



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

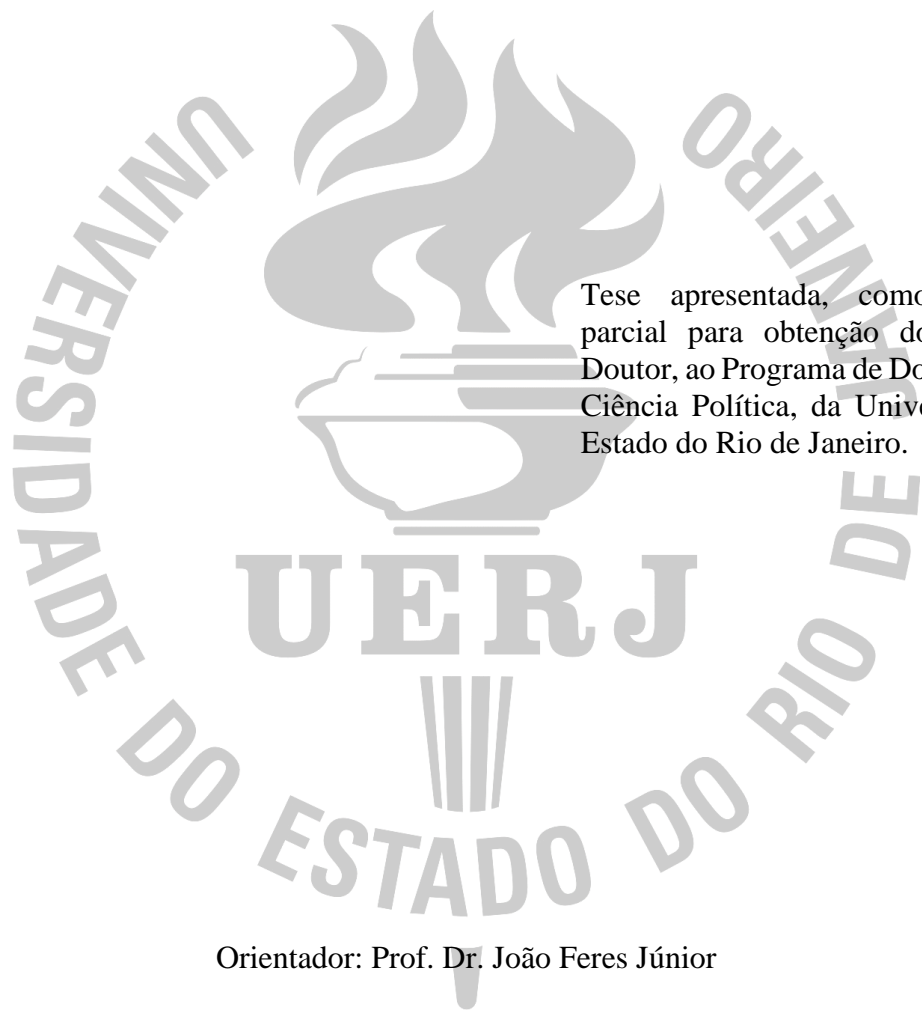
Renato Soares Peres Ferreira

**Democracia de laços: quem são e como agem os financiadores políticos mais influentes no Brasil**

Rio de Janeiro  
2018

Renato Soares Peres Ferreira

**Democracia de laços: quem são e como agem os financiadores políticos mais influentes  
no Brasil**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Doutorado em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. João Feres Júnior

Rio de Janeiro  
2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

F383 Ferreira, Renato Soares Peres.  
Democracia de laços: quem são e como agem os financiadores políticos mais influentes no Brasil / Renato Soares Peres Ferreira. – 2018.  
269 f.

Orientador: João Feres Junior.  
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Democracia – Teses. 2. Ciências Políticas – Teses. I. Feres Junior, João. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Renato Soares Peres Ferreira

**Democracia de laços: quem são e como agem os financiadores políticos mais influentes no Brasil**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Doutorado em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 12 de junho de 2018.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. João Feres Júnior (Orientador)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Adalberto Moreira Cardoso  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Thiago Moreira da Silva  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha  
Universidade de Brasília – UnB

---

Prof. Dr. André Rehbein Sathler  
Centro de Formação e Aperfeiçoamento – Câmara dos Deputados

Rio de Janeiro  
2018

## DEDICATÓRIA

Para Daniela.

