarecem o que está sendo debatido no país hoje. A primeira delas acredita que a combinação de um sistema com representação proporcional de lista aberta, distritos de grande magnitude, reeleição ilimitada e escolha dos candidatos feita nos Estados cria um Legislativo repleto de deputados individualistas, interessados em benefícios clientelistas e partidos pouco disciplinados. A segunda linha de pesquisa sugere que as sanções e recompensas conferidas pelos líderes partidários são bastante fortes para contrabalançar as tendências à fragmentação gerada pelo sistema eleitoral, e criam partidos parlamentares com altos níveis de unidade de voto.

⁷ Os prefeitos nas cidades com menos de 200.000 habitantes são eleitos em um só turno.

2.1 Lista Partidária Aberta

O primeiro aspecto do sistema eleitoral brasileiro é a lista partidária aberta de candidatos, cujo objetivo é funcionar de modo extremamente democrático, para que todos recebam tratamento igual e as regras não favoreçam determinados grupos políticos ou econômicos. Porém, para alguns autores, a lista aberta de candidatos personaliza a política, pois enfraquece o controle dos partidos sobre os políticos, tanto na condução das campanhas quanto na atividade parlamentar, e enfraquece os vínculos entre os eleitores e os deputados. Em uma entrevista concedida ao jornal Valor Econômico⁸ sobre a adoção de lista fechada⁹ no sistema eleitoral brasileiro, Nicolau comenta que, “há uma tradição no Parlamento brasileiro de 180 anos pelo voto personalizado” e, para ele, apenas 15% a 20% dos eleitores têm no partido a razão fundamental para o voto. “Fechar a lista é uma mudança radical e terá impacto sobre os parlamentares e as bases”.

Por outro lado, a adoção de listas abertas produz forte incentivo para que os representantes enfatizem suas qualidades individuais na campanha pelos votos, em vez de chamar a atenção para a linha adotada por seu partido ou para seu programa partidário. Os candidatos, nas eleições proporcionais, competem entre os próprios membros do partido por votos em todo o ente federativo, sem ajuda partidária, o que torna a campanha para obter o reconhecimento do eleitor muito cara individualmente. Portanto, não há incentivo para que os candidatos sigam a orientação ou o programa do partido. A maioria dos eleitores ao votar nas eleições proporcionais leva em conta, principalmente, o próprio candidato e não os partidos. Os candidatos são estimulados a se apresentar nas eleições como porta-vozes deles próprios. Essa autonomia partidária pode ser demonstrada nas campanhas eleitorais, que são conduzidas de forma extremamente individualista (Passador, 1998; Ames, 2003; Bezerra, 1999). Mainwaring e Shugart (1995) abordam que “nenhuma democracia do mundo ocidental dá aos políticos tanta autonomia em relação aos seus partidos como o Brasil, sempre legitimados pela nossa legislação eleitoral, que também estimula a ausência de compromisso, solidariedade, disciplina e coesão partidária”.

⁸ Entrevista concedida e publicada no site do jornal após o seminário sobre reforma política no Congresso Nacional em 2003. www.valoronline/valoreconomico/materia.asp.

⁹ No sistema de lista fechada o eleitor vota na lista que cada partido apresenta e não diretamente no candidato de sua escolha. A ordem dos candidatos nas listas é determinada pelo partido.

2.2 Extensão Distrital

Outro aspecto importante, tanto no sistema majoritário quanto no sistema proporcional de eleições, é o número de cadeiras e a extensão territorial do distrito. No Brasil os distritos eleitorais são os próprios Estados, ou seja, o candidato pode conseguir votos em toda a extensão territorial do ente federativo. De acordo com alguns autores os distritos com grande extensão geram duas patologias. A primeira é que a grande magnitude desses distritos enfraquece o controle dos representantes pelos representados, e a segunda é que o número de representantes permitido por Estado torna o sistema eleitoral brasileiro desproporcional. Nenhum Estado pode ter menos de oito e mais de 70 representantes. Se considerarmos apenas o tamanho da população, o Estado de Roraima com 250 mil habitantes deveria ter um representante e não oito, ao passo que o Estado de São Paulo com 30 milhões de habitantes deveria ter 115 e não 70 representantes. Nicolau (1995, p. 38) verifica que “o desvio da proporcionalidade do Brasil (9%) aproxima o país do grupo das democracias proporcionistas mais desproporcionais”. Diz, ainda, que os principais responsáveis pela desproporcionalidade são: a permissão de coligações em eleições proporcionais, que permite que os partidos políticos que obtiveram votações inferiores ao quociente eleitoral tenham acesso à representação parlamentar; a inclusão dos votos brancos no cálculo do quociente eleitoral, que “aumenta artificialmente o quociente eleitoral, tornando mais difícil o acesso dos partidos e beneficiando as maiores legendas”; e “a desequilibrada dimensão de algumas bancadas estaduais em relação à respectiva população (ou eleitorado) sub-representa os partidos bem votados em São Paulo e sobre-representa os partidos bem votados nos pequenos Estados do Norte e Centro-Oeste”. Tais afirmações endossam as palavras de Souza (1990) que diz que “o sistema de representação proporcional no Brasil foi criado para super-representar os Estados menos populosos, geralmente os mais pobres, e sub-representar os mais populosos, especialmente São Paulo”.

2.3 O Presidencialismo e o Federalismo Brasileiro

Além da crítica à lista aberta de candidatos e à magnitude dos distritos no sistema proporcional brasileiro há autores que apontam, também, a estrutura federativa no Brasil como outro aspecto gerador de distorção no sistema eleitoral. Para esses autores os Estados possuem autonomia e vida política próprias, independentemente dos acordos nacionais. O que vale para os partidos em nível nacional nem sempre é respeitado ou seguido em nível estadual. “O federalismo torna possível, muitas vezes, que as organizações partidárias estaduais adotem uma linha contrária à do ponto de vista dominante entre os líderes nacionais dos seus respectivos partidos” (Passador, 1998). Em sua dissertação de mestrado, Abrucio (1994) verifica não só o poder dos governadores sobre os deputados federais de sua base política, como também a participação e imposição direta destes sobre as decisões partidárias e políticas no Estado, destacando a força do Estado sobre o representante e as questões nacionais.

Além desses há um outro fator relevante que contribuiu com a personalização política e o enfraquecimento dos partidos: o regime de governo presidencialista. Conforme Mainwaring¹⁰, no sistema de governo presidencialista o presidente quase nunca tem a maioria no Congresso, situação capaz de criar freqüentes impasses entre o Executivo e o Legislativo e proporcionar o imobilismo político.

“Os presidentes necessitam procurar apoio em outros partidos, uma vez que o seu próprio não controla uma maioria que poderia assegurar a aprovação das leis mais importantes. Porque os partidos são extremamente frouxos, os presidentes podem tentar conquistar uma base de sustentação, comprando individualmente o apoio de políticos de partidos de oposição. Isso é feito oferecendo posições de controle de patronagem¹¹ – que controlam os orçamentos dos estados e alguns recursos federais – que dão apoio ao presidente. Inversamente, presidente e ministros privam parlamentares e governadores que se opõem a tais posições e recursos. Essa é uma prática muito comum no Brasil, assim como no Equador”.

¹⁰ Mainwaring, 1999, p. 64.

¹¹ O termo designa distribuição de verbas ou benefícios aos “preferidos”, sem preocupação com o custo ou bem estar da sociedade e sem relação direta ou necessária com a contraprestação de deveres por parte dos beneficiários. Quase sempre, caracteriza favorecimento ilícito, uma das modalidades de crime contra a administração pública, expressamente prevista no Código Penal.

Andrade (1989) diz que “o presidencialismo no Brasil é um sistema de governo do tipo “corporativo”, isto é, em que o Estado mantém a sociedade, na qual existe como um agregado de organizações representativas de interesses particulares, mediando os conflitos entre as classes e setores sociais e transferindo recursos públicos de toda ordem a indivíduos e grupos, em troca de apoio e votos, sustentando o clientelismo, fisiologismo e, conseqüentemente, a corrupção”.

Todos esses aspectos do nosso sistema eleitoral, que na visão desses autores individualizam o político e enfraquecem a unidade partidária, podem ser resumidos nas considerações finais feita por Ames (2003) em seu livro: “contando com uma escassa chance de respaldo parlamentar estável, o Executivo se defronta com governadores politicamente independentes, com um calendário eleitoral abarrotado, com municípios cuja sobrevivência depende da prodigalidade do governo federal e com um importante núcleo de deputados que se preocupam, em primeiro lugar, com suas finanças particulares, em segundo lugar, com a reeleição, e num remoto terceiro lugar, com as políticas públicas”.

2.4 Líderes Partidários

Entretanto, há autores que contestam que esses aspectos personalizam o representante e enfraquecem os partidos. Para eles, o papel dos líderes partidários, recompensando ou sancionando os membros dos partidos, é forte o suficiente para contrabalançar as tendências à fragmentação partidária gerada pelo sistema eleitoral e criar no Congresso partidos com altos níveis de unidade de voto. É o que acontece em muitos sistemas políticos, onde as votações em plenário representam a culminância de um processo de intensa negociação entre presidentes de partidos, presidentes da mesa da Câmara e do Senado, líderes de partido e do governo, bancadas de interesses específicos e os próprios deputados. As ações dos líderes dependem do apoio dos membros do partido a cada questão e a influência emana de baixo para cima. Os deputados federais agem racionalmente procurando, a cada decisão de voto, obter o máximo de recursos políticos. Assim, o voto dado de acordo com a liderança do partido pode resultar em indicação para um cargo numa comissão ou no poder Executivo, e o voto dado segundo a sua posição pessoal tem como conseqüência um crescimento junto às bases. Santos (1994) constata isso ao escrever que “são as lideranças partidárias que detêm poder de

indicação de candidatos, de distribuição de fundos, de nomeações para postos de mando etc. Reduzir o grau de liberdade do indivíduo fora do parlamento, ao não lhe permitir candidatar-se avulsamente, e dentro do parlamento, ao obrigá-lo a manter-se nos quadros do mesmo partido, aconteça o que acontecer sob pena de perda de mandato, significa transferir parte de seu poder de representante para as lideranças partidárias”.

Figueiredo e Limongi (2001), em extenso estudo sobre a relação entre o poder Executivo e Legislativo, também verificaram o poder dos líderes partidários no Congresso Nacional sobre os respectivos membros do partido nas questões nacionais. “O processo de tomada de decisões relativas a esses dois planos¹² mostra a amplo uso de prerrogativas regimentais que garantem aos líderes partidários o controle sobre a discussão e a votação das matérias em pauta. A atuação dos líderes neutraliza a importância dos vínculos particularistas que unem os parlamentares às suas bases eleitorais”.

Contrapondo-se às afirmações de que os partidos não possuem aspectos ideológicos, somente aspectos personalistas e clientelistas, Rodrigues (1995) associa a existência de traços que tendem a deslegitimar o sistema partidário e fazê-lo pouco representativo a outros que tendem a legitimá-lo e reforçar suas funções de representação, dependendo do momento político.

“Nossa hipótese é de que, considerando o sistema partidário brasileiro, tratar-se-á de uma relação de trocas que envolverão, por um lado, fatores de natureza clientelística e, por outro, fatores de natureza ideológica. Os primeiros estarão orientados para a manutenção de vantagens e benefícios para a facção parlamentar da classe política relacionados ao controle de fatias do poder estatal. Os segundos estarão relacionados à manutenção da imagem dos partidos – ou de suas lideranças mais expressivas – junto ao eleitorado e envolvem a questão da representação de interesses extrapartidários. Entendemos que os dois aspectos estão presentes no sistema partidário brasileiro”.

Para o autor é possível localizar em todos os partidos relevantes uma *espinha dorsal*, um *núcleo ideológico dominante* que marca cada um deles em termos da ideologia e da composição social. Na mesma linha de pensamento, Reis (1983) afirma que “os partidos se orientam num eixo de esquerda-centro-direita, e se distribuem por um espectro ideológico em múltiplas gradações, fazendo apelos ao seu público. O

¹² Os dois planos a que os autores se referem são o plano Verão e o plano Collor.

especificação propõe que, quanto mais claro for o apelo ideológico do partido, maior a identidade que ele terá com sua base”.

Esses são os aspectos importantes do sistema eleitoral brasileiro de representação proporcional para a análise do trabalho. O candidato à Câmara Federal, objeto de análise, compete com outros candidatos, inclusive candidatos do próprio partido, na obtenção de votos em todo o Estado. A magnitude do distrito no nosso caso será, então, todo o Estado de São Paulo. O voto em Borebi, cidade a 400 quilômetros da cidade de São Paulo com 1.500 eleitores, tem o mesmo peso na contagem total dos votos que qualquer outra cidade. Além disso, o candidato concorre em uma lista elaborada pela executiva estadual do partido, sem ordem de colocação e aberta ao voto direto do eleitor. Os efeitos e as consequências desses aspectos em nossa democracia, quer na criação de deputados eleitos individualistas e partidos fracos e pouco disciplinados, quer na formação de líderes partidários fortes que sustentam uma coesão partidária no poder legislativo através de benesses ou sanções aos seus membros, permitem compreender a dinâmica política entre os poderes no regime presidencialista brasileiro.

O trabalho se concentra no comportamento eleitoral, ou mais precisamente nas decisões dos candidatos sobre essas regras em uma campanha. Além desses aspectos — lista aberta e extensão territorial de obtenção de votos — há quatro normas que compõem a legislação eleitoral e que são fundamentais para a análise do trabalho e compreensão da conduta do candidato. São elas: as leis a respeito de gastos de campanha, formação de coligações, mudança de partidos, e propaganda eleitoral.

3 LEGISLAÇÃO ELEITORAL: REGRAS DO JOGO

A Legislação Eleitoral, de acordo com Farhat (1996), consiste em “dispositivos constitucionais e legais, explicitados e detalhados em sucessivas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, que regem o exercício dos direitos políticos, o voto, a soberania popular, e os demais direitos inerentes à cidadania, à nacionalidade, à constituição dos poderes do Estado, bem como os concernentes à instituição e funcionamento dos partidos políticos, ao sistema eleitoral e seu processo, às condições de elegibilidade e aos casos de inelegibilidade”. Dentre os dispositivos constitucionais da legislação eleitoral, destacam-se dois deles que devem ser citados para a boa compreensão deste trabalho. O primeiro refere-se ao alistamento eleitoral e ao voto, obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativos para os analfabetos, maiores de 70 anos, e maiores de 16 e menores de 18 anos, que permitiu a inclusão de um contingente grande de jovens na participação e decisão políticas¹³. O segundo refere-se aos casos de inelegibilidade, como o presidente da República, os governadores de Estado e do Distrito Federal, os prefeitos, e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito¹⁴. O receio do uso inadequado do poder público é que fez com que esse dispositivo fosse implementado, mas ele delimita apenas a reeleição aos cargos do poder Executivo, permitindo que o deputado ou qualquer membro do poder Legislativo se candidate sem quaisquer limitações.

Além dos dispositivos constitucionais, como os citados acima, vale destacar que há uma legislação complementar à Constituição Federal formando uma trilogia de leis: o Código Eleitoral, a Lei Orgânica dos Partidos e a Lei de Inelegibilidade. Essas leis contêm dispositivos destinados a se incorporar definitivamente à legislação eleitoral. Contudo, em virtude do número elevado de leis modificadoras e da necessidade de se fazer novas leis em quase todas as eleições para regê-las, criou-se uma instabilidade na legislação eleitoral. O Código Eleitoral, a Lei Orgânica dos Partidos e a Lei de Inelegibilidade foram e continuam sendo mudadas várias vezes, o que compromete a credibilidade das leis e obscurece o seu caráter normativo. Dentre as várias leis complementares quatro são importantes para compreensão e análise do trabalho: Lei da Arrecadação e Aplicação dos Recursos de Campanhas, Lei das

¹³ Legislação Eleitoral: artigo 14, parágrafos primeiro e segundo.

¹⁴ Legislação Eleitoral: artigo 14, parágrafos quarto e sétimo.

Coligações, Lei da Fidelidade e Lei da Disciplina Partidárias e da Propaganda Partidária¹⁵.

3.1 Arrecadação e Aplicação dos Recursos de Campanhas

Conforme a legislação atual, os partidos devem submeter à Justiça Eleitoral até o 30º dia posterior à realização das eleições, o conjunto das prestações de contas dos candidatos e do próprio comitê. São elaborados relatórios a respeito das pessoas físicas e jurídicas que financiaram a campanha, e entregues informações sobre o destino e emprego dos recursos¹⁶. Cada candidato pode gastar até o limite que tiver declarado no momento do registro de sua candidatura, sendo que o responsável está sujeito ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia excedente¹⁷. O dinheiro arrecadado na campanha tem que ser lançado em conta do comitê financeiro ou do candidato. Só podem ser utilizados recursos que tenham a identificação completa do doador, incluindo o CPF e o endereço, por meio de cheques cruzados e nominais.

A lei eleitoral em vigor¹⁸ limita as doações em 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição para pessoa física; e em 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição para pessoas jurídicas. Se o candidato utilizar recursos próprios, esse valor limita-se ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido¹⁹. As doações e contribuições para as campanhas eleitorais só poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações. Se uma empresa doar quantia superior ao limite fixado fica sujeita ao pagamento de multa, também no valor

¹⁵ Como foi dito, essas leis são constantemente modificadas. Até o momento, a lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 que regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal rege a Fidelidade e Disciplina Partidária. A lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 estabelece normas para as Coligações, Arrecadação e Aplicação de Recursos e para Propaganda Partidária contida nos artigos 240 a 256 do Código Eleitoral.