## AGRADECIMENTOS

Para alguém que acredita em Deus e crê na participação de Deus nos acontecimentos cotidianos, não há maneira justa de iniciar um texto de agradecimento que não seja agradecendo a Ele em primeiro lugar. A Deus, meus primeiros e maiores agradecimentos, não só por ter permitido que esta tese fosse escrita, mas por tudo.

À minha esposa Daniela, que certamente percebeu muito antes de mim a enrascada em que eu estava me metendo e o quanto o Doutorado e especialmente a tese me fariam ausente e muitas vezes estressado em casa, mas, ainda assim, sempre me apoiou com todo o amor. A ela, que nunca desistiu, nem quando eu mereci, mais do que agradecimentos, a minha devoção.

Ao Lucas, ao André e ao Gabriel, meus agradecimentos por tudo o que aprendo com eles a cada dia e pela paciência com a dedicação que o pai deles devotou ao tal do “livro”. Obrigado pelas brincadeiras, pelos sorrisos maravilhosos, pelas risadas que renovam o ânimo de qualquer um, pela alegria que me proporcionam, cada vez maior, todos os dias.

A meus pais Maurelio e Bianca, pelo apoio constante e carinhoso de sempre, aos meus irmãos Rodrigo e Helena, por sempre estarem a postos. Aos meus demais familiares, por terem sido compreensivos, atentos e pacientes ao longo de todo o Doutorado. A meus amigos-irmãos Igor e Murilo, por estarem sempre presentes e dispostos a ajudar no que for necessário.

Aos meus bravos colegas de Liderança do PSB na Câmara dos Deputados, por terem apoiado sempre a minha participação no Doutorado e especialmente pelo suporte nos períodos em que precisei me afastar do corrido cotidiano da Assessoria Legislativa para me dedicar à finalização da tese. Aos servidores do Cefor, da Diretoria-Geral e, em especial, da Primeira-Secretaria da Câmara, pelo apoio com os procedimentos necessários à participação no Doutorado e à confecção desta tese.

Aos meus queridos colegas do Dinter, pelas muitas e curtas horas de debates sobre todos os temas que desbravamos juntos ao longo desses quatro anos e por todo o apoio psicológico decorrente do compartilhamento das experiências, sensações e angústias desse processo não tão simples de completar uma tese.

Aos professores do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em especial àqueles que ministraram aulas e demais atividades do Dinter.

Ao Professor João Feres Júnior, pelo cuidadoso trabalho de orientação, pelo esforço de viabilizar encontros presenciais em Brasília e por todas as indispensáveis ponderações que me ofereceu, em cada etapa do desenvolvimento da tese.

Ao Professor Ivan Jairo Junckes, da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e aos demais membros do Grupo de Estudos Territoriais (GETE), por terem gentilmente compartilhado dados que possibilitaram as análises empíricas da tese.

A todos os que, ao longo desses últimos quatro anos, de maneira mais ou menos visível, me auxiliaram ao longo de todas as atividades do Doutorado.

Muito obrigado.

“Só quero dizer uma coisa. Vocês parecem um bando de crianças.”

As vaias aumentaram e tornaram a se atenuar quando Porquinho ergueu de novo a concha branca e mágica.

“O que vocês preferem – virar esse bando de negros pintados, ou gente ajuizada, como Ralph?”

Um grande clamor se ergueu entre os selvagens. Porquinho gritou de novo.

“O que vocês preferem – ter regras e estar de acordo, ou caçar e matar?”

Novamente o clamor, e novamente – “Zup!”

Ralph se pôs a gritar por cima de todo o barulho.

“O que vocês preferem, a lei e serem salvos, ou caçar e acabar com tudo?”

*William Golding*



## RESUMO

FERREIRA, R. S. P. F. *Democracia de laços: quem são e como agem os financiadores políticos mais influentes no Brasil*. 2018. 269 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

O objetivo desta tese foi identificar e compreender a maneira de agir dos financiadores políticos com maior influência sobre as eleições gerais brasileiras de 2010 e 2014. Para tanto, foi escolhida a metodologia de análise de redes sociais para determinar a influência a partir de medidas de centralidade de rede dos financiadores empresariais e dos agentes partidários, nas duas eleições. Identificados os financiadores mais influentes, foram elaboradas hipóteses a respeito de sua identidade e de suas estratégias, em especial: (i) os financiadores empresariais mais influentes são atores que ocupam posições privilegiadas na economia brasileira; (ii) os financiadores empresariais mais influentes são mais precavidos do que os demais, por dispersarem mais as suas doações entre partidos e candidaturas concorrentes; (iii) os financiadores empresariais mais influentes são mais assertivos do que os demais, por serem capazes de dirigir parcelas maiores de recursos a candidaturas vitoriosas; e (iv) os agentes partidários tiveram influência crescente sobre a rede de financiamento entre 2010 e 2014 e essa influência varia de acordo com a sigla correspondente. Os resultados alcançados conferiram apoio às hipóteses, mostrando que (i) os financiadores empresariais mais influentes em 2010 e 2014 foram, em geral, sociedades empresárias bem posicionadas na rede de propriedade, concentradas em setores específicos, como construção e engenharia e finanças, e muitas vezes estão entre os líderes desses setores; (ii) os financiadores empresariais mais influentes em 2010 e 2014 foram até 4 vezes mais precavidos que os demais; (iii) os financiadores empresariais mais influentes em 2010 foram 13% mais assertivos que os demais e os mais influentes em 2014 19% mais assertivos que os demais; e (iv) os agentes partidários tiveram um crescimento de influência da ordem de 52% entre 2010 e 2014, sendo que os que se mostraram mais influentes se concentram em siglas como PT, PMDB e PSDB. O estudo conclui pela existência de indícios de conversibilidade entre poder econômico e poder político no Brasil, em 2010 e 2014, com riscos de agravamento da desigualdade de influência entre os cidadãos. Sugere ainda que medidas podem ser adotadas para que o padrão de financiamento político se aproxime mais do ideal de valor equitativo das liberdades políticas, complementando a proibição do financiamento empresarial de campanhas.

Palavras-chave: Financiamento político. Financiamento empresarial. Redes de financiamento político. Valor equitativo das liberdades políticas. Democracia gerenciada.

## ABSTRACT

FERREIRA, R. S. P. F. *Crony democracy: who are the most influential political donors in Brazil and what they do*. 2018. 269 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

This doctoral thesis aimed to identify and understand the strategies of the most influential political donors in Brazilian general elections of 2010 and 2014. The social networks analysis method was chosen to determine the influence perceived by means of network centrality measures, specially regarding corporate donors and political parties, in both elections. After the selection of the most influential donors, a few hypotheses were elaborated regarding its identity and its strategies, in particular these as follows: (i) the top influential corporate donors are important economic players; (ii) the top influential corporate donors are more cautious than the average donors, as they spread out their donations among competing candidates and parties; (iii) the top influential corporate donors are more assertive than the average donors, as they give larger shares of resources to winning candidates; and (iv) the parties have had growing influence between 2010 and 2014 and this influence varies according to the party label. The results obtained support these hypotheses, because (i) the top influential corporate donors of 2010 and 2014 were, in general, very well-positioned firms in the owner's network, concentrated in specific economic sectors, such as construction and engineering and banking, many of them were frequently leaders of their sectors; (ii) the top influential corporate donors of 2010 and 2014 were up to 4 times more cautious than the others; (iii) the top influential corporate donors of 2010 and 2014 were up to 13% more assertive than the average donors in 2010 and 19% more assertive than the average donors in 2014; and (iv) the parties had a 52% growth in influence between 2010 and 2014 and PT, PMDB and PSDB reached the top influence measures. This thesis' conclusion is that there might have been a way of transforming economic power into political power in Brazil, in 2010 and 2014, along with the risks of worsening inequality of influence amongst citizens. It is also suggested in the present work that measures can be taken to bring the pattern of political financing closer to the ideal of fair value of political freedoms, in addition to the forbiddance of the corporate financing of campaigns.