¹⁶ As informações são preenchidas em formulários concedidos pelo TSE conforme a lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

¹⁷ Ao oficializar sua candidatura no Tribunal Regional Eleitoral de seu Estado o candidato deve informar a esse órgão um valor previsto para o gasto em sua campanha. Não existe limite mínimo ou máximo para esse valor que, uma vez informado, não poderá ser ultrapassado na prestação das contas finais de campanha. É claro que o candidato trabalha sempre dentro do valor estimado (art. 18, § 2º).

¹⁸ Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, artigo 23 § 1º e artigo 81 § 1º.

¹⁹ Os partidos e os candidatos informam ao Tribunal Regional Eleitoral o valor máximo de recursos a ser utilizado em campanha. Não existe limite, porém uma vez estipulado não podem ultrapassar. Esse valor demonstra, apenas, quanto os candidatos e os partidos presumem gastar nas eleições.

de cinco a dez vezes a quantia excedida, além de ficar proibida de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos. Outro detalhe importante é que os partidos e candidatos não podem receber contribuições de entidades ou governos estrangeiros; órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; e pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior²⁰. Por fim, a lei também proíbe a compra de votos, caracterizada pela atitude de o candidato doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública.

Esses são os pontos principais, para o trabalho, da lei nº 9.504 sobre arrecadação e aplicação de recursos de campanha. Muito se tem discutido sobre como tornar mais transparentes e confiáveis os números apresentados pelos partidos ou candidatos. O que se sabe é que há muitos subterfúgios utilizados à margem da lei. Não há dados ou estimativas precisas do custo de uma campanha eleitoral brasileira. Nem os partidos e nem os candidatos se dispõem a revelar o montante ou a previsão de gastos reais de suas campanhas. Nas eleições gerais²¹ de 1994 foram criados os “bônus eleitorais” pela lei nº 8.713/93, na tentativa de tornar o processo mais transparente e servir como o único meio legal de financiamento de campanha. Os bônus eram semelhantes a um talão de cheques (com canhoto para identificação do doador), emitidos ao portador, com valor expresso em moeda nacional. Contudo, o resultado ficou aquém do imaginado pelos seus idealizadores. Doadores, candidatos, partidos e coligações relutavam em ter provas dessa vinculação (expressa em contribuições financeiras, em dinheiro, ou espécie) guardadas por cinco anos e acessíveis a qualquer momento pela Justiça Eleitoral e pelo público em geral. No fim, partes consideráveis das contribuições arrecadadas não foram declaradas transformando-se no chamado

²⁰ Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, artigo 24.

²¹ Eleições Gerais é o termo político que designa as eleições que elegem ao mesmo tempo presidente, governadores, senadores e deputados federais e estaduais. A outra eleição é a que nomeia somente os prefeitos e vereadores municipais.

“caixa dois”.²² Os bônus foram substituídos por recibos impressos através da lei nº 9.100/95 nas eleições seguintes (1996), e reconhecidos pela Justiça Eleitoral.

No momento, o Congresso Nacional discute, por meio da Comissão de Reforma Política, o financiamento público de campanha como uma alternativa ao especificação atual para tornar o processo o mais claro possível. Embora não faça parte do trabalho discutir diretamente os aspectos do sistema eleitoral brasileiro e as propostas de mudanças apresentadas e discutidas pelos diversos analistas políticos, vale a pena destacar que existe na legislação brasileira um fundo de suporte financeiro aos partidos²³, cujos recursos podem ser empregados na manutenção das suas sedes e serviços, na propaganda doutrinária e política, no alistamento e campanhas eleitorais, e na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política²⁴. O “Fundo Partidário”, denominado Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, na Lei Orgânica dos Partidos (artigo 95), é constituído pelas multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e legislação eleitoral posterior; por recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; por doações de pessoas físicas ou jurídicas (até o limite de 200 salários mínimos) efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do fundo, e pelas dotações orçamentária da União, em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária. Em números isso equivale, aproximadamente, a R\$ 114 milhões dotados no orçamento da União em 2003²⁵. Portanto, o horário político gratuito no rádio e televisão e o fundo partidário já é um financiamento público eleitoral.

É importante que fique claro que a redução ou controle dos gastos em campanhas é muito difícil. Várias propostas foram e continuaram sendo apresentadas. Por exemplo, o cientista político Mainwaring (2001) afirma que “um sistema de representação proporcional com lista aberta estimula uma enorme despesa individual e a corrupção financeira nas campanhas”, e propõe “um sistema majoritário distrital ou um

²² A expressão caixa dois designa os recursos de uma empresa, obtidos por meio fraudulento: compras e fornecimento sem nota fiscal, diferenças entre o preço faturado e o efetivamente recebido ou pago, rendimentos e valores pagos ou recebidos “por fora” da contabilidade oficial da empresa.

²³ Esses recursos são distribuídos aos partidos, de acordo com a proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

²⁴ Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, artigo 44.

²⁵ Fonte: CEOF / AS / TSE

sistema de representação proporcional, com maior controle sobre a lista, que provavelmente reduziria o abuso de poder econômico e a corrupção nas eleições”. Nenhuma legislação nova ou em vigor em outros países consegue proporcionar total transparência ou confiabilidade ao processo de arrecadação e aplicação de recursos de campanhas. O que o trabalho se propõe a analisar, e o que é importante saber, é se esse custo de competição no Brasil não gera oportunidades desiguais de competição entre os candidatos. Santos (1994) reforça exatamente essa afirmação ao dizer que é impossível reduzir o “custo da competição” em democracias de massa, e a questão se resume em fazer com que o financiamento desse custo não introduza oportunidades desiguais de competição. “Tal como qualquer outro ato ilícito, não existe legislação que impeça, com absoluta segurança, a violação das normas. Nenhum código penal previne a existência de crimes, roubos, fraudes, assim como nenhum código de conduta elimina ofensas aos laços de solidariedade social” e “nenhuma legislação é perfeita, o que importa aqui é deixar que a comunidade a escolha e que se assegure sua execução tão exemplarmente quanto possível”.

3.2 Coligações Partidárias

Coligação é a aliança pré-eleitoral entre partidos para formar uma lista comum de candidatos à determinada eleição, podendo sobreviver ou não após o pleito que levou à sua formação²⁶. Até as eleições municipais de 1992 e as eleições gerais de 1994 as coligações eram limitadas ao sistema majoritário passando, então, a serem admitidas coligações com listas comuns de candidatos também nas eleições proporcionais. O artigo 6º da lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelecia que era “facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário”. Nas eleições gerais de 2002 o TSE entendeu que as coligações firmadas em âmbito nacional deveriam ser seguidas nos

²⁶ A coligação pré-eleitoral não implica, necessariamente, coalizão das bancadas de partidos resultantes na ação parlamentar. Faz-se aqui a distinção entre coligação e coalizão, sendo que essa última é a união de bancadas no Congresso Nacional, depois da eleição, sob liderança comum.

Estados, cabendo à direção estadual do partido aceitar a mesma coligação de partidos em nível nacional ou se apresentar sozinha nas eleições no Estado.

Como as coligações afetam a competição eleitoral? Para o partido a coligação é importante porque une forças partidárias em torno de um programa de governo, podendo se sustentar em uma base parlamentar depois das eleições, além de somar recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão. Por outro lado, para o candidato, individualmente, a coligação pode representar um ganho ou uma perda eleitoral. A lei²⁷ atual estabelece que cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até 150% do número de lugares a preencher. No caso de coligações para as eleições proporcionais, até o dobro de lugares a preencher, independentemente do número de partidos. Porém, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidatos de cada sexo. A legislação estabelece, também, que o número de cadeiras deverá ser no mínimo de oito e no máximo de 70 proporcionalmente à população de cada Estado. Isso significa que no Estado de São Paulo, com 70 cadeiras na Câmara Federal, o partido poderá apresentar uma lista com, no máximo, 105 candidatos ou a coligação com, no máximo, 140 candidatos. E estarão eleitos tantos candidatos registrados pelo partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário²⁸ indicar, na ordem da votação nominal que cada candidato tenha recebido. Portanto, além da dificuldade de ter o nome indicado na lista da coligação, ou até mesmo do partido, devido ao número máximo de indicações, e dependendo do potencial eleitoral²⁹ dos candidatos que comporão a lista da coligação, o candidato com potencial eleitoral menor poderá enfrentar, individualmente, problemas para se eleger.

²⁷ Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, art. 10 §1º e 2º.

²⁸ O quociente partidário para cada partido ou coligação é medido dividindo-se o quociente eleitoral (votos válidos (incluindo os brancos) apurado dividido pelos lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral) pelo número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação.

²⁹ O potencial eleitoral pode ser avaliado de várias formas: trabalho político, profissional, representação social etc. Nesse caso, a melhor forma é o número de votos recebidos pelo candidato nas eleições anteriores, caso ele tenha se candidatado.

3.3 Fidelidade e Disciplina Partidária

O candidato racional escolherá competir pelo partido ou coligação que lhe proporcionar a maior possibilidade de se eleger. Ele fará isso analisando, como já se viu, o potencial eleitoral de cada candidato em seu partido ou coligação, e também o número potencial de cadeiras que cada partido ou coligação poderá conseguir. Uma vez eleito, o candidato procurará agir racionalmente, de maneira a auferir o melhor retorno político e pessoal em suas atividades. Se, após a eleição, a mudança de partido for uma opção política de retorno positivo, mesmo perdendo a função ou cargo que exerça na Câmara Federal em virtude da proporção partidária, ele assim fará, sabendo que o risco de sofrer alguma penalidade ou sansão é pequeno. A facilidade com que o político pode, de acordo com sua conveniência, mudar de partido sem qualquer sansão partidária ou legal, é citada por Moises (1990, p. 74) como um dos incentivos ao individualismo presentes na legislação eleitoral: “apesar de destinadas a ampliar a liberdade de organização política, as novas normas legais dificultaram imensamente a formação de identidades partidárias permanentes, estimulando a volatilidade e a dispersão da lealdade ao eleitor”. De acordo com a legislação atual³⁰ a responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo órgão competente do partido, e nenhum filiado pode sofrer qualquer medida disciplinar ou punitiva que não esteja tipificada no estatuto desse partido. Portanto, como não estará sujeito à punição ou limitação de suas ações após a eleição, o candidato procurará o partido que lhe render maiores benefícios na competição eleitoral, independentemente da sua ideologia ou doutrina.

3.4 Propaganda Partidária

A legislação sobre a propaganda eleitoral é “aquela divulgada até a antevéspera do dia da votação para a finalidade específica de induzir o eleitor a votar em determinado partido, coligação ou candidato”.³¹ As resoluções do TSE deixam explícito exatamente o que a propaganda eleitoral pode e, principalmente, o que não

³⁰ Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, art.23 § 1º.

³¹ Definição fornecida pelo Dicionário Parlamentar e Político

pode conter, bem como sua forma, dimensões, duração, etc. É permitida somente após o dia 5 de julho do ano da eleição e após a respectiva escolha do nome dos candidatos pela convenção³².

As convenções partidárias poderão ser estabelecidas em âmbito nacional, estadual, municipal, distrital ou zonal. Elas têm o poder, entre outros, de definir em seus respectivos campos de atuação as candidaturas do partido. Nas eleições proporcionais os partidos oficializam a lista de candidatos à Câmara Federal e às Assembléias Legislativas de cada Estado durante as convenções estaduais realizadas, geralmente, no mês de junho do ano da eleição. Ao término das convenções o partido homologa as candidaturas no TRE com o respectivo número de cada candidato. Apesar de não poderem vincular seu nome e número antes das convenções e do prazo previsto na lei, os candidatos a uma cadeira na Câmara Federal já estão em plena atividade eleitoral, visitando seus redutos, marcando reuniões e estabelecendo contato direto com seus possíveis eleitores. Ou seja, a campanha oficial começa no mês de julho do ano eleitoral porém, para aqueles que desejam realmente se eleger, a campanha começa de fato bem antes dos prazos judiciais. Para efeito deste trabalho, esse assunto será discutido mais especificamente no próximo capítulo,

³² Código Eleitoral, art. 240 e Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, art. 36

4 CAMPANHA ELEITORAL: ORGANIZAÇÃO E DINÂMICA

Quanto custa um mandato? Profissionais com larga experiência em campanhas calcularam os seguintes valores médios nos Estados das regiões Sul e Sudeste: presidente R\$ 60 milhões; governador R\$ 40 milhões; senador R\$ 1,5 milhão; deputado federal R\$ 800 mil; e deputado estadual R\$ 400 mil³³. São valores significativos, considerando que o horário da propaganda eleitoral no rádio e na televisão é gratuito e que o tempo legal de campanha é curto (por volta de três meses). Talvez, por isso, que grande parte da população acredita que a maioria dos governantes é corrupta, ineficiente e visa interesses particulares em detrimento dos interesses públicos. Segundo Lungarzo (1989) seria muito bom que “dentre os candidatos, os cidadãos encontrem algum cujo programa corresponde às suas expectativas. Que as eleições sejam realizadas sem coações e que todos os partidos oficialmente registrados, dentro da lei e sem nenhuma discriminação, possam concorrer livremente. Que as autoridades eleitas cumprirão, exceto em casos de impossibilidade real absolutamente imprevisível, os pontos básicos, mais relevantes aos cidadãos, que foram propostos durante suas campanhas”. Infelizmente poucos são os países onde essa especificação é real e indiscutível, e o Brasil, em virtude de sua democracia recente e de sua complexa diversidade social, não poderia ser diferente. Mas, como tornar esse ideal presente no País? Acredita-se que o maior entrave para a aplicação dessa especificação institucional resida exatamente no custo do processo de competição eleitoral. Apesar do interesse de muitos indivíduos em se candidatar ao poder Legislativo, poucos têm chances reais e iguais oportunidades de competição para se eleger.

O custo de competição não se resume só a recursos financeiros, pois ainda que o dinheiro seja muito importante para uma campanha, é certo que ele, por si só, não garante a vitória. Existem inúmeros casos de candidatos que gastaram fortunas e não se elegeram e outros que, sem gastar quase nada, conseguiram votações expressivas. O custo de competição mencionado inclui as vantagens ou desvantagens relativas entre os candidatos, principalmente entre aqueles que já possuem um mandato ou ocupam um cargo público e aqueles que não exercem ou possuem vínculos públicos. Nesse sentido, o equilíbrio de competição entre eles será estabelecido a um custo ou gasto de campanha maior. Sendo assim, quais são essas vantagens e como ocorre o equilíbrio

³³ Veja. “Entre a Caixa Preta e o Caixa Dois”. Caderno Brasil. 05/07/02, pág. 40.

competitivo? A análise da estrutura e do comportamento do candidato na campanha eleitoral pode ser a resposta.

A campanha pode ser dividida em duas etapas: a etapa preparatória que vai até a convenção partidária e a homologação da candidatura, e a etapa da campanha que geralmente dura três meses. Nos capítulos anteriores sobre o arranjo institucional e as regras que norteiam a competição eleitoral, verificou-se que: o candidato filiado a um partido ou coligação compete diretamente por votos com candidatos do seu próprio partido ou coligação e com outros de partidos e coligações diferentes (lista aberta de candidatos); que essa competição é realizada em toda a extensão territorial do Estado de seu domicílio eleitoral (magnitude do distrito); e que o candidato tende a agir por conta própria, à margem do partido, ao longo da campanha nas eleições proporcionais.

Conhecendo-se as regras eleitorais, o primeiro passo do pré-candidato³⁴, após o anúncio de sua candidatura, é se filiar a um partido dentro do prazo eleitoral. Nem sempre a filiação partidária significa a automática inclusão do nome na lista de candidatos do partido. É a primeira barreira a ser transposta pelo pré-candidato. Há partidos que cobram determinadas “contribuições partidárias” para incluir o nome na lista, como aconteceu, por exemplo, nas eleições gerais de 2002 com o partido PRONA. Por orientação dos seus líderes, mais especificamente do seu presidente Dr. Enéas Carneiro, foi exigido dos pré-candidatos uma contribuição financeira de R\$ 5 mil ao partido, conforme relatos e denúncias posteriores. Nos partidos mais renomados onde a quantidade de pré-candidatos é maior, a inclusão dos nomes na lista é feita pelo secretário do partido local em comum acordo com as principais lideranças do Estado, as quais os deputados federais estão inclusos, e geralmente depende de uma indicação política³⁵. Ninguém começará uma campanha sem ter certeza da homologação de sua candidatura, daí a importância da escolha do partido e o acompanhamento das suas decisões em relação a possíveis coligações. Isso, em teoria, aumenta proporcionalmente o número de pré-candidatos em relação à quantidade de nomes permitida na lista. Por isso, nessa etapa, muitos candidatos não conseguem obter apoio das lideranças partidárias para que seu nome seja incluído na lista do partido. Outros desistem ao saber da força eleitoral dos pré-candidatos que comporão a lista do partido ou da coligação.

³⁴ Pré-candidato é o cidadão que tem intenção de se candidatar, mas que não tem, ainda, sua candidatura homologada pelo partido.

³⁵ Nas eleições de 2002 a candidatura nata dos candidatos à reeleição foi abolida, obrigando esses indivíduos a obter o registro e a homologação do seu nome do mesmo modo que os demais pré-candidatos.

Uma das formas usuais no meio político para analisar a força dos pré-candidatos na lista é verificar se há pré-candidatos anteriormente eleitos, e qual foi a votação que obtiveram. Conforme salientado por Ames (2003) “todo candidato tem alguma noção de quantos votos foram necessários para eleger um deputado de sua bancada no pleito anterior. Esse parâmetro depende da taxa esperada de comparecimento às urnas e do número de votos obtido pelos nomes mais populares da legenda do candidato”.