Keywords: Money in politics. Corporate financing of politics. Money in politics networks. Equal value of political liberties. Managed democracy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Diagrama de rede simples (5 nós).....	108
Figura 2 –	Diagrama de rede simples (19 nós).....	109
Figura 3 –	Grafo da rede de financiamento das eleições de 2010 (rede completa).....	114
Figura 4 –	Grafo da rede de financiamento das eleições de 2010 (componente gigante)..	115
Figura 5 –	Grafo da rede de financiamento das eleições de 2010 (nós com grau 15 ou maior, no componente gigante).....	116
Figura 6 –	Grafo da rede de financiamento das eleições de 2010 (nós com grau 30 ou maior, no componente gigante).....	116
Figura 7 –	Grafo da rede de financiamento das eleições de 2010 (nós com grau 100 ou maior, no componente gigante).....	117
Quadro 1 –	100 financiadores empresariais com maior centralidade de autovetor, em 2010.....	118
Quadro 2 –	20 agentes partidários com maior centralidade de autovetor, em 2010.....	122
Figura 8 –	Grafo da rede de financiamento das eleições de 2014 (rede completa).....	124
Figura 9 –	Grafo da rede de financiamento das eleições de 2014 (componente gigante).....	125
Figura 10 –	Grafo da rede de financiamento das eleições de 2014 (nós com grau 15 ou maior, no componente gigante).....	126
Figura 11 –	Grafo da rede de financiamento das eleições de 2014 (nós com grau 30 ou maior, no componente gigante).....	126
Figura 12 –	Grafo da rede de financiamento das eleições de 2014 (nós com grau 100 ou maior, no componente gigante).....	127
Quadro 3 –	100 financiadores empresariais com maior centralidade de autovetor, em 2014.....	128
Quadro 4 –	20 agentes partidários com maior centralidade de autovetor, em 2014.....	131
Figura 13 –	Grafos das redes de financiamento das eleições de 2010 e 2014 (nós com grau 15 ou maior, no componente gigante).....	133
Figura 14 –	Grafos das redes de financiamento das eleições de 2010 e 2014 (nós com grau 30 ou maior, no componente gigante).....	133

Figura 15 –	Grafos das redes de financiamento das eleições de 2010 e 2014 (nós com grau 100 ou maior, no componente gigante).....	134
Quadro 5 –	Métricas gerais das redes de financiamento de 2010 e 2014.....	134
Quadro 6 –	Soma e média dos índices de centralidade de autovetor dos financiadores empresariais mais centrais em 2010 e 2014.....	136
Quadro 7 –	Volume de doações de pessoas jurídicas a candidaturas e agentes partidários, em 2010 e 2014.....	138
Quadro 8 –	Empresas com participação de BNDESPar, Previ ou Funcef e centralidade na rede de financiamento de 2010.....	141
Quadro 9 –	Empresas com participação de BNDESPar, Previ, Funcef ou Petros e centralidade na rede de financiamento de 2014.....	142
Quadro 10 –	Setores de atividade das 100 sociedades empresárias mais centrais da rede de financiamento formada para as eleições de 2010.....	143
Quadro 11 –	Setores de atividade das 100 sociedades empresárias mais centrais da rede de financiamento formada para as eleições de 2014.....	145
Quadro 12 –	Posição dos 100 financiadores empresariais mais influentes na rede de financiamento político de 2010 em seus respectivos mercados.....	147
Quadro 13 –	Posição dos 100 financiadores empresariais mais influentes na rede de financiamento político de 2014 em seus respectivos mercados.....	149
Quadro 14 –	Financiadores empresariais mais centrais e centralidade de grau nas redes parciais das eleições de 2010.....	152
Quadro 15 –	Financiadores empresariais mais centrais e centralidade de grau nas redes parciais das eleições de 2014.....	154
Quadro 16 –	Financiadores empresariais mais centrais e assertividade nas eleições de 2010 (proporção de recursos investidos em candidatos vencedores).....	158
Quadro 17 –	Financiadores empresariais mais centrais e assertividade nas eleições de 2014 (proporção de recursos investidos em candidatos vencedores).....	160
Quadro 18 –	Soma e média da centralidade de autovetor dos agentes partidários nas eleições de 2010 e 2014.....	164
Quadro 19 –	50 agentes partidários mais centrais na rede de financiamento de 2010 e siglas correspondentes.....	165
Quadro 20 –	50 agentes partidários mais centrais na rede de financiamento de 2014 e siglas correspondentes.....	166