De qualquer modo, passada essa fase, certo da homologação de sua candidatura, o candidato tomará decisões racionais e objetivas durante a campanha para se eleger. Assim, o principal meio para atingir esse objetivo é tornar-se conhecido e divulgar seu trabalho para o eleitorado. Em outras palavras, só haverá empatia (voto) por parte do eleitor quando este conhecer o candidato ou for apresentado a ele. Pode haver o conhecimento indireto, ou seja, o eleitor vota num candidato por solicitação de uma outra pessoa que nele confia e que o conhece. Devido à extensão dos distritos eleitorais essa prática é muito comum, mas a forma direta ou o corpo-a-corpo é a mais utilizada. No entanto, a comunicação direta está sendo substituída aos poucos pelos meios de comunicação de massa, sobretudo a televisão, cuja abrangência e alcance assumem proporções avassaladoras. Já houve grandes mudanças no cenário eleitoral graças aos programas veiculados durante o horário gratuito. Porém, nas eleições gerais onde se disputam cargos majoritários e proporcionais, a maior parte do tempo é disponibilizada para os candidatos majoritários para a divulgação da plataforma de campanha. Aos candidatos à eleição proporcional resta o curto período de tempo obrigatório por lei.³⁶ Para esses candidatos o corpo-a-corpo ainda é a forma preferida de divulgação da candidatura.

Portanto, a divulgação do nome e do trabalho do candidato, de forma direta ou indireta, é fundamental para o processo eleitoral, pois sem informações não há como o eleitor votar. E esse trabalho, diferentemente do que imagina a grande maioria da população, não começa no mês de julho do ano eleitoral conforme estipulado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Na verdade, começa bem antes, numa fase em que os marqueteiros políticos denominam de fase preparatória.

³⁶ Para demonstrar o poder da televisão, nas eleições de 2002 o partido PRONA não lançou candidatura majoritária e nem fez coligação com outros partidos. O tempo de 2min10s de propaganda eleitoral gratuita de rádio e televisão a que o partido tinha direito foi utilizado para os candidatos da eleição proporcional, mais precisamente pelo então candidato a deputado federal Enéas Carneiro, presidente nacional do partido. Ele recebeu a maior votação da história da Câmara Federal, mais de 1,5 milhão de votos (8,9% do total computado).

4.1 Etapa Preparatória

A etapa preparatória³⁷ começa muito antes da convenção e homologação da candidatura, e é a etapa em que o candidato começa a divulgar seu nome e trabalho. O intuito deste trabalho não é explicar as ações necessárias que o candidato deve realizar para se eleger, e sim mostrar quais são as diferenças de competição entre os candidatos à reeleição e os desafiantes³⁸.

O candidato à reeleição à Câmara Federal desenvolve ao longo de seu mandato, já pensando nas eleições futuras, um trabalho político, parlamentar e partidário. São quatro anos de contato com o público ou potenciais eleitores, cujo atendimento é realizado não só na capital, mas também nos diversos municípios do Estado. Além disso, participa como parlamentar na agenda nacional e nas tomadas de decisão e posição do partido, divulgando seu nome e ampliando o reconhecimento do seu trabalho. Esse trabalho permite ao candidato à reeleição arregimentar mais apoio para candidaturas futuras e manter o seu eleitorado informado e atualizado a respeito de suas atividades políticas. Nesse sentido, o desafiante deverá, também, começar a desenvolver um trabalho junto ao eleitorado para divulgar seu nome e suas realizações bem antes da campanha propriamente dita. É muito difícil ressaltar e promover as qualidades de um candidato entre os eleitores em apenas três meses de campanha, de maneira a habilitá-lo a ocupar uma cadeira na Câmara Federal.

Porém, o inverso pode ocorrer, ou seja, quando o desempenho do candidato à reeleição durante o mandato tiver sido negativo e não positivo, com seu nome envolvido em um escândalo de corrupção. Nesse caso o candidato saberá, racionalmente, se tal fato é relevante o suficiente para abalar sua candidatura. Em caso positivo, o candidato certamente não concorrerá à reeleição. Caso decida concorrer, espera-se um custo de competição maior do que o previsto para reverter a situação e promover sua imagem perante o eleitorado. Para isso, lançará mão de todas as vantagens que o mandato lhe confere. Pode ocorrer, também, que o desafiante já seja conhecido como, por exemplo, artistas, atletas, apresentadores de televisão, radialistas, etc. Esses desafiantes têm um custo de divulgação do nome bem menor que o dos

³⁷ A separação da campanha em duas etapas (preparatória e de campanha) foi utilizada pelos autores Kuntz e Luyten (1982) no livro *Marketing político*.

³⁸ Para efeito metodológico comparativo a pesquisa faz distinção entre dois tipos de candidatos: o candidato à reeleição e o “desafiante”. O “desafiante” é todo candidato que não é deputado federal, e é a tradução mais próxima para o português do termo “*challenger*”, utilizado em outros trabalhos.

outros, o que lhes dá uma vantagem competitiva sobre os demais desafiantes e até mesmo sobre alguns candidatos à reeleição. Porém, assim como o dinheiro, a popularidade por si só não garante a vitória. Primeiro, porque o trabalho desenvolvido por esses indivíduos pode, na visão dos eleitores, não ter nenhum significado político ou social que os credenciem a ingressar na vida pública, quando comparado ao desempenho de um candidato à reeleição³⁹. Em segundo lugar todos os candidatos, principalmente na segunda etapa, terão que se desincompatibilizar de suas funções originais e ingressar no processo eleitoral. Portanto, terão que organizar uma estrutura de campanha e de apoio eleitoral igual à de qualquer desafiante, que lhes garantam continuidade na divulgação do nome e do trabalho. O quadro abaixo ilustra o perfil dos candidatos eleitos à Câmara Federal no Estado de São Paulo nas eleições em 2002.

PERFIL PROFISSIONAL		ELEIÇÕES 2002
Artista, Atleta, Radialista e Apresentador.		
	Eleição	1 (1,43%)
	Reeleição	3 (4,29%)
Outras Profissões (Engenheiro, Advogado, Economista, Jornalista etc)		
	Eleição	17 (24,29%)
	Reeleição	38 (54, 29%)
Outros Cargos Públicos	Deputado Estadual	5 (7,14%)
	Prefeito ou Vereador	6 (8,57%)
	Funcionários de Secretarias ou Estatais	2 (2,86%)
	Total	70 (100%)

Fonte: Diário de São Paulo, Caderno Especial "Eleições", 11/10/2002.

Dos 70 candidatos a cargos federais eleitos, apenas quatro, ou 5,7%, exerciam uma das profissões citadas acima, sendo que três deles estão no segundo, terceiro e quinto mandato, respectivamente. Os outros 94,3% exerciam outras

³⁹ Um exemplo recente dessa situação, apesar de não ter ocorrido nas eleições proporcionais, foi a disputa nas eleições de 1998 ao Senado Federal no Estado de São Paulo. Dois candidatos disputavam diretamente uma vaga: o senador Eduardo Suplicy, militante e político há anos pelo PT, candidato à reeleição, e Oscar Schmidt, jogador consagrado de basquete, que se candidatava pelo PPB a pedido do candidato a governador Paulo Maluf. Os eleitores escolheram Eduardo Suplicy, apesar de todo o carinho dispensado ao jogador, graças ao trabalho e histórico político do senador pelo Estado de São Paulo e pelo Brasil.

profissões. Portanto, apesar de algumas profissões propiciarem uma divulgação maior do nome do candidato, não necessariamente implicam vitória.

A divulgação da candidatura exigirá de todos os concorrentes grande disposição física para estar sempre em contato com eleitorado e, principalmente, recursos financeiros. O candidato necessitará, por mais modesta e enxuta que seja a campanha, de uma estrutura mínima de apoio. Essa estrutura será montada e desenvolvida conforme os objetivos da campanha, e dependerá dos recursos materiais e financeiros disponíveis. O candidato à reeleição conta com o apoio político e o suporte financeiro que o mandato lhe confere. Durante o mandato ele está em contato diário com o eleitor no escritório político, em seu Estado de origem, ou no gabinete em Brasília. Pode usar sua influência parlamentar para intermediar assuntos de interesse político local e ajudar os municípios do seu Estado, além de contar com um corpo de funcionários para auxiliá-lo no desempenho de suas funções. A tabela a seguir demonstra os benefícios concedidos aos deputados federais e estaduais do Estado de São Paulo e aos vereadores da capital.

BENEFÍCIO VALOR BRUTO	DEPUTADO FEDERAL 1994 a 1998	DEPUTADO FEDERAL 1998 a 2003	DEPUTADO ESTADUAL	VEREADOR São Paulo
SALÁRIO	R\$ 8.000	R\$ 12.700	R\$ 9.540	R\$ 7.155
VERBA DE GABINETE*	R\$ 25.875	R\$ 35.000	R\$ 60.000	R\$ 60.000
FUNCIONÁRIO / GABINETE**	18	20	15	18
AUXÍLIO MORADIA	--	R\$ 3.000	R\$ 2.250	Não tem
TELEFONE / CORREIO	--	R\$ 4.276	Não tem	Não tem
VERBA DE REPRESENTAÇÃO***	R\$ 7.000	R\$ 12.000	R\$ 14.000	Não tem
PASSAGEM ÁEREA****	4 (quatro)	4 (quatro)	Não tem	Não tem
PUBLICAÇÃO E XEROX	200 mil páginas anuais de um livreto e 15 mil cópias por mês	200 mil páginas anuais de um livreto e 15 mil cópias por mês	Não tem	Não tem
SERVIÇO MÉDICO	Reembolso de todas as despesas no Brasil e exterior.	Reembolso de todas as despesas no Brasil e exterior.	Não tem	Não tem
Jetom (sessão extra)			R\$ 318	Não tem

*Valor mensal usado para contratação e pagamento de salários de assessores.

**Valor máximo de assessores contratados.

***Valor mensal usado para montagem de escritório político dos deputados em seus Estados.

****Passagens aéreas de Brasília até a capital de seu Estado.

Fonte: Secretaria da Comunicação Social do Congresso Nacional,, Assembléia Legislativa e Câmara Municipal de São Paulo

Verifica-se que o candidato à reeleição à Câmara Federal tem disponível, ao longo do seu mandato, ou seja, durante quatros anos, uma “verba de gabinete” no valor

de R\$ 35 mil mensais para a contratação de até 20 funcionários. Além disso, conta com recursos no valor de R\$ 12 mil mensais para a manutenção de escritório político em seu Estado. Se o candidato for membro da Mesa, líder de partido e dirigente de Comissão Permanente, o número de funcionários dobra, triplica ou quadruplica, dependendo do tamanho da bancada, do cargo na Mesa e da importância da comissão permanente. São mais de mil “cargos de natureza especial” a serviço dos deputados na Câmara Federal. Verifica-se, também, que os deputados estaduais e vereadores têm à sua disposição valores de gabinete bem superiores que, na prática, são utilizados com os mesmos fins políticos que os dos deputados federais. Como muitos deles almejam posições superiores, conclui-se que esses recursos os ajudam amplamente em outras campanhas.

Esses números são significativos e representativos num processo eleitoral. É uma quantia superior a R\$ 500 mil anuais utilizada pelo candidato à reeleição na divulgação do seu trabalho. Este trabalho não questiona a utilização imprópria desses “auxílios”, o fato é que esses benefícios favorecem muito o candidato à reeleição na campanha eleitoral, tanto na divulgação do nome quanto no reconhecimento de seu trabalho. O mesmo se aplica aos deputados estaduais e vereadores que concorrem a candidaturas federais, pois também possuem uma vantagem eleitoral em comparação aos desafiantes. É evidente que o desafiante não precisa, necessariamente, montar um escritório político ou contratar 20 funcionários para se tornar competitivo. Cada um saberá utilizar os seus recursos disponíveis da melhor maneira possível, de forma a divulgar o nome durante a campanha, porém, certamente necessitará de apoio e suporte financeiro relevante para fazê-lo. É importante enfatizar que os candidatos à reeleição gozam de recursos financeiros e vantagens na divulgação do nome e de suas atividades nessa etapa, que minimizam os seus custos de competição.

4.2 Etapa de Campanha

A segunda etapa começa, legalmente, no mês de julho do ano eleitoral, em data estipulada antes pelo Tribunal Superior Eleitoral. A partir dessa data os candidatos têm, praticamente, três meses de campanha até o prazo final da eleição. Viu-se que a divulgação do nome começa bem antes, durante uma fase preparatória. Porém, nessa

etapa, a diferença é que os candidatos, de posse do número de campanha homologado na convenção partidária, podem legalmente fazer propaganda eleitoral.

Nesse período, tanto os candidatos à reeleição quanto os desafiantes usam todos os recursos materiais e financeiros disponíveis. Visitam pequenas comunidades, associações de bairros, entidades e municípios, fazem reuniões, comícios e atendem diretamente o eleitor. Ambos montam uma estrutura de campanha de acordo com sua capacidade, para sensibilizar e convencer o eleitor. Geralmente os recursos financeiros utilizados são próprios ou de terceiros, pois a contribuição partidária individual é rara. Pode-se constatar isso pela Demonstração das Origens e Aplicações dos Recursos (DOAR)⁴⁰, dos candidatos a deputado federal eleitos nas eleições gerais de 1998 e 2002, entregues no Tribunal Regional Eleitoral após as campanhas. Verifica-se que mais de 70% dos recursos arrecadados pelos candidatos são de terceiros e apenas 10% dos recursos empregados na campanha são do próprio candidato, ao passo que os partidos não repassaram recurso algum proveniente do fundo partidário para nenhum dos candidatos.

RECEITAS (DOAR)	1998	2002
PRÓPRIA	13,13%	8,25%
PESSOA FÍSICA	17,88%	18,65%
PESSOA JURÍDICA	68,81%	69,21%
FUNDO PARTIDÁRIO	--	--
OUTRAS RECEITAS	0,18%	3,89%

Fonte: TRE-SP / TSE

Por outro lado, as receitas disponibilizadas por cada candidato são praticamente despendidas na propaganda eleitoral. Esta inclui propaganda de mão (santinhos, brindes), propaganda visual (camiseta, boné, faixas, outdoor, adesivos), propaganda por mala direta e telefone; e propaganda através de jornal e rádio. Verifica-se, na tabela abaixo, que mais de 65% das despesas referem-se a “impressos e brindes” e “propaganda e publicidade”, sendo que o restante refere-se a despesas administrativas.

⁴⁰ A Demonstração das Origens e Aplicações dos Recursos – DOAR é o formulário (Modelo 5) do TSE que todos candidatos devem preencher após a eleição. Nele o candidato discrimina a proveniência e os destino dos recursos empregados na campanha eleitoral.

DESPESAS (DOAR)	1998	2002
ADMINISTRATIVA	19,33%	18,22%
IMÓVEL	2,79%	4,14%
CORREIO	4,39%	4,57%
IMPRESSOS E BRINDES	17,59%	31,84%
PROPAGANDA E PUBLICIDADE	44,72%	35,76%
SERVIÇO DE TERCEIROS	9,21%	4,24%
OUTRAS DESPESAS	1,98%	1,24%

Fonte: TRE-SP / TSE

Vale ressaltar que o item “serviço de terceiros” contabiliza os serviços de qualquer natureza, prestados por terceiros aos candidatos durante a campanha eleitoral. Esse item junto com os itens “impressos e brindes” e “propaganda e publicidade” deveriam englobar a maior parte das despesas efetuadas na campanha, se fosse possível contabilizar os serviços prestados pelas pessoas que ajudam a divulgar o nome do candidato como, por exemplo, o serviço dos “cabos eleitorais”.⁴¹ Contudo, sua participação sobre o total dos gastos é pequena. Essa pequena porcentagem sobre o todo se deve a dois motivos. Um deles é a restrição que exige a comprovação da prestação do serviço através de recibo eleitoral. Como a maioria dessas pessoas é recrutada sem vínculos empregatícios e, portanto, sem nenhuma documentação, a contratação é feita informalmente através de um contrato fiduciário, onde o candidato (contratante) promete “recompensar” o cabo eleitoral (contratado) ao longo ou no final da campanha, de acordo com sua capacidade presumida de conseguir votos. O segundo motivo se deve à cultura da maioria dos políticos de não declarar abertamente o nome das pessoas ou cabos eleitorais que contribuem durante a campanha e nem tampouco os custos dessa contribuição.

Os cabos eleitorais são fundamentais na campanha, pois multiplicam a presença do candidato e o substituem em viagens por todo o território do Estado ou dos municípios. Estão presentes, sobretudo, nas comunidades rurais e nas periferias urbanas que ficam à margem da cobertura do rádio, da televisão e dos jornais, onde o nível de informação é baixo. Como são peças importantes no jogo eleitoral essas pessoas são bastante requisitadas pelos candidatos. Tanto os candidatos à reeleição quanto os desafiantes necessitam do apoio desses indivíduos para a divulgação do nome e promover o crescimento da campanha. É impossível que o candidato convença milhares

⁴¹ A missão do cabo eleitoral é convencer eleitores indecisos e arregimentar votos a favor do seu candidato.

de eleitores em tão pouco tempo de campanha sem contar com a colaboração dos cabos eleitorais, ou sem contar com um meio de comunicação que abranja todo o eleitorado, como a televisão.⁴²

O candidato à reeleição, ao longo do mandato, está em constante contato com o eleitor e também com as pessoas que o apoiaram na campanha. Assim, as verbas “de gabinete e de representação” contribuem não só para manter essas pessoas próximas, como também para convencer outras a participar da vida política do candidato, transformando-os em possíveis aliados em eleições futuras. Esses indivíduos podem realizar um trabalho direto junto com o candidato, ou indireto em regiões municípios ou comunidades de interesse eleitoral, minimizando os custos de divulgação da candidatura. Além disso, o candidato à reeleição conta com o apoio de lideranças locais — prefeitos e vereadores que detêm prestígio político em seus respectivos municípios. Esses políticos trabalham na campanha do candidato à reeleição como verdadeiros cabos eleitorais, na maioria das vezes sem que ele incorra em nenhum custo. Agem assim pois contam com o amparo do candidato, que intermedia assuntos de interesses dos municípios junto ao poder Executivo, conseguindo repasses de verbas públicas federais ou emendas orçamentárias. O repasse dessas verbas e emendas orçamentárias ajuda politicamente tanto o candidato à reeleição quanto os políticos locais, pois promove a imagem e o desempenho de todos eles entre a comunidade local.

É possível obter o apoio dessas pessoas durante a campanha de duas maneiras. O candidato pode prometer recompensas futuras quando for eleito, em troca de ajuda durante a campanha, “comprometendo-se politicamente”, ou pode oferecer recompensas durante a campanha, sem comprometimento político depois de eleito. “Um candidato racional busca despendar o mínimo de recursos para obter o máximo de apoio. Os deputados à cata dos votos controlados pelo intermediário oferecem-lhe dinheiro vivo ou um quinhão do benefício, como um contrato para a construção de uma estrada” (Ames, 1998). Como a grande maioria desses cabos eleitorais não trabalha na incerteza ou baseada em promessas políticas a segunda maneira — a recompensa durante a campanha — é a mais usual. Assim, o desafiante fica em desvantagem e tem um custo de competição individual maior em relação ao candidato à reeleição, pois não conta com o suporte do mandato, verba “de gabinete e de representação”, e nem com a base política na intermediação e liberação de recursos para os municípios.

⁴² A veiculação da propaganda paga no rádio e televisão é proibida, de acordo com a lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997

Portanto, conclui-se que em virtude das regras de competição eleitoral estabelecidas pelo sistema eleitoral brasileiro, o candidato à reeleição e os políticos com cargo público (deputado estadual, prefeitos e vereadores) conta com vantagens substanciais de competição em relação ao candidato desafiante, tanto na divulgação do seu nome quanto no reconhecimento do trabalho público em seu Estado. Essas vantagens derivam do poder político e eleitoral que o candidato à reeleição e os políticos com cargo público obtém com o mandato, tanto na conquista do apoio eleitoral de terceiros, quanto no ganho político com a intermediação dos assuntos de interesse local, repasses de verbas e liberação de emendas orçamentárias para os municípios do seu Estado. O desafiante, que não detém o poder nem auferir os benefícios conferidos pelo mandato, tende a aumentar os seus custos de campanha, tornando consideravelmente desigual o custo de competição da eleição, como um todo.

5 REELEIÇÃO E EMENDAS INDIVIDUAIS

Todo cidadão que ingressa na vida pública deseja e necessita estar e permanecer no poder, no cenário das decisões políticas e do partido, seja qual for o cargo ou posição ocupada. O membro da Câmara Federal⁴³ não simboliza o primeiro ou último, nem o menos ou mais importante cargo público na estrutura política do país. O homem público, ao ser eleito deputado federal, demonstra uma representatividade e um nível de maturidade e popularidade política significativas no domicílio eleitoral⁴⁴ que podem ser consolidadas com reeleições à Câmara Federal ou com a ocupação de outros cargos públicos, dependendo dos seus objetivos. A alternância dos membros não pode ser vista como consequência de um desestímulo à carreira parlamentar na Câmara Federal. O candidato eleito analisa racionalmente, de acordo com os seus anseios, a possibilidade de ocupar outras posições, seja no próprio poder Legislativo como Senador; seja no poder Executivo como prefeito municipal, ministro, secretário de governo, presidente de autarquias e outras que estejam dentro de seus objetivos políticos. Porém, isso não significa que essas posições são mais ou menos importantes que a de deputado federal, mesmo porque o caminho inverso já foi e é trilhado por muitos políticos. A alternância significa a vontade e a necessidade da permanência na vida pública. Portanto, a visão de que não há estímulo ou benefícios em se reeleger para deputado federal no Brasil, pois o cargo propicia pouco retorno no reconhecimento do nome do parlamentar (Samuels, 2001a; Ames, 2003) é um pouco deturpada e não reflete totalmente a realidade. Ames (2003) argumenta que “a rotatividade (*turnover*) na Câmara Federal no Brasil é alta porque muitos desistem de concorrer por acreditar que vão ser derrotados; ou porque disputam outros cargos públicos como prefeito, por exemplo, que têm mais controle sobre os programas governamentais; ou, ainda, porque se cansam da pouca importância que têm no processo decisório de políticas públicas e da elevada taxa de rejeição que enfrentam”.

Essas alegações não conferem exatamente com a minha experiência prática. O deputado federal eleito não desiste de concorrer à reeleição simplesmente por

⁴³ Conforme o artigo 45 da Constituição Federal, os membros da Câmara dos Deputados representam o povo e os membros do Senado representam os Estados federados e o Distrito Federal no Congresso Nacional.

⁴⁴ O domicílio eleitoral é a circunscrição eleitoral (Estado, município, distrito, zona eleitoral) na qual o eleitor está inscrito.

acreditar que será derrotado. Se tomar essa atitude, estará admitindo não ter realizado um bom trabalho ao longo do mandato, deixando à deriva toda a equipe de funcionários e colaboradores de campanha (cabos eleitorais), ou não ter força eleitoral em seu Estado. Interessado em manter-se no poder e no cenário das decisões políticas, ele não deixará de tentar a reeleição, mesmo sabendo que a possibilidade de se reeleger talvez seja pequena em virtude da força eleitoral dos outros candidatos no partido ou na coligação. A candidatura é importante porque as indicações políticas para os cargos públicos nos ministérios, secretarias, autarquias, empresas públicas e outras que geram grande benefício político e retorno eleitoral, geralmente são realizadas em comum acordo entre os líderes de partidos da base de apoio no Congresso e o governo. O nome de consenso para ocupar o cargo normalmente é o de algum deputado eleito, ou que tenha expressão eleitoral no partido, ou seja, indicado por ele. É muito difícil ocorrer uma nomeação ou indicação de um nome fora do poder ou do cenário político, mesmo porque o poder Executivo no Brasil necessita de uma base de apoio no poder Legislativo para poder governar. A não ser que o deputado federal tenha como objetivo outro cargo público como, por exemplo, prefeito de seu domicílio eleitoral, dificilmente ele desiste da reeleição por acreditar que será derrotado.

Quanto à desistência à reeleição para concorrer a prefeito municipal nas eleições posteriores, presume-se que o deputado federal irá se candidatar no município que seja seu reduto e residência eleitoral e que, conseqüentemente, tenha-lhe concedido o maior número de votos na sua eleição à Câmara Federal. Porém, candidatar-se primeiro a deputado federal e depois se candidatar a prefeito não é uma ordem natural. Muitos políticos fizeram o caminho inverso para conseguir maior apoio eleitoral e respaldo político na região. Candidataram-se primeiro a prefeito e depois a deputado federal, principalmente aqueles com base eleitoral em municípios menores. Nas grandes metrópoles as eleições e indicações dos candidatos a prefeito são bem mais difíceis, envolvendo outras variáveis além da força eleitoral do candidato; o pré-candidato necessita de uma consolidação política, maior adesão e apoio para a candidatura sobre tudo dentro do partido. Portanto, é difícil e incerto admitir uma causalidade entre desistir de se reeleger a deputado federal para se candidatar a prefeito ou outro cargo para ter mais controle sobre programas governamentais, mesmo porque o cargo de presidente, relator ou até mesmo membro da Comissão Mista do Orçamento propicia ao deputado tanto poder sobre recursos e programas governamentais quanto o cargo de prefeito de uma cidade de médio e grande porte. Logo, ser deputado federal pelo Estado

de São Paulo e almejar ser prefeito de São Paulo, Campinas, Ribeirão Preto e outras cidades de grande expressão estadual e controle administrativo é louvável e coerente devido ao número de eleitores e ao poder político que o cargo propicia. Porém, ser deputado federal e desistir para ser prefeito de Estrela D'Oeste, Hortolândia e outros municípios menores em termos eleitorais e com pouca projeção política é pouco provável, mesmo que a região desses municípios tenha dado ao deputado uma votação expressiva na eleição à Câmara Federal. Sendo assim na grande maioria dos casos, é mais racional tentar a reeleição.

O Congresso Nacional, por outro lado, como órgão máximo do poder Legislativo e da representação social é mais passível de controle e desconfiança por parte da sociedade. Nesse sentido, os deputados federais realmente estão mais sujeitos à rejeição popular, pois muitas vezes são vistos como obstáculos para o desenvolvimento do país na aprovação de leis importantes. Também são vistos como pouco eficazes segundo Novaes (1994, p.147): “entre 1989 e 1991, os deputados federais apresentaram 6.601 projetos de lei. Somente 43 foram aprovados, e a grande maioria nunca passou além das comissões, podendo-se concluir que os deputados propõem leis sem nenhuma intenção de acompanhar a tramitação dos projetos até a fase final de aprovação”. Cabe ressaltar que os projetos de lei de autoria dos deputados têm prazo de vigência e tramitação de acordo com o período de constituição da Câmara Federal, o que dificulta muito a sua aprovação, podendo ser reapresentados por outro deputado ou pelo mesmo deputado, caso ele seja reeleito no mandato seguinte. Além disso, a grande maioria dos projetos de lei apreciados pelo Congresso Nacional é encaminhada pelo poder Executivo⁴⁵, sempre com extrema urgência de votação, por isso acelera-se sua tramitação nas comissões e em plenário pelos líderes partidários.⁴⁶ Afirma-se que “o presidente encaminha e elabora as principais propostas e que isso traz vantagens institucionais — reduzem a influência do deputado” (Power 1998) — e que “muitos

⁴⁵ De acordo com o artigo 62 da Constituição Federal “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. Recentemente a proposta de emenda à Constituição Federal nº 472-C, de 1997 alterou os parágrafos do artigo 62 que tratam dos assuntos, vigência, reedição e tramitação e votação das Medidas Provisórias no Congresso Nacional. Basicamente, a edição de MPs fica vedada a matérias que foram objeto de emenda constitucional. São válidas por sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta dias, e se não forem aprovada nesse período perdem a validade e não podem ser reeditadas; no 45º dia, a MP tranca a pauta de votação da Câmara ou do Senado se os deputados e senadores, respectivamente, não se manifestarem sobre a proposição.

⁴⁶ Em 2000 “80% dos projetos aprovados no Congresso Nacional vieram do poder Executivo, quase todos sob forma de MPs”. Jornal Estado de São Paulo. Editorial Político “Uma vitória sem dono” de 21 de junho de 2001.

deputados têm pouco acesso ou penetração nos processos legislativos não ganhando notoriedade desse modo” (Samuels 2001a). Porém, essas asserções precisam ser analisadas com cautela.

A tramitação rápida no Congresso, em virtude do pedido de urgência e do prazo de vigência para análise e aprovação das MPs, não significa que o parlamentar não possa participar individualmente do processo e ter papel relevante na regulamentação da matéria. Sua contribuição ao processo de tramitação nas discussões, apresentando sugestões e mudanças no texto, é realizada nas audiências públicas, nas Comissões Permanentes em que o projeto passa, e nas reuniões com o líder do seu partido para “fechamento da questão”.⁴⁷ A votação em plenário é o último trâmite para aprovação do projeto de lei e para a tomada de decisão pessoal sobre o assunto. Logo, a participação do parlamentar no processo legislativo depende do desempenho profissional, do objetivo político e da plataforma eleitoral pela qual foi eleito, pois há inúmeros mecanismos internos de participação seja nas comissões, nas audiências públicas ou nas reuniões partidárias e de lideranças. A notoriedade, nesse caso, é muito relativa e não pode ser avaliada simplesmente pelo número de aparições na mídia. Muitos não aparecem com tanta frequência e gozam de alto prestígio entre os eleitores de seu Estado, pois estão em constante contato, divulgando pessoalmente seu trabalho, permitindo que sejam avaliados pelos inúmeros mandatos legislativos conseguidos ao longo da carreira.

O papel desempenhado pelo líder de partido no processo legislativo deve, também, ser cuidadosamente avaliado. O colégio de líderes, que é a reunião de todos os líderes da Câmara e, informalmente, dos do senado, toma decisões por consenso a respeito da organização dos trabalhos de suas respectivas Casas: definem a ordem do dia, a preferência de uma proposição sobre a outra, os textos ou versões que serão votados e, o mais importante, a modalidade⁴⁸ e o processo de votação a ser adotado em cada caso. Com o passar do tempo o processo simbólico de votação tem sido substituído pelo voto de liderança, que é expressamente previsto no Regimento Interno do

⁴⁷ Fechamento da questão é o termo político que designa a posição que o partido ou grupo tomará a respeito de determinado assunto.

⁴⁸ Há no Congresso, duas modalidades de votação: a ostensiva e a secreta, cada uma das quais com dois ou mais processos. A modalidade ostensiva pode ser feita por dois processos: simbólico, os que votam a favor permanecem sentados (ou como estão) e os que votam contra levantam (ou erguem o braço); e nominal, via painel eletrônico ou manifestação verbal. As votações secretas podem ser por processo eletrônico, uso de esferas ou cédulas.

Senado⁴⁹, mas não no Regimento Interno da Câmara. Porém, em ambas as Casas os usos e costumes o transformaram na forma mais comum de votação. O voto do líder representa e substitui o voto dos deputados liderados presentes e, com igual frequência, o dos ausentes atribuindo-se ao voto do líder o peso da soma de votos individuais da respectiva bancada. Assim, vários projetos de Lei são aprovados somente pelos líderes, ficando a agenda política e o processo decisório concentrados na mão de poucos (Figueiredo e Limongi, 1999). Esse fato contribui, de certa forma, para a imagem de inoperância do Congresso, devido à visível ausência dos deputados em plenário na aprovação dos projetos de lei, beneficiando e dando notoriedade apenas aos líderes que compõem o colégio de líderes e que tomam as decisões no processo legislativo.

Contudo, três ponderações a respeito do papel dos líderes partidários devem ser feitas. A primeira é que a escolha do líder, que fará a articulação tanto com os membros do partido quanto com os outros líderes dando dinâmica ao Congresso, é feita pela respectiva bancada. Logo, uma vez eleito, o líder não se torna onipotente decidindo as matérias legislativas à revelia da maioria dos membros do partido e recebendo todos os benefícios de tal decisão. Sua posição e conduta são decididas em comum acordo em reuniões do partido com os demais membros. A segunda é que a votação dos líderes, em nome e em vez dos membros da Casa na ausência de *quorum*⁵⁰ em plenário, só é viável quando há consenso geral quanto à aprovação ou rejeição da matéria. Na falta de consenso, qualquer membro que discorde do resultado proclamado pode pedir verificação de *quorum*; verificada a inexistência em plenário do número de deputados e senadores necessários à aprovação, a decisão não será validada. Por isso, é fundamental que o líder tenha o apoio e o respaldo de sua bancada. A terceira é que como os candidatos à reeleição têm seus respectivos nomes praticamente assegurados na lista de candidatos do partido, recebem votos pessoais e não obrigatoriamente na legenda, e financiam sua campanha por iniciativa própria, fica mais difícil que o partido ou seu líder os controlem. Esses fatos condicionam essa relação entre líder e liderados a uma troca de interesses e acordos.

“Nessas condições eles (deputados) têm que escolher, delegam aos líderes uma parcela de sua liberdade de fazer barganhas

⁴⁹ Artigo 293, II do Regimento Interno do Senado.

⁵⁰ De acordo com o dicionário Aurélio da Língua portuguesa, *quorum* significa o número mínimo de pessoas presentes para legalizar o funcionamento de um órgão coletivo. No Congresso Nacional, o número mínimo de membros da Casa para votar uma determinada proposição.

individuais e uma parcela de sua liberdade de votar de acordo com os interesses de seus eleitores. E assim o fazem em troca de uma combinação de bens partidários e individuais em quantidade superior ao que poderiam obter sozinhos. Para alguns, especialmente os que não dominam seus distritos e dividem bases eleitorais com correligionários, ou que competem com deputados de outras legendas, o *trade-off* é fácil. Eles precisam do partido. Para outros, o partido é secundário e eles somente abrem mão da autonomia em troca de uma compensação adequada. Portanto descobrir que os deputados de um partido votam da mesma maneira não prova que a relação de influência entre os líderes e os parlamentares flui necessariamente de cima para baixo. Votar unido pode indicar um processo de barganha bem sucedido” (Ames, 2003).

Outra questão importantíssima é o efeito das emendas orçamentárias apresentadas pelos deputados ao projeto de lei do Orçamento Anual⁵¹ no voto de cada um. As emendas parlamentares podem ser individuais, coletivas e regionais. Cada parlamentar pode apresentar até vinte emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual, no valor total anual de dois milhões de reais⁵². Além das emendas individuais os deputados podem apresentar outras emendas ao Orçamento⁵³. Porém, qualquer emenda não-individual apresentada tem a sua aprovação condicionada à indicação dos recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa. Entretanto, no Brasil, a possibilidade de alterar a estrutura das receitas e despesas orçamentárias é bastante pequena. No caso específico das despesas, “a margem possível de alteração pelo parlamento encontra-se na ordem de 3% do total do orçamento” (Pereira, 1999), sendo que os parlamentares não podem apresentar emendas que digam respeito ao que o poder Executivo fixa previamente para: pagamento das

⁵¹ A elaboração da proposta orçamentária anual é de responsabilidade exclusiva do poder Executivo, que o encaminha ao Legislativo no segundo semestre de cada ano, até 31 de agosto. No Congresso, o projeto de lei do Orçamento Anual é recebido pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Público e Fiscalização que passa a ter um prazo de cerca de quatro meses para promover a discussão e aprovação da peça orçamentária. A Comissão Mista do Orçamento, integrada por 84 congressistas (63 Deputados e 21 Senadores) dispõe de até trinta e três dias, a partir do recebimento do projeto, para votar o parecer preliminar e dar encaminhamento.

⁵² O valor das emendas individuais de dois milhões vigorou até 2002, aumentado para dois milhões e quinhentos mil reais no exercício de 2003.

⁵³ Além das emendas individuais existem, ainda, as emendas das bancadas estaduais até o limite de dez emendas de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por $\frac{3}{4}$ dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhada da ata da reunião da bancada. Há, também, as emendas das bancadas regionais do Congresso Nacional até o limite de cinco emendas, de interesse da região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta de deputados e senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo 20% de sua bancada.

despesas com pessoal e encargos; serviços da dívida; transferências tributárias constitucionais; benefícios previdenciários; e contrapartida de empréstimos; basicamente, o parlamentar fica reduzido à apresentação e aprovação das suas emendas individuais. Contudo, a aprovação das emendas orçamentárias no Orçamento Anual pelo Congresso não garante a execução e liberação automática dos recursos. Apesar de a Constituição Federal estabelecer competência ao Congresso Nacional sobre o Orçamento Anual, é o poder Executivo que o elabora e executa⁵⁴. “De forma específica, verifica-se que a distribuição de recursos públicos anualmente acordada no Legislativo e expressa na Lei Orçamentária Anual é modificada pelo executivo na fase de execução” (Pinheiro, 1994). “O poder Executivo bloqueia, contingência dotações, e as liberam segundo sua própria orientação num jogo de interesses, e a programação financeira sob controle absoluto da Secretaria do Tesouro Nacional condiciona a execução do orçamento à situação de cada momento e circunstância” (Piscitelli, 1996; Pereira, 1999).

Alguns cientistas políticos consideram que “as emendas afetam diretamente os votos” (Mainwaring, 2001) ou “ajudam os deputados a se reeleger” (Pereira e Renno, 2002; Avelino Filho, 1994). Ames (2003) argumenta que “os candidatos à reeleição gozam de vantagens eleitorais com as verbas governamentais e que as emendas aumentam os votos”. O autor parte da hipótese de que os municípios mais parecidos com o reduto principal do deputado são objeto de maior número de emendas e comprova que, em todos os casos, a dominância municipal mostrou-se um fortíssimo estímulo à elaboração destas. Mas, nos lugares em que os deputados dividem votos com muito outros (como nas capitais), as emendas são inúteis ganhando mais importância à medida que cresce a dominância. O autor constata que a maioria dos deputados que não se reelegeram em 1990 compartilhava eleitorados e que municípios, contíguos ou dispersos, com um só representante são mais seguros. Finaliza argumentando que “propor emendas dá bons resultados, mas os deputados passam por um mau pedaço quando outros candidatos miram os mesmos municípios que eles”. Para o autor as emendas ao orçamento não são, evidentemente, as únicas táticas usadas pelos

⁵⁴ O artigo 48 da Constituição estabelece que: “é da competência do Congresso Nacional, dispor sobre o Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual, Operações de Crédito, Dívida Pública e Emissão de Curso Forçado, Plano e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais e de Desenvolvimento”. Através do poder Legislativo é que são previstas e autorizadas as despesas a serem feitas pelo Executivo, destinadas ao devido funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. De acordo com o texto, o poder Legislativo tem a incumbência não só de autorizar a execução das peças orçamentárias, mas também de elaborá-las. Essas funções, contudo, são hoje de domínio exclusivo do poder Executivo contrariando a lei constitucional descrita.

deputados; são aproximações para uma série de atividades de campanha e, por esse motivo, sua análise privilegia as emendas apresentadas e não as aprovadas pela Comissão do Orçamento.

Por outro lado, outros estudos como o realizado por Stein e Bickers (1994) sugere que “as emendas apresentadas são mais propensas a ajudar certos candidatos em detrimento de outros”. No trabalho os autores demonstram que somente alguns candidatos à reeleição, os mais vulneráveis, têm mais probabilidades de se beneficiar apresentando emendas. Carsey e Rundquist (1999) analisam através de um estudo sobre os gastos de defesa nos EUA, que “a maioria dos partidos organiza o sistema nas Comissões de forma a permitir que seus membros auferam benefícios para seus respectivos Estados⁵⁵”. Sellers (1997) afirma que “a submissão de emendas não influência, aparentemente, a margem eleitoral do candidato à reeleição”. Samuels (2002) contesta Ames ao afirmar que “o autor não testa o efeito das emendas no sucesso da reeleição ou na mudança de votos como um todo, mas somente na mudança dos votos do deputado no município objeto da emenda. Assim, a emenda ajuda a cidade, mas pode fazer com que o deputado à reeleição perca votos em outras cidades, ou pode fazer com que consiga votação inferior à de outro candidato à reeleição que também apresentou emendas para a mesma cidade”. Além disso, Samuels contesta Ames no que se refere ao uso do número total de emendas apresentadas pelo deputado ao Orçamento. Segundo o autor, “o certo é usar a quantidade total de recursos liberados para todas as emendas do deputado, pois usando o número de emendas apresentadas o deputado que submete uma emenda no valor de um real tem o mesmo ganho eleitoral que aquele que submete outra no valor de um milhão de reais. Conseqüentemente, pressupõe-se que, ao usar emendas submetidas em vez de liberadas (recursos), o deputado que submete uma emenda não-liberada de um real tende a ganhar o mesmo retorno eleitoral que aquele que submete uma de um milhão”.

Samuels (2002) argumenta em seu estudo que “o deputado não troca emendas por voto diretamente, mas as apresenta com intuito de ganhar suporte financeiro de interesses econômicos poderosos, e usa os recursos doados para conseguir voto”, ou seja, as emendas são importantes, mas atuam indiretamente na obtenção dos votos. Para o autor isso se explica porque: um terço dos deputados não procuram as

⁵⁵Com relação às Comissões no Brasil, Santos (1999) analisou o fato de que os congressistas não percebem nas comissões um lugar para desenvolver habilidade política e que as indicações estão ligadas à especialização posterior do membro indicado pelo líder do partido.

emendas para se reeleger, mas sim para serem eleitos para outros cargos como prefeitos, senadores e governadores, sem muito interesse em longa carreira legislativa; embora os deputados busquem emendas para seu reduto eleitoral apenas alguns projetos são efetivados, e o presidente pode vetá-las integralmente; o valor total das emendas individuais é baixo (R\$ 1,5 milhão em 1994 e R\$ 2 milhões em 2002); mesmo que o deputado consiga destinar as emendas para determinado município ele não consegue ali a maioria dos votos e acaba dividindo o crédito pela implementação técnica do projeto com outros candidatos à reeleição, desafiantes que podem prometer mais, ou com os políticos do Estado e prefeitos locais que nem sempre são aliados dos deputados⁵⁶; há a diferença entre obter e divulgar, pois a extensão dos distritos dificulta o reconhecimento do nome ou a capacidade de informar aos eleitores a emenda (recurso) conseguida para o município; a percepção dos eleitores pelos serviços prestados pelo deputado depende menos dos benefícios que ele realmente obteve e mais do sucesso da divulgação de seu desempenho em relação aos outros candidatos; por fim, se a época não for oportuna, os eleitores podem esquecer as emendas conseguidas, e outros candidatos podem obter mais crédito por projetos implementados mais perto das eleições. Em suma, emenda governamental pode ter impacto zero no Brasil, porque os eleitores talvez não percebam os benefícios e não dêem o reconhecimento devido ao projeto. Por outro lado, para o deputado, os recursos gastos em campanha com material e pessoal não precisam ser dividido com outros políticos. O contato com empresários é mais vantajoso financeiramente do que os votos conseguidos com as emendas⁵⁷.

Muitas das observações feitas pelo autor não podem ser generalizadas. Existe uma distinção entre emendas individuais, às quais o deputado tem direito de apresentar no Projeto de Lei Orçamentário, e verbas governamentais, nas quais o deputado solicita a inclusão de seu município através dos programas ministeriais

⁵⁶Samuels (2002) usa o exemplo em 1990 que mostra que “65% dos candidatos eleitos concentraram 20% dos seus votos nos principais municípios, e em média obtiveram apenas 20% da maioria dos votos em cada município, o que significa que 80% foram para outros candidatos; por isso são chamados de *despachantes de luxo*”.

⁵⁷ Samuels (2002) exemplifica o argumento mostrando que “90% de todas as emendas orçamentárias são destinadas à construção de estradas, pontes etc, e apenas 10% para escolas, programas para crianças etc”. Usa como indicador o fato de que os deputados ignoram milhares de projetos inacabados, pois o retorno de um projeto inacabado é menor que o de um novo, e ignoram projetos públicos contínuos e de custos exorbitantes.

aprovados no Orçamento e que são executados por cada Ministério⁵⁸. A busca do apoio das comunidades, instituições e municípios é de extrema importância eleitoral para qualquer deputado. Por isso todos apresentam emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentário, independentemente da ideologia partidária ou do fato de pertencerem ou não à base de sustentação do governo. Após a descoberta de esquemas de corrupção na aprovação das emendas ao Projeto de Lei Orçamentário⁵⁹, o processo de apresentação passou a ser muito mais rigoroso. Hoje, para que a emenda seja aprovada é necessário especificar o beneficiário e a finalidade do projeto. Após a aprovação no Congresso, a liberação dos recursos financeiros das emendas é controlada pelo poder Executivo e depende não só do fluxo de caixa da União, fiscalizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, mas também da apresentação do projeto e da documentação necessária para a realização da obra. No caso das prefeituras, o poder Executivo exige que o município esteja em dia com as obrigações tributárias federais. Muitas emendas não têm seus recursos liberados pela falta de documentação necessária ou por controle e interesse do poder Executivo, mas a grande maioria é liberada, mesmo aos candidatos da oposição⁶⁰. Isso pode ser verificado nos dados da Comissão Mista do Orçamento e no sistema eletrônico da Câmara Federal. Portanto, o poder Executivo controla politicamente a liberalização das emendas individuais, mas em respeito à harmonia entre os poderes, não usa essa prerrogativa de forma radical contra os deputados, sejam eles da situação ou da oposição. O controle maior é exercido na liberação das verbas governamentais aprovadas no Orçamento onde os ministros, de acordo com o seu respaldo partidário, aprovam os pedidos dos deputados usando critérios simplesmente políticos.

Outro aspecto importante é que o valor anual das emendas individuais (R\$ 2 milhões de reais) deve ser analisado como um valor considerável. Presumindo-se que seja um valor baixo para alterar a margem eleitoral do candidato, deve-se presumir,

⁵⁸ Outras emendas apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentário são, na grande maioria, rejeitadas na íntegra pela Comissão Mista do Orçamento, porque a maior parte não obedece aos critérios estabelecidos pela Constituição Federal, com a devida comprovação de receita. Essas emendas, mesmo sendo rejeitadas, foram consideradas no estudo do Ames (2003).

⁵⁹ Em 1994 foi descoberto um esquema envolvendo os membros da Comissão Mista do Orçamento, que ficou conhecido como o “escândalo dos anões do orçamento” devido à baixa estatura dos envolvidos. Os deputados apresentavam emendas com valores superiores para elaboração da obra, sem constatar a origem dos recursos, beneficiando empresas que faziam parte do esquema para recebimento de comissão que era legalizada com a compra de bilhetes vencedores da loteria federal.

⁶⁰ Dos 57 (1998) e 53 (2002) candidatos a reeleição apenas 3 (1998) e 2 (2002) não tiveram nenhum recurso/emenda liberado, e dos 54 (1998) e 52 (2002) candidatos a reeleição com emendas individuais liberadas 11 (1998) e 24 (2002) são candidatos de partidos de esquerda (ver nota 73 para definição dos partidos de esquerda).

também, que é muito mais baixo e irrelevante para favorecer os interesses de grupos econômicos para financiamento de campanha, e mais baixo ainda para ajudar o deputado a se eleger a cargos cuja necessidade de votos é maior. O deputado utilizará as emendas principalmente para construir uma aliança política local forte, pois a solicitação é feita, via de regra, por um de seus cabos eleitorais no município ou na comunidade, ou por uma pessoa muito próxima e de confiança que o ajuda durante a campanha. Esses indivíduos podem ser simples líderes comunitários ou de bairro, membros de instituições, vereadores ou, mais comumente, um prefeito municipal, pois como já foi dito, a liberalização dos recursos exige a apresentação de determinados documentos e projetos que só a prefeitura pode fornecer. Portanto, submeter uma emenda em favor de um município significa que o deputado conta com o apoio do prefeito, dos vereadores, ou de alguém com influência na política local. É totalmente improvável e irracional que um deputado submeta uma emenda favorecendo um município onde ele não conte com o apoio de algum político local para sua campanha. É também igualmente irracional que um deputado submeta uma emenda beneficiando um município cujo prefeito será candidato a Câmara Federal e que, teoricamente, não o ajudará em sua eleição. Trata-se de um acordo, onde a emenda ajuda o deputado a conseguir votos no município por intermédio do cabo eleitoral, e auxilia o cabo eleitoral a se consolidar politicamente e a comprovar a eficácia do seu trabalho. Assim, o que importa para o deputado é ter uma pessoa no município ou na comunidade que divulgue o seu nome e o seu trabalho aos eleitores locais durante a campanha. Numa cidade pequena com vinte mil eleitores, por exemplo, o deputado que conseguir três mil votos (15% dos votos válidos) graças à emenda (no valor de R\$ 200 mil) para pavimentação das ruas de um bairro local solicitada pelo prefeito ou vereador, obterá um resultado altamente positivo em termos eleitorais. Não importa se outros candidatos obtiveram votação igual ou superior na mesma cidade, ou seja, não importa se o deputado tem ou não dominância eleitoral no município. O que importa é que essa votação, somada à votação de outras cidades, fará com que o deputado seja reeleito. E isso funciona, também, para as grandes cidades. Submeter uma emenda no valor de R\$ 1 milhão em favor do município de São Paulo talvez não signifique nada em uma cidade de sete milhões de eleitores com arrecadação de bilhões de reais, mas se esse recurso ajudar uma região, por intermédio de um ou mais líderes comunitários, e essa região conceder nas eleições trinta e cinco mil votos (0,05% dos votos válidos) ao deputado, a emenda já o terá ajudado a se reeleger. O líder comunitário terá cada vez mais prestígio na

comunidade, e o deputado não precisará gastar recursos próprios para divulgar seu nome durante a campanha.

Além disso, como o deputado submete emendas a pedido de um cabo eleitoral, que, como já foi dito, pode ser um político local, a divulgação dessa emenda será feita pelo próprio cabo eleitoral aos eleitores e à mídia. O prefeito e o vereador, assim que a obra for realizada, convidam o deputado a participar da inauguração. Assim, o reconhecimento do eleitor quanto à importância da obra e do trabalho irá tanto para o cabo eleitoral quanto para o deputado. Nenhum prefeito ou vereador inaugurará uma obra tomando o crédito só para si ou beneficiando outro político sem a presença ou a divulgação da contribuição do deputado. Se assim o fizer, o que é raro, ele perderá todo o respeito político não só por parte do deputado, mas também por parte dos outros correligionários. É muito comum na Câmara Federal os deputados estarem a par das notícias e dos recursos alocados a cada município, e trocarem informações entre si. Se algum político local tomar uma atitude inadequada, nenhum deputado confiará nele ou submeterá emendas que favoreçam o município ao qual pertence. No meio político é muito mais fácil e normal que o deputado receba o crédito, junto com o prefeito aliado, pela inauguração de uma obra realizada com recursos do governo do Estado ou da União, sem que a tenha solicitado, e não com o recurso de sua emenda individual. Portanto, o deputado sela uma aliança política, depositando toda a confiança para a divulgação do seu nome e trabalho nas pessoas (cabos eleitorais) que o representam nos municípios e nas comunidades locais. Essas pessoas são responsáveis pela votação ao deputado no local, e as emendas individuais ajudam a firmar esse compromisso, diminuindo o custo de competição do candidato à reeleição e colocando-o em vantagem em relação aos demais. Presume, então, que as emendas individuais são importantes e têm um efeito direto na votação dos candidatos.

Em suma, o argumento de que o candidato à reeleição tem acesso relativamente limitado aos recursos políticos disponíveis, que o cargo traz poucos benefícios ou retorno para o reconhecimento do seu nome, e que não propicia vantagens eleitorais, não traduz a realidade com exatidão e não pode ser aceito como conclusão final. O custo das eleições é alto no Brasil, pois todos os candidatos devem despendar dinheiro para divulgar sua candidatura aos seus eleitores (Aguilar 1994; Ames 2003; Mainwaring 2001; Samuels 2001c). O dinheiro aumenta a viabilidade do candidato e a falta dele impõe severos limites à competição de muitos concorrentes. Porém, o que o trabalho pretendeu mostrar nas considerações tecidas até o momento e o que se pretende

demonstrar estatisticamente nos próximos capítulos, é que o candidato à reeleição goza de vantagens eleitorais propiciadas pelo mandato, que reduzem os seus custos de competição e que afetam a capacidade dos demais candidatos de traduzir dinheiro em votos.

6 ANÁLISE E EXPLICAÇÃO DO BANCO DE DADOS

Contrapondo-se os resultados encontrados nos estudos do cientista político David Samuels da Universidade de Minnesota, na eleição para deputado federal no Brasil em 1994, o trabalho tentará mostrar que o candidato à reeleição transforma gastos de campanha em votos, em taxa diferente da dos demais candidatos, e que as emendas individuais ajudam diretamente o deputado a se reeleger. Assim, serão utilizados para efeito comparativo as mesmas variáveis e as mesmas especificações de regressão utilizadas pelo cientista político em seus trabalhos, além de outras variáveis que podem ser relevantes, em especificações diferentes de regressão, e que não foram incluídas nos trabalhos. A principal diferença metodológica entre os trabalhos será o tamanho e a população da amostra. O trabalho utilizará uma amostra composta por todos os candidatos que concorreram à eleição para deputado federal no Estado de São Paulo em 1998 e 2002⁶¹, diferenciando-se do trabalho de David Samuels (2001a) que utiliza somente a população de candidatos à reeleição e com qualidade em todos os Estados.⁶²

Em seus estudos Samuels (2001a) argumenta que os candidatos que concorrem à reeleição são relativamente fracos. Os candidatos fortes concorrem a altos cargos (governadores ou prefeitos, que concentram mais poder) ou decidem não concorrer novamente. Muitos dos que tentam a reeleição são inexperientes e menos qualificados, o que caracteriza candidaturas de concorrentes menos conhecidos. Além disso, como há muitos concorrentes desafiantes fortes os candidatos procuram reeleições mais seguras. Os líderes partidários estaduais⁶³ que decidem o conteúdo da lista procuram incluir mais candidatos fortes, tentando se reeleger ou não, para aumentar o total de votos. Muitos desafiantes (ex-governador e secretários de estado) conseguem uma votação bem mais expressiva do que os candidatos à reeleição, pois detiveram o poder político recentemente e possuem um histórico de prestação de serviços particulares. Assim, têm mais prestígio que os candidatos à reeleição.

⁶¹ O total de candidatos nas duas eleições é: N=657 candidatos em 1998 e N=705 candidatos em 2002.

⁶² Na realidade, Samuels (2001a) utiliza os dados dos candidatos no TSE de apenas 24 dos 27 Estados do Brasil, pois os outros (Rio de Janeiro, Alagoas e Mato Grosso do Sul) não os disponibilizaram.

⁶³ O autor não cita quem são esses líderes partidários estaduais. A realidade mostra que em muitos partidos são os próprios deputados federais, como, por exemplo: Michel Temer (PMDB), Gilberto Kassab (PFL), Ricardo Izar e Antonio Fleury (PTB), Jose Dirceu e Jose Genoino (PT), Luiza Erundina, ex-prefeita de São Paulo (PSB) e outros.

Partindo dessas constatações, o autor comprova a hipótese de que os candidatos à reeleição e os desafiantes transformam dinheiro em votos em taxas iguais. Prova sua afirmação estatisticamente apresentando os resultados de sete diferentes especificações de uma regressão por mínimos quadrados, onde a variável utilizada para cada equação foi a porcentagem de todos os votos que cada candidato recebeu em seu distrito. O autor não compara os candidatos à reeleição com todos os desafiantes, mas somente com os desafiantes com alta qualidade. Para compor a amostra testada David utilizou os candidatos à reeleição e os desafiantes (com alta qualidade) com maior chance de conquistar uma vaga no Legislativo, cujos respectivos nomes foram publicados seis meses antes das eleições pelo Instituto de Estudos Socioeconômico – INESC⁶⁴, uma entidade independente em Brasília sem vínculos partidários ou políticos. Utilizando os dados disponíveis no TSE e o índice do INESC o autor chega, de um total de 3.036 candidatos que concorreram a uma vaga a deputado federal em 1994 no Brasil, a uma mostra de 592 candidatos (250 candidatos à reeleição e 342 desafiantes)⁶⁵. O autor justifica a escolha dos candidatos com qualidade por acreditar que selecionando todos os concorrentes o resultado encontrado apresentaria vantagens adicionais para os candidatos à reeleição (a mesma justificativa foi apresentada nos estudos realizados por Palda e Palda (1998) nas eleições na França e no Canadá).

As demais variáveis independentes utilizadas por Samuels (2001a) nas sete especificações de regressão e as explicações referentes ao uso de cada uma foram⁶⁶: **%Money** (*Dinheiro*), ou seja, a porcentagem de toda a contribuição de campanha que o deputado recebeu, onde o retorno (coeficiente) positivo significa que quanto mais dinheiro arrecadado e gasto, mais votos foram obtidos; **%Money²** (*Dinheiro2*) estima o

⁶⁴ As informações sobre os candidatos à reeleição e desafiantes foram colhidas em diversas fontes, inclusive com membros do Congresso, e na mídia. Samuels (2001a) constata que “embora o INESC tenha obtido grande sucesso na previsão dos vencedores, a correlação entre o ranking e os acertos foi de 0,66”.

⁶⁵ Dos 3.036 candidatos a deputado federal por todo o país, o TSE recebeu dados de 24 dos 27 Estados, reduzindo o número para 2.596 candidatos. Desses, o TSE recebeu informação dos gastos eleitorais de apenas 1.563 candidatos, o que corresponde a 81% de todos os votos individuais dos candidatos. Ao selecionar os candidatos com alta qualidade, de acordo com o INESC, a amostra passa de 1.563 candidatos a 592 candidatos. Além do mais, Samuels (2001a) argumenta que “a amostra inclui informações de 92% (414 de 450) dos candidatos vencedores dos estados que mandaram informações”. Ele retira da amostra 4 candidatos vencedores por apresentarem gastos em bilhões de reais, chegando com isso a ter informações de 80% (410) de todos os candidatos vencedores de 513 cadeiras na Câmara Federal.

⁶⁶ O nome entre parênteses corresponde em português ao nome em inglês utilizado pelo autor e que será utilizado no trabalho, sendo que as variáveis cujo nome não estiver entre parênteses não serão usadas.

potencial de retorno decrescente a que os gastos estão sujeitos⁶⁷; **District Magnitude** controla o efeito direto do distrito no voto (quanto maior a extensão territorial, maior o número de candidatos, e menor a média dos votos compartilhados); **District Magnitude * % Money** controla o efeito indireto do distrito nos gastos (retorno negativo: quanto maior a extensão, mais o candidato tem que gastar); **Incumbent** (*Incumbent*) testa a possibilidade de o candidato à reeleição ganhar mais votos na média do que os desafiantes (valor 1 para candidato à reeleição e 0 para os desafiantes), onde se espera não haver diferença alguma; **Incumbent * % Money** (*Incumbent * Dinheiro*) é considerada a variável independente crítica para o autor, pois pode desconsiderar se o candidato à reeleição ganha mais ou menos votos em geral, e se o candidato à reeleição ou o desafiante traduzem dinheiro em voto de maneira mais eficiente. O autor não espera que a variável seja significativa. Contudo, se o coeficiente for positivo e significativo isto quer dizer que o candidato à reeleição é mais eficiente; caso contrário, se o coeficiente for negativo e significativo isto quer dizer que o desafiante é mais eficiente; **Candidate Quality** (*INESC*), ou seja, valores 0, 1, 2 e 3 e 0 para os candidatos à reeleição que não tiveram 1, 2 e 3 pelo INESC. O autor espera coeficiente positivo e significativo independentemente do nível de gasto de campanha e da incumbência; **Press 89** (*Presidente Anterior*) controla a parcela do voto presidencial de cada candidato na eleição anterior; e **Deputy 90** (*Partido Anterior*) controla os votos do partido para o Legislativo na eleição anterior (devido à alta volatilidade nas eleições posteriores, esses resultados não estão altamente correlacionados - 0.3).

Além disso, Samuels (2002) comprova nas três hipóteses levantadas em seus estudos⁶⁸ o argumento de que o deputado não troca emendas por voto diretamente, mas as apresenta com o intuito de ganhar suporte financeiro de “*interesses econômicos poderosos*”, e usa os recursos doados para conseguir votos, ou seja, as emendas são importantes, mas atuam indiretamente na obtenção dos votos. O autor utiliza, para efeito de comprovação estatística, duas especificações de uma regressão de mínimos quadrados: uma com a variável dependente sendo a porcentagem de todos os votos que cada candidato recebeu em seu distrito; e a outra com a variável dependente sendo a porcentagem da contribuição de campanha que cada deputado recebeu; usa, ainda, uma

⁶⁷ O autor esperava coeficiente negativo quando se atinge 15% do valor gasto no Estado. Apenas 1% dos candidatos atingiu esse valor.

⁶⁸ As três hipóteses testadas pelo autor foram: se o sucesso das emendas (*pork-barrel*) ajuda os deputados a vencer a reeleição no Brasil; se o dinheiro ajuda os deputados a vencer reeleição no Brasil; e se o sucesso das emendas ajuda os candidatos à reeleição obter acesso ao dinheiro no Brasil.

especificação de uma regressão Logit com a variável dependente do fato de o deputado ter vencido ou não a reeleição. O autor testou duas populações diferentes: uma com todos os deputados e outra só com os deputados da coalizão de governo. Do total de 348 deputados que concorreram à reeleição em 1994, apenas 244 fizeram parte da amostra, devido à falta de informações no TSE com relação a três Estados (Alagoas, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro: N=51) e à falta de dados de outros candidatos nos outros Estados. Para a análise foram usadas somente as emendas submetidas em 1992 e liberadas em 1993⁶⁹.

As demais variáveis independentes utilizadas pelo autor nas regressões foram: **Pork** (*Emenda*), porcentagem de cada deputado do valor total de todas as emendas liberadas em seu distrito, pesado pela extensão do distrito⁷⁰. Usou a porcentagem da emenda no distrito em vez de o valor absoluto da emenda como faz Ames (1998) em seus estudos (não espera relação alguma); **Dominance** (*Domínio*), porcentagem dos votos válidos no município em que o deputado recebeu a maior votação sobre todos os outros candidatos na eleição anterior; **Dominance * Pork** (*DomínioxEmenda*), interação entre domínio da base e emenda (não espera que a variável seja significativa); **Lista Rank** (*Posição na Lista*), o ranking dos deputados nas suas respectivas listas na eleição anterior dividido pelo número de cadeiras que a lista obteve. Isso controla a possibilidade de o deputado que terminou por baixo na lista ser mais vulnerável e, conseqüentemente, ter menores chances de vencer a reeleição (espera coeficiente negativo: quanto mais baixo na lista, maior o valor da variável, porque é dividido pelo número de cadeiras conquistadas pela lista); **#Terms** (*Mandatos*), total de mandatos que cada candidato à reeleição serviu (mede o grau de idade: quanto mais velho menos vulnerável, independentemente de outras variáveis)⁷¹; **Switch** (*Mudança de Partido*) indica se o deputado mudou de partido durante a legislatura ou não. Testa se o deputado que muda de partido é geralmente um candidato mais fraco à reeleição⁷² (espera-se coeficiente negativo); **Leader** (*líder*) indica se o deputado serviu como

⁶⁹ O autor não encontrou registros disponíveis das emendas de 1991 executadas em 1992, e nenhuma emenda foi aprovada em 1993 para o ano fiscal de 1994 devido ao escândalo de corrupção.

⁷⁰ O autor pesa a porcentagem conforme a magnitude de cada distrito, pois o deputado por pequenos Estados não necessariamente recebe altas porcentagens, enquanto deputado por grandes Estados recebe pequenas porcentagens (a correlação verificada entre a porcentagem da emenda de cada deputado e magnitude do distrito foi de -0,37).

⁷¹ O que é desacreditado (seniority) por Figueiredo e Limongi (1996).

⁷² Ver Schmitt (1999).

membro da Mesa da Câmara ou foi eleito líder de partido. Testa se o deputado em cargo de liderança é menos vulnerável; **ListSwing** (*Variação Votos Partido*) é a mudança na porcentagem de todos os votos que a lista de deputados recebeu no estado, de uma eleição para a outra. Controla o desempenho de cada lista de deputados. Se a lista aumenta os votos de uma eleição para outra, maior a chance de se reeleger, mesmo se o candidato perder votos; **Vote1990** (*Votação Anterior*) é a porcentagem de votos no distrito recebida por cada deputado nas eleições passadas. Controla o desempenho do deputado na última eleição; **Turnout** controla as mudanças no *turnout* (Nicolau, 1995); e **Party Dummies** que incluiu uma variável para cada partido do candidato a fim de controlar o potencial, em nível nacional, do efeito específico de cada partido (o resultado não é mostrado).

Como o trabalho é uma análise do efeito dos gastos de campanha, não serão consideradas nas especificações as emendas individuais dos candidatos à reeleição no Estado de São Paulo, as variáveis que medem e controlam a extensão dos distritos (Estados), ou as características políticas ou partidárias nacionais; as variáveis que são pesadas também pela extensão dos distritos serão contadas somente no Estado. Além das variáveis independentes apresentadas nos estudos de Samuels (2002) outras variáveis, que aparentemente podem influenciar a votação dos candidatos, serão acrescidas na análise do trabalho. São elas: **Político 1**, ou seja, são os candidatos que ocupavam o cargo de governador, deputado estadual, vereador ou prefeito e resolveram se candidatar a deputado federal nas eleições (valor 1 para sim; 0 para não). Espera-se coeficiente positivo e significativo; **INESC 2** são os candidatos qualificados pelo Instituto, excluindo os candidatos à reeleição (Incumbents) e os candidatos que já são políticos (governador, deputado estadual, vereador ou prefeito). Valor 1 para sim; 0 para não. Não se espera que a variável seja significativa; **Ideologia**, valor 1 para os candidatos de partido de esquerda e 0 para os outros⁷³. Se a variável apresentar coeficiente positivo e significativo, mostra que o candidato de esquerda consegue mais votos e, se o coeficiente for negativo e significativo, mostra o contrário; **Candidato Presidente**, ou seja, atribui-se valor 1 para o candidato cujo partido ou coligação tenha candidato a presidente, e 0 para aquele cujo partido não tiver. Espera-se que o candidato a presidente angarie mais votos para a legenda do partido e consiga com isso eleger um

⁷³ Os partidos mais próximos de uma definição ideológica de esquerda utilizada pelo trabalho, seguindo a definição de Mainwaring (2001) foram: PT, PSB, PDT, PPS, PC do B, PV, PT do B, PSTU, PGT PSC, e PMN, pois, a questão da ideologia partidária no país é altamente sujeita à contestação. Muitos partidos se fundem com outros, desaparecem do cenário político ou perdem sua identidade ao longo do tempo.

número maior de candidatos; **Candidato Governador**, ou seja, atribui-se valor 1 para o candidato cujo partido ou coligação tenha candidato a governador, e 0 para aquele cujo partido não tiver. Espera-se que o candidato a governador também angarie mais votos para a legenda do partido e consiga com isso eleger um número maior de candidatos; **Governador Anterior** controla a parcela do voto governamental de cada candidato na eleição anterior; **Coligação Federal**, atribui-se valor 1 para o candidato cujo partido coligou com outros, e 0 para aquele cujo partido não fez coligação; **Variação Votos Candidato** é a mudança na porcentagem dos votos que o deputado recebeu de uma eleição para a outra. Controla o desempenho eleitoral de cada candidato. Se a votação aumenta de uma eleição para outra, maior a chance de se eleger.

7 ANÁLISE DOS DETERMINANTES DO MERCADO DE VOTOS PARA DEPUTADO FEDERAL NO ESTADO DE SÃO PAULO.

As especificações de regressão seguem a mesma metodologia aplicada nos trabalhos do cientista político David Samuels (2001a). Salvo acréscimo de algumas variáveis, o trabalho procurou testar se as hipóteses levantadas e o resultado obtido pelo autor são confirmados nas eleições para deputado federal no Estado de São Paulo em 1998 e 2002. Dinheiro é fundamental para a eleição? Os candidatos à reeleição e os desafiantes transformam dinheiro em voto à mesma taxa? As emendas individuais contribuem diretamente ou indiretamente, via obtenção de recursos para os gastos de campanha, na votação dos candidatos à reeleição? Há outros fatores determinantes de uma eleição?

Em seus trabalhos o autor apresenta os resultados que confirmam suas suspeitas de que o dinheiro aumenta a viabilidade do candidato e que a falta dele impõe severos limites para competição de muitos outros; que os candidatos à reeleição e os desafiantes transformam dinheiro em voto à mesma taxa; e que os candidatos à reeleição apresentam emendas ao Orçamento para conseguir suporte financeiro para suas respectivas campanhas, mesmo que essas emendas não tenham efeito direto sobre os votos.

A primeira especificação mostra que os gastos de campanha são altamente significativos na obtenção dos votos, apresentando retorno decrescente a um determinado valor, tanto nas eleições de 1998 quanto nas de 2002. Ao controlar para os candidatos à reeleição na segunda especificação percebe-se que o coeficiente é positivo e significativo nos dois anos, ou seja, o resultado contraria o argumento de que o fato de ser candidato à reeleição não é relevante na obtenção dos votos. A terceira especificação, a variável acrescida para controle, “Incumbent * % Dinheiro”, não é significativa. A quarta especificação testa o alto grau de significância, atribuído pelo INESC, dos candidatos com qualidade. Ao controlar esses candidatos “INESC” junto com os candidatos à reeleição “Incumbent”, as especificações 5 e 6 demonstram os mesmos resultados apresentados pelo trabalho de David Samuels (2001a), em que os candidatos à reeleição não são significativos, apresentando coeficientes negativos nos dois anos. Demonstram, ainda, que os candidatos com qualidade “INESC” apresentam coeficientes positivos e significativos, evidenciando o fato de que os candidatos à

reeleição não transformam dinheiro em voto em taxa diferente da dos demais, e que muitos desafiantes podem ter mais força de voto que os próprios candidatos à reeleição.

Contudo, duas considerações foram feitas e testadas usando as mesmas especificações com diferentes variáveis e, segundo o que foi estudado, demonstraram ser mais aplicáveis à análise, o que proporcionou resultados diferentes. A primeira consideração é que a variável “INESC” continha o nome de candidatos à reeleição, candidatos que até a eleição exerciam mandato de deputado estadual, prefeito e vereador, candidatos que exerceram anteriormente mandato de governador, prefeito, deputado federal e estadual, e os demais candidatos que o Instituto considerou como potenciais vencedores, ou seja, pastores de igreja, empresários, metalúrgicos, sindicalistas, profissionais renomados, presidentes de partido, etc. Não é de se estranhar que as especificações 5 e 6 não apresentassem coeficientes significativos e positivos para os candidatos à reeleição “Incumbents” quando testados com os candidatos na variável “INESC”, pois esta englobava, também, os candidatos à reeleição⁷⁴. Portanto, para testar o efeito separado de cada variável, prosseguindo o estudo realizado nos capítulos anteriores, a variável “INESC” foi desmembrada em duas outras: “Política 1” que contabilizou apenas os candidatos que até as eleições exerciam mandato de deputado estadual, prefeito e vereador e que decidiram concorrer a deputado federal, auferindo benefícios e vantagens que o cargo/mandato propicia; e “INESC2” que contabilizou os demais candidatos que, segundo o Instituto, tinham grande potencial de se eleger⁷⁵.

Ao controlar essas variáveis usando os mesmos especificações de regressão percebe-se nas especificações 7 a 10 que as três variáveis “Incumbent”, “Político 1” e “INESC2” apresentam coeficientes positivos e significativos, com medida de valor na respectiva ordem, principalmente na eleição de 1998. Com isso, as especificações 7 e 8 que repetem as variáveis das especificações 5 e 6 propostos por David Samuels (2001a) apresentam, agora, resultados significativos tanto para os candidatos à reeleição quanto para os desafiantes, diferentemente dos resultados encontrados nas especificações 5 e 6 do trabalho, onde somente os candidatos desafiantes “INESC” demonstraram ser significativos em termos eleitorais.

⁷⁴ O índice de correlação entre as duas variáveis (Incumbent e INESC) é de -0,57 em 1998 e -0,46 em 2002.

⁷⁵ O número de candidatos em cada variável, em 1998 e 2002, respectivamente, é o seguinte: Incumbent, 57; Político 1, 22; INESC 2, 29; Incumbent, 53; Político 1, 24; e INESC 2, 25.

A segunda consideração é que a única diferença de resultado nas duas eleições ocorreu na variável “INESC2” que apresentou coeficiente com medida de valor maior do que as outras duas nas eleições de 2002. Isso se explica porque na variável “INESC2” daquele ano consta o nome do candidato Enéas Ferreira Carneiro, médico e ex-candidato a presidente da República com potencial para se eleger, e que com a sua votação expressiva (a maior da história para deputado federal por São Paulo — 1.573.000 votos, ou seja, 8,94% de todos os voto válidos do Estado) eleva a composição do coeficiente. Tirando o candidato da amostra e repetindo as especificações de regressão⁷⁶, a ordem das medidas dos valores dos coeficientes se repete em relação ao que foi apresentado nas eleições de 1998.

A especificação 11 engloba todas as variáveis apresentadas pelo trabalho. Os resultados encontrados não fogem do resultado obtido nas especificações anteriores. As três variáveis, “Incumbent”, “Político 1” e “INESC2”, apresentam coeficientes positivos e significativos, assim como as variáveis “dinheiro” e “votação do partido nas eleições anteriores”. Das variáveis novas acrescentadas ao estudo, apenas “coligação federal” e “votação do candidato na eleição anterior” apresentam, também, coeficientes positivos e significativos; as demais não apresentam grau de significância. Vale ressaltar que apesar de a variável “Incumbent” (candidato à reeleição) ter apresentado coeficiente positivo, o grau de significância encontrado e esperado não foi o mesmo na eleição de 2002 quando testado com todas as outras variáveis juntas.

A especificação 12 testa a influência das emendas individuais na porcentagem de votos. As especificações 12 e 13 apresentam e comprovam os mesmos resultados obtidos pelo autor, ou seja, somente a variável “dinheiro” apresenta coeficiente positivo e significativo em ambas as eleições (efeito direto nos votos); a variável “emenda” só mostra significância quando relacionada ao valor dos gastos de campanha (efeito indireto via ganho financeiro).

Contudo, na tentativa de abordar todas as possibilidades, o trabalho procurou testar outras especificações e variáveis para verificar se o resultado encontrado coincidiria com as especificações apresentados pelo autor. As especificações 14 e 15 testam as variáveis da especificação 12 e outras duas variáveis novas, “ideologia” e “variação dos votos”, em relação à variável dependente “eleito ou não”; ou seja, verificam se as emendas ajudam o candidato que concorre à reeleição ser eleito ou não.

⁷⁶ As regressões estão na “Tabela”, repetindo a ordem dos modelos com extensão (A).

A especificação 14 apresentou coeficientes positivos e significativos nos dois anos, tanto para a variável “emenda” quanto para a variável “dinheiro”. A especificação 15, onde são acrescentadas as variáveis “Ideologia” e “Variação dos Votos” referentes à comparação do desempenho dos candidatos de uma eleição para outra, apresenta, também, coeficientes positivos e significativos tanto para a variável “emenda” quanto para a variável “Dinheiro” nas duas eleições; porém, os resultados são pouco significativos para as variáveis novas.⁷⁷

⁷⁷ Outros modelos foram testados, mas não apresentaram significância ou correlação entre as variáveis analisadas, e estão disponíveis sob consulta ao autor.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado procurou analisar e demonstrar as condições de competição eleitoral e os determinantes da eleição à Câmara Federal no Brasil, baseando-se nas eleições gerais no Estado de São Paulo em 1998 e 2002. Foram coletadas informações eleitorais de todos os candidatos que concorreram a uma das setenta vagas para deputado federal a que o Estado tem direito. A obtenção desses dados tornou possível pesquisar e analisar o comportamento de todos os candidatos, com ou sem “qualificação”, na competição eleitoral, controlando pela qualidade ao invés de eliminar os sem qualidade da amostra. Assim, nenhum candidato ou elemento da amostra foi excluído de modo a comprometer o objetivo da pesquisa, torná-la tendenciosa, ou fazer com que apresentasse algum viés.

Este trabalho pretendeu elucidar e enfatizar o fato de que a competição eleitoral é desigual entre os candidatos. Num sistema proporcional de lista partidária aberta, abrangendo vasta extensão territorial, a campanha eleitoral se torna “altamente competitiva, incentivando o comportamento individualista (Carey e Shugart, 1995; Ames, 2003; Samuels, 2001b) e não ideológico dos candidatos” (Mainwaring 2001). “Em virtude dessa alta competitividade, os candidatos devem se diferenciar individualmente para divulgar seus respectivos nomes e obras aos eleitores e, assim, angariarem votos” (Cox e Thies, 2000). Essa divulgação, de forma a diferenciá-lo dos demais candidatos, é realizada não só durante os três meses de campanha, mas também durante um período anterior dependendo da estratégia de cada candidato. No decorrer desses dois períodos, o preparatório e o de campanha propriamente dita, os candidatos terão vantagens e custos de competição diferentes.

Os candidatos à reeleição e os políticos que ocupam outros cargo e que concorrem a uma cadeira na Câmara Federal possuem vantagens de competição e benefícios que o mandato lhes propicia em relação aos demais. Os benefícios incluem as verbas “de gabinete” e de “representação”, a que os deputados e vereadores têm direito e que correspondem a valores substanciais usados por eles na divulgação do nome e trabalho. O mandato lhes confere, ainda, poderes políticos que os ajudam a selar alianças e acordos eleitorais, intermediar assuntos de interesse específico local, e negociar e influenciar a liberação de verbas governamentais para a execução de emendas orçamentárias. São vantagens altamente relevantes numa competição eleitoral

e que elevam os custos de competição dos demais candidatos. Essas vantagens e o poder que o mandato proporciona fazem com que todos que estejam no poder queiram lá permanecer, ou por meio da reeleição ou através da candidatura a outro cargo público, dependendo do objetivo e do interesse pessoal de cada um. Não existe, portanto, uma hierarquia ou ordem política a ser galgada, onde o cargo de deputado federal esteja em uma posição intermediária e por isso desinteressante, representando uma simples passagem para outros cargos públicos “mais altos e mais atraentes”. Na verdade, os candidatos concorrem à reeleição para permanecer no poder, e assim o fazem competindo com vantagens em relação aos demais candidatos.

Os resultados estatísticos comprovaram que os recursos arrecadados e gastos efetuados durante as campanhas de 1998 e 2002 no Estado de São Paulo tiveram efeito direto e significativo nos votos obtidos pelos candidatos⁷⁸. Entretanto, os resultados demonstraram, também, que as considerações acrescidas ao estudo são relevantes. Os candidatos à reeleição, os que já possuíam cargos políticos e os com alta qualidade apontados pelo INESC, cujos respectivos nomes e trabalho eram, teoricamente, reconhecidos pelo eleitor, conseguiram transformar os recursos arrecadados e gastos efetuados em votos, de maneira tão eficiente quanto os candidatos à reeleição, e de maneira bem mais eficiente que os demais candidatos que não eram conhecidos ou não possuíam recursos para igualar a competição eleitoral⁷⁹. Isso se contrapõe à afirmação de que “os candidatos à reeleição não gozam de benefícios e vantagens que o cargo lhes confere para o reconhecimento do nome, e competem, transformando recursos de campanha em votos em taxas equivalentes às dos demais candidatos desafiantes” (Samuels, 2001a). Se a competição fosse somente entre os candidatos a reeleição, candidatos que ocupam outros cargos e com potencial para se eleger, essa visão estaria correta, mas não refletiria a realidade, pois, excluiria outros candidatos com igual potencial e possibilidade de eleição.

Por outro lado, as análises realizadas concluíram que as emendas individuais liberadas pelos deputados (candidatos à reeleição) ao longo do mandato não contribuem

⁷⁸ Os candidatos eleitos despenderam 56,11% de tudo que foi gasto e obtiveram 58,61% dos votos em 1998. E despenderam 50% de tudo que foi gasto e obtiveram 64,18% dos votos em 2002.

⁷⁹ Em 1998, dos candidatos eleitos 37 concorriam à reeleição (64,91% do total à reeleição), 13 já eram políticos (59,09% do total de políticos), e 18 eram candidatos com potencial para se eleger, segundo o Inesc (62,07% do total de candidatos segundo o Inesc), perfazendo o total de 68 candidatos entre os 70 eleitos. Em 2002, 38 eram candidatos que concorriam à reeleição (71,70%), 13 já eram políticos (54,16%), e 13 eram candidatos com potencial para se eleger, segundo o Inesc (52%), perfazendo o total de 64 candidatos entre 70 eleitos.

diretamente para a obtenção de votos. Demonstraram, sim, exercer um efeito indireto, devido ao grau de significância adquirido, quando relacionadas a contribuições arrecadadas e gastas durante a campanha, confirmando as afirmações de Samuels (2002) em seu trabalho. Contudo, os resultados obtidos não encerram a questão sobre o efeito direto ou indireto das emendas individuais liberadas pelos candidatos à reeleição nos votos, mesmo porque algumas variáveis usadas não refletiram ou espelharam a realidade⁸⁰. Outras variáveis e especificações podem e devem ser mais bem estudados posteriormente, pois a senso comum não permite desconsiderar o efeito direto nos votos dos candidatos a reeleição.

Por fim, este estudo procurou acrescentar ao debate a visão oposta, embora não-excludente, de que um candidato que não goza de recursos políticos ou financeiros dificilmente tem chance de se eleger a deputado federal no Brasil, quer pelas atuais condições de competição, quer pelas regras e normas vigentes do sistema eleitoral brasileiro. O alto custo e a desigualdade de competição inibem e dificultam a consolidação democrática⁸¹.

⁸⁰ A variável “domínio” apresentou coeficientes diferentes e antagônicos nas eleições de 1998 e 2002. Isso talvez se deva ao fato de que a sua concepção não tem significado. Não faz sentido contabilizar a maior porcentagem dos votos válidos que o candidato recebeu em um município em relação aos demais candidatos no mesmo município. Muitos receberam sua maior votação em municípios grandes, como a capital São Paulo, e tiveram com isso uma porcentagem baixa em relação ao total de votos do município.

⁸¹ Dos candidatos que foram eleitos: 26 (1998) e 19 (2002) mudaram de partido; 25 (1998) e 31 (2002) tiveram candidato a presidente; 49 (1998) e 49 (2002) tiveram candidatos a governador; 57 (1998) e 55 (2002) participaram de coligação federal; 37 (1998) e 43 (2002) foram reeleitos; e correspondem a 40,39% (1998) e 46,94% (2002) do total de votos e 46,97% (1998) e 58,25% (2002) de tudo que foi gasto.

9 REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (1994). *Os barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Aguiar, R. (1994). *The Cost of election campaigns in Brazil. In Comparative Political Finance among the Democracies*. Boulder: Westview Press
- Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- Andrade, R. C. (1989). *As bases de sustentação política do governo dos anos 90*. São Paulo: Lua Nova, 18.
- Avelino Filho, G. (1994). *Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas*. Novos Estudos CEBRAP 38 (1), 225 – 240.
- Bezerra, M. O. (1999). *Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Brasil. Câmara dos Deputados. Código Eleitoral e legislação correlata (3ª ed.), 2002
- Brasil. Câmara dos Deputados. Emendas Orçamentárias. [Programa de computador]. Brasília: CMO.
- Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Resultado das Eleições de 1994. [Programa de computador]. Brasília: TSE/SI.
- Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Resultado das Eleições de 1998. [Programa de computador]. Brasília: TSE/SI.
- Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Resultado das Eleições de 2002. [Programa de computador]. Brasília: TSE/SI.
- Brasil. Tribunal Superior Eleitoral 1998. Sistema de Controle de Recursos Arrecadados. [Programa de computador]. Brasília: TSE/SCI.

- Brasil. Tribunal Superior Eleitoral 2003. Sistema de Controle de Recursos Arrecadados. [Programa de computador]. Brasília: TSE/SCI.
- Carey, J. & Shugart, M. S. (1995). *Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas*. Electoral Studies, 14 (4), 417-439.
- Carsey, T. M. & Rundquist, B. (1999). *Party and Committee in distributive politics: evidence from defense spending*. The Journal of Politics, 61 (4), 1156-1169.
- Cox, G. W. & Thies, M. F. (2000). *How much does money matter? Buying votes in Japan, 1967 – 1990*. Comparative Political Studies, 33 (1), 37-57.
- Farhat, S. (1996). *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Fundação Peirópolis.
- Ferreira Filho, M. G (n.d). *Reforma do sistema eleitoral e partidário na perspectiva liberal*. Revista – Think Tank. São Paulo: Instituto Liberal.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (1996). *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. São Paulo: Cadernos de Pesquisa CEBRAP, 5.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* (2ª ed.). Rio de Janeiro: FGV.
- Giacomoni, J. (1997). *Orçamento público* (7ª ed.). São Paulo: Atlas
- INESC. 1998. Informativo INESC. Previsão eleitoral 1998.
- INESC. 2003. Informativo INESC. Previsão eleitoral 2003/ 2006.
- Instituto Ethos de Empresa e Responsabilidade. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo, 2002.
- Jacobson, G. C. (1990). *The effects of campaign spending in house elections: new evidence for old arguments*. American Journal of Political Science, 34 (2), 334-362.

- Kinzo, M. D. G. (1993). *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Kuntz, R. A., & Luyten, J. M. (1982). *Marketing político: a eficiência a serviço do candidato*. São Paulo: Global.
- Lamounier, B. & Nohlen, D. (Org.) (1993). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Loyola.
- Lungarzo, C. (1989). *O que são as eleições*. São Paulo: Brasiliense.
- Maar, L. W. (1994). *O que é política*. São Paulo: Brasiliense.
- Mainwaring, S. & Shugart, M. S. (1995). *Presidentialism and Democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate*. New York: Cambridge Press.
- Mainwaring, S. (1999). *Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil*. São Paulo: Lua Nova, 28/29.
- Mainwaring, S. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- Moises, J. A. (1990). *Eleições, participação e cultura política: mudanças e continuidades*. São Paulo: Lua Nova, 22.
- Nicolau, J. (1995). *O sistema partidário brasileiro (1945-1994): um estudo sobre as razões da desproporcionalidade*. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- Nicolau, J. (1996). *Multipartidarismo e democracia – um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)* (1ª ed). Rio de Janeiro: FGV.
- Nicolau, J. (1999). *Sistemas eleitorais: uma introdução* (1ª ed). Rio de Janeiro: FGV.
- Nicolau, J. (2003). *Reforma política no Congresso Nacional*. Valor Econômico. Acesso (n.d.), na WWW: <http://www.valoronline/valoreconomico/materia.asp>.
- Novaes, C. A. M. (1994). *Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Novos Estudos Cebrap, 38/99.

- Nunes, E. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático* (2ª ed.). São Paulo: JZE.
- Palda, F. (1992). *The determinants of campaign spending: the role of the government jackpot*. *Economic Inquiry*, XXX, 627-638.
- Palda, F. & Palda, K. (1998). *The impact of regulated campaign expenditures on political competition in the french legislative elections of 1993*. *Public Choice* 94 (1), 157-174.
- Palermo, V. (2000). *Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo*. In: DADOS. *Revista de Ciências Sociais*, 43 (3), 521-557.
- Passador, C. S. (1998). *Política e Mídia: a forma da política contemporânea enquanto "Sistema de Estrelato" e o surgimento do marketing neste processo*. Dissertação de Mestrado, FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.
- Pereira, J. M. (1999). *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- Pereira, C. & Renno, L., (2002). *Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives*. Pittsburgh, PA: Elsevier Science.
- Pinheiro, V. C. (1994). *Inflação, poder e processo decisório no Brasil pós-1988*. Brasília: ENAP.
- Piscitelli, R. B. (1996). *Orçamento público: muito além da ficção*. Brasília: JAF.
- Power, T. J. (1998). *The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil*. In Carey, J. M. & Shugart M. S., *Executive decree authority*. Cambridge University Press, p. 197-230.
- Reis, F. W. (1983). *O eleitorado, os partidos e o regime autoritário brasileiro*. In Sorg, B., *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense.
- Rodrigues, L. M. (1995). *Eleições, fragmentação partidária e governabilidade*. São Paulo: *Novos Estudos do Cebrap*, 41.

- Samuels, D. (2001a). *Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: assessing the impact of campaign finance in Brazil*. The Journal of Politics, 63 (2), 569-584.
- Samuels, D. (2001b). *Money, elections and democracy in Brazil*. Latin American Politics and Society, 43 (2), 27-48.
- Samuels, D. (2001c). *Does money matter? Credible commitments and campaign finance in new democracies: theory and evidence from Brazil*. Comparative Politics 34.
- Samuels, D. (2002). *Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil*. The Journal of Politics, 64 (3), 845-863.
- Santos, F. (1999, August). *Party leaders and committee assignments in Brazil*. Trabalho apresentado ao encontro da Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta.
- Santos, M. H. C., Machado, E. M., Rocha, E. N. M. (1997). *O jogo orçamentário da união: relações executivo-legislativo na terra do pork-barrel*. In: Reforma do estado e democracia no Brasil. Brasília: UNB.
- Santos, W. G. dos (1994). *Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra.
- Santos, W. G. dos (Org.) (2002). *Votos e partido: almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países*. Rio de Janeiro: FGV.
- Schmitt, R. (1999). Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. São Paulo. Novos Estudos CEBRAP, 54.
- Sellers, P. J. (1997). *Fiscal consistency and federal district spending in congressional elections*. American Journal of Political Science, 41 (3), 1024-1041.
- Snyder, R. & Samuels, D. (2001). *Devaluing the vote in latin america*. Journal of Democracy, 12 (1).
- Souza, M. C. C. de, (1990). *Estados e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omêga.

Stein, R. M. & Bickers, K. N. (1994). *Congressional elections and pork barrel*. The Journal of Politics, 56 (2), 377-399.

Taagepera, R., & Shugart, M. S. (1989). *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven & London: Yale University Press.

Weffort, F. C. (Org.) (1991). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática.

TABELAS DE REGRESSÕES

**REGRESSÃO POR MÍNIMOS QUADRADOS PARA AS ELEIÇÕES PARA
DEPUTADO FEDERAL NO ESTADO DE SÃO PAULO EM 1998 E 2002
CANDIDATOS A REELEIÇÃO
VARIÁVEL DEPENDENTE: % DOS VOTOS VÁLIDOS NO ESTADO**

Especificação 1

	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000381	.000	.00031	.000159	.000	.40035
Presidente Anterior	-.001078	.001	.10248	-.000694	.001	.63303
Partido Anterior	.006357	.001	.00001	.005852	.003	.07940
Dinheiro	.794918	.050	.00000	1.026244	.099	.00000
Dinheiro2	-17.942121	2.068	.00000	-30.747455	5.028	.00000
	R-squared	.47		R-squared	.25	
	F	146.83		F	59.16	

Especificação 2

	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000354	.000	.00034	.000184	.000	.32834
Presidente Anterior	-.000996	.001	.10547	-.000091	.001	.95033
Partido Anterior	.005063	.001	.00012	.004917	.003	.13897
Dinheiro	.641964	.049	.00000	.848124	.112	.00000
Dinheiro2	-15.293937	1.945	.00000	-26.540992	5.148	.00000
Incumbent	.003190	.000	.00000	.002343	.001	.00089
	R-squared	.54		R-squared	.26	
	F	155.11		F	50.24	

Especificação 3

Especificação 3	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000351	.000	.00037	.000184	.000	.32780
Presidente Anterior	-.001011	.001	.09982	-.000090	.001	.95063
Partido Anterior	.004944	.001	.00017	.004936	.003	.13785
Dinheiro	.624598	.050	.00000	.853252	.115	.00000
Dinheiro2	-12.318939	2.544	.00000	-27.415112	6.563	.00003
Incumbent	.003752	.000	.00000	.002147	.001	.06273
IncumbentxDinheiro	-.102215	.056	.07069	.028058	.131	.82985
	R-squared	.55		R-squared	.26	
	F	130.26		F	41.82	

Especificação 4

Especificação 4	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000293	.000	.00078	.000234	.000	.18737
Presidente Anterior	-.000797	.001	.14289	.000942	.001	.49271
Partido Anterior	.003228	.001	.00575	.001026	.003	.74590
Dinheiro	.332967	.049	.00000	.288332	.120	.01625
Dinheiro2	-6.482822	1.824	.00041	-8.468316	5.233	.10608
INESC	.004448	.000	.00000	.005856	.001	.00000
	R-squared	.64		R-squared	.34	
	F	234.83		F	73.08	

Especificação 5

Especificação 5	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000294	.000	.00075	.000230	.000	.19534
Presidente Anterior	-.000801	.001	.14083	.000829	.001	.54690
Partido Anterior	.003205	.001	.00606	.001074	.003	.73428
Dinheiro	.335651	.049	.00000	.307553	.121	.01128
Dinheiro2	-6.732736	1.830	.00025	-8.656205	5.236	.09874
INESC	.004186	.000	.00000	.006177	.001	.00000
Incumbent	.000510	.000	.13913	-.000785	.001	.29241
	R-squared	.65		R-squared	.34	
	F	196.41		F	61.09	

Especificação 6

	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000294	.000	.00074	.000232	.000	.19075
Presidente Anterior	-.000788	.001	.14735	.000844	.001	.53984
Partido Anterior	.003236	.001	.00558	.001123	.003	.72262
Dinheiro	.339525	.049	.00000	.327071	.122	.00760
Dinheiro2	-8.326122	2.270	.00026	-12.947640	6.387	.04303
INESC	.004275	.000	.00000	.006257	.001	.00000
Incumbent	.000118	.000	.80431	-.001841	.001	.11565
IncumbentxDinheiro	.060973	.051	.23584	.145205	.124	.24137
	R-squared	.64		R-squared	.35	
	F	168.66		F	52.59	

Especificação 7

	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000317	.000	.00088	.000231	.000	.20173
Presidente Anterior	-.001056	.001	.07525	.000741	.001	.59720
Partido Anterior	.004701	.001	.00021	.001908	.003	.55363
Dinheiro	.531643	.050	.00000	.534184	.116	.00000
Dinheiro2	-12.367825	1.921	.00000	-15.809974	5.155	.00225
Incumbent	.003756	.000	.00000	.004021	.001	.00000
INESC2	.002794	.000	.00000	.006148	.001	.00000
	R-squared	.58		R-squared	.32	
	F	147.29		F	54.66	

Especificação 8

Especificação 8	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000316	.000	.00090	.000233	.000	.19850
Presidente Anterior	-.001059	.001	.07451	.000751	.001	.59252
Partido Anterior	.004673	.001	.00024	.001953	.003	.54452
Dinheiro	.528341	.050	.00000	.550807	.117	.00000
Dinheiro2	-11.571111	2.461	.00000	-19.044310	6.409	.00307
Incumbent	.003906	.000	.00000	.003289	.001	.00337
INESC2	.002754	.000	.00000	.006206	.001	.00000
IncumbentxDinheiro	-.028827	.056	.60447	.107044	.126	.39579
	R-squared	.58		R-squared	.32	
	F	126.15		F	46.93	

Especificação 9

	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000301	.000	.00051	.000226	.000	.20139
Presidente Anterior	-.000866	.001	.10935	.001065	.001	.43831
Partido Anterior	.003042	.001	.00888	.000446	.003	.88768
Dinheiro	.328929	.048	.00000	.264365	.123	.03140
Dinheiro2	-6.447290	1.822	.00043	-6.745682	5.286	.20234
Incumbent	.004734	.000	.00000	.005465	.001	.00000
INESC2	.003705	.000	.00000	.007286	.001	.00000
Político1	.004874	.000	.00000	.004672	.001	.00000

Variável Dependente: % votos

R-squared .65
F 171.57

R-squared .35
F 53.63

Especificação 10

	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000302	.000	.00050	.000229	.000	.19513
Presidente Anterior	-.000857	.001	.11290	.001093	.001	.42597
Partido Anterior	.003073	.001	.00821	.000480	.003	.87928
Dinheiro	.332502	.048	.00000	.285584	.123	.02077
Dinheiro2	-7.845741	2.263	.00056	-12.284213	6.366	.05407
Incumbent	.004469	.000	.00000	.004191	.001	.00016
INESC2	.003791	.000	.00000	.007426	.001	.00000
Político1	.004935	.000	.00000	.004824	.001	.00000
IncumbentxDinheiro	.053274	.051	.29759	.193044	.124	.11979
	R-squared	.65		R-squared	.35	
	F	150.28		F	47.33	

Especificação 11

	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	-.000134	.000	.48906	.000348	.000	.47369
Incumbent	.002515	.000	.00000	.002360	.001	.09127
IncumbentxDinheiro	-.015325	.049	.75555	.186039	.126	.13919
Político1	.004908	.000	.00000	.004699	.001	.00000
INESC2	.003472	.000	.00000	.007001	.001	.00000
Partido Anterior	.004211	.001	.00118	.004934	.006	.40385
Ideologia	-.000061	.000	.76974	-.000134	.000	.68258
Mudança de Partido	-.000697	.000	.00917	-.001432	.001	.01725
Candidato Presidente	-.000056	.000	.82685	.000072	.000	.87090
Presidente Anterior	.000120	.001	.89582	.000101	.002	.94990
Candidato Governador	.000239	.000	.19941	-.000423	.000	.34856
Governador Anterior	-.002459	.001	.01071	.000714	.003	.80097
Coligação Federal	.000532	.000	.00294	-.000501	.000	.26356
Variação Votos Partido	.000034	.000	.20893	.000330	.000	.00250
Votação Anterior	.175913	.021	.00000	.156961	.061	.01042
Variação Votos Candidato	.000051	.000	.07513	.000265	.000	.05165
Dinheiro	.274570	.048	.00000	.262602	.123	.03337
Dinheiro2	-5.011949	2.187	.02225	-11.842526	6.382	.06392

Variável Dependente: % votos

R-squared .69
F 85.02

R-squared .37
F 24.18

**REGRESSÃO POR MÍNIMOS QUADRADOS PARA A ELEIÇÃO PARA
DEPUTADO FEDERAL NO ESTADO DE SÃO PAULO EM 2002
SEM O CANDIDATO ENEAS FERREIRA CARNEIRO
VARIÁVEL DEPENDENTE: % DOS VOTOS VÁLIDOS NO ESTADO**

Especificação 8A	Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000043	.000	.64428
Presidente Anterior	.000060	.001	.93474
Partido Anterior	.006283	.002	.00018
Dinheiro	.709151	.061	.00000
Dinheiro2	-21.543566	3.308	.00000
Incumbent	.003378	.001	.00000
INESC2	.002327	.000	.00000
IncumbentxDinheiro	.031839	.065	.62531
	R-squared	.64	
	F	176.68	

Especificação 10A	Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000042	.000	.63058
Presidente Anterior	.000384	.001	.56682
Partido Anterior	.004877	.002	.00165
Dinheiro	.461375	.060	.00000
Dinheiro2	-15.254729	3.099	.00000
Incumbent	.004222	.001	.00000
INESC2	.003501	.000	.00000
Político1	.004500	.000	.00000
IncumbentxDinheiro	.112582	.060	.06304
	R-squared	.70	
	F	197.81	

Especificação 11A	Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	-.000070	.000	.75435
Incumbent	.001031	.001	.11280
IncumbentxDinheiro	.137513	.058	.01805
Político1	.004384	.000	.00000
INESC2	.002781	.000	.00000
Partido Anterior	.009440	.003	.00060
Ideologia	.000493	.000	.00120
Mudança de Partido	-.001189	.000	.00003
Candidato Presidente	.000187	.000	.36623
Presidente Anterior	-.000031	.001	.96724
Candidato Governador	-.000314	.000	.13248
Governador Anterior	-.002429	.001	.06461
Coligação Federal	-.000134	.000	.51770
Variação Votos Partido	.000037	.000	.46601
Votação Anterior	.249346	.028	.00000
Variação Votos Candidato	-.000017	.000	.35995
Dinheiro	.430639	.057	.00000
Dinheiro2	-15.845457	2.940	.00000
R-squared			.74
F			112.14

**REGRESSÃO POR MÍNIMOS QUADRADOS PARA AS ELEIÇÕES PARA
DEPUTADO FEDERAL NO ESTADO DE SÃO PAULO EM 1998 E 2002
EMENDAS INDIVIDUAIS
VARIÁVEL DEPENDENTE: % DOS VOTOS VÁLIDOS NO ESTADO**

Especificação 12	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000531	.000	.00000	.000139	.000	.45786
Emendas	.041109	.027	.13002	-.058518	.080	.46333
Domínio	.018225	.006	.00500	-.003619	.004	.40144
DomínioxEmendas	-.889225	.311	.00440	.040915	.316	.89710
Dinheiro	.685354	.046	.00000	.967927	.110	.00000
Dinheiro2	-19.429221	1.883	.00000	-32.138490	5.198	.00000
Posição na Lista	-.000025	.000	.44288	.000015	.000	.84531
Mandato	.000294	.000	.16509	-.000759	.000	.04176
Mudança de Partido	-.000285	.000	.39766	-.001520	.001	.02909
Líder	.006926	.001	.00000	.001710	.002	.32051
Variação Votos Partido	.000005	.000	.82990	.000229	.000	.01295
Votação Anterior	.117667	.024	.00000	.353522	.079	.00001
	R-squared	.60		R-squared	.29	
	F	86.98		F	25.91	

**REGRESSÃO POR MÍNIMOS QUADRADOS PARA AS ELEIÇÕES PARA
DEPUTADO FEDERAL NO ESTADO DE SÃO PAULO EM 1998 E 2002
EMENDAS INDIVIDUAIS**

VARIÁVEL DEPENDENTE: % DOS GASTOS NO ESTADO

Especificação 13	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.000868	.000	.00000	.000688	.000	.00000
Emendas	.102884	.045	.02352	.210781	.049	.00002
Votação Anterior	.184116	.040	.00000	.123003	.051	.01704
Mandato	.001302	.000	.00052	.001155	.000	.00001
Líder	.004495	.002	.00842	.007878	.001	.00000
Posição na Lista	-.000043	.000	.42045	.000005	.000	.92551
	R-squared	.30		R-squared	.47	
	F	54.75		F	126.01	

**REGRESSÃO POR MÍNIMOS QUADRADOS PARA AS ELEIÇÕES PARA
DEPUTADO FEDERAL NO ESTADO DE SÃO PAULO EM 1998 E 2002
EMENDAS INDIVIDUAIS
VARIÁVEL DEPENDENTE: ELEITO OU NÃO PELO ESTADO**

Especificação 14	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	.016244	.013	.20459	.002766	.011	.80873
Emendas	16.053823	3.328	.00000	11.826374	4.867	.01536
Domínio	-.208339	.794	.79312	-.120298	.263	.64763
DomínioxEmendas	1.842743	38.182	.96152	-5.230781	19.302	.78648
Dinheiro	56.923637	5.604	.00000	55.542490	6.732	.00000
Dinheiro2	-1459.357423	231.133	.00000	-1963.394434	317.242	.00000
Posição na Lista	.000770	.004	.84547	.002599	.005	.57833
Mandato	.004419	.026	.86513	-.028829	.023	.20461
Mudança de Partido	-.096929	.041	.01943	-.156540	.042	.00024
Líder	.259390	.116	.02586	.269314	.105	.01053
Variação Votos Partido	.000609	.003	.83963	.016453	.006	.00353
Votação Anterior	8.825921	2.978	.00315	20.146830	4.811	.00003
	R-squared	.45		R-squared	.44	
	F	48.11		F	49.67	

Especificação 15	Ano: 1998			Ano: 2002		
	Coeficientes	d.p.	P > t	Coeficientes	d.p.	P > t
Constante	-.001970	.015	.89530	-.002398	.014	.85943
Emendas	16.315880	3.322	.00000	10.609564	4.863	.02946
Domínio	-.294866	.793	.71007	-.146763	.263	.57697
DomínioxEmendas	6.538731	38.132	.86390	-2.490525	19.361	.89768
Dinheiro	58.330071	5.625	.00000	54.256194	6.710	.00000
Dinheiro2	-1479.949630	230.710	.00000	-1907.975912	315.924	.00000
Posição na Lista	.000247	.004	.95028	.002712	.005	.55976
Mandato	.002802	.026	.91403	-.025318	.023	.26329
Mudança de Partido	-.081775	.042	.05075	-.167555	.043	.00009
Líder	.239766	.116	.03936	.247200	.105	.01844
Variação Votos Partido	-.002517	.003	.44577	.016950	.006	.00443
Votação Anterior	9.073942	2.972	.00236	20.880530	4.787	.00001
Ideologia	.047621	.021	.02173	.006877	.018	.70673
Variação Vts Candidato	.002195	.004	.57464	.027814	.009	.00144
	R-squared	.46		R-squared	.44	
	F	41.36		F	43.35	