Quadro 21 – 10 agentes partidários mais centrais na rede de financiamento de 2010 e corridas majoritárias no distrito correspondente.....	167
Quadro 22 – 10 agentes partidários mais centrais na rede de financiamento de 2014 e corridas majoritárias no distrito correspondente.....	168

## LISTA DE APÊNDICES

Apêndice 1 – Listagem completa dos financiadores empresariais das eleições de 2010 e respectivas centralidades de autovetor.....	207
Apêndice 2 – Listagem completa dos agentes partidários da rede de financiamento de 2010 e respectivas centralidades de autovetor.....	207
Apêndice 3 – Listagem completa dos financiadores empresariais das eleições de 2014 e respectivas centralidades de autovetor.....	207
Apêndice 4 – Listagem completa dos agentes partidários da rede de financiamento de 2014 e respectivas centralidades de autovetor.....	207
Apêndice 5 – Listagem das empresas com participação no capital social do BNDESPar, da Previ ou da Funcef, em 2010 e quartil de centralidade na rede de financiamento.....	208
Apêndice 6 – Listagem das empresas com participação no capital social do BNDESPar, da Previ, da Funcef ou da Petros, em 2014 e quartil de centralidade na rede de financiamento.....	230
Apêndice 7 – Identificação dos setores de atividade e posição no mercado dos 100 financiadores empresariais mais centrais, em 2010.....	250
Apêndice 8 – Identificação dos setores de atividade e posição no mercado dos 100 financiadores empresariais mais centrais, em 2014.....	253
Apêndice 9 – Centralidade de grau dos 15 financiadores empresariais mais centrais, em 2010, nas redes parciais das quais participaram (distritos eleitorais).....	256
Apêndice 10 – Centralidade de grau dos 15 financiadores empresariais mais centrais, em 2014, nas redes parciais das quais participaram (distritos eleitorais).....	261
Apêndice 11 – Índices de assertividade dos 15 financiadores empresariais mais centrais, Em 2010.....	266
Apêndice 12 – Índices de assertividade dos 15 financiadores empresariais mais centrais, Em 2014.....	268

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>1. Instituições justas, igualdade, democracia gerenciada e coparticipação: problematizando a desigualdade de influência</b> .....	21
1.1. <b>A virada rawlsiana e o valor equitativo das liberdades políticas</b> .....	22
1.2. <b>Da desigualdade de influência à democracia gerenciada</b> .....	29
1.3. <b>Democracia como coparticipação contra o gerenciamento da democracia</b> .....	34
1.4. <b>Irrracionalidade da igualdade política e responsabilidade moral do cidadão</b> .....	41
<b>2. Financiamento de campanhas: os estudos sobre o dinheiro na política, no Brasil e nos demais países</b> .....	47
2.1. <b>Principais vertentes da literatura internacional sobre financiamento político</b> ..	48
2.1.1. <b>Financiamento político e resultados eleitorais</b> .....	49
2.1.2. <b>Financiamento político e efeitos sobre as políticas públicas</b> .....	52
2.1.3. <b>Os determinantes das doações eleitorais</b> .....	54
2.1.4. <b>Estudos comparados dos sistemas de financiamento político</b> .....	57
2.2. <b>Principais linhas da literatura brasileira sobre financiamento político</b> .....	60
2.2.1. <b>Financiamento político e resultados eleitorais no Brasil</b> .....	61
2.2.2. <b>Financiamento político e efeitos sobre as políticas públicas no Brasil</b> .....	65
2.2.3. <b>Os estudos brasileiros sobre determinantes das doações eleitorais</b> .....	70
2.2.4. <b>Estudos comparados dos sistemas de financiamento, no Brasil</b> .....	76
<b>3. A tese, a teoria democrática e o financiamento político</b> .....	79
3.1. <b>A aproximação entre os campos da teoria democrática e do financiamento político</b> .....	80
3.2. <b>A tese e os campos de estudos da teoria democrática e do financiamento político</b> .....	85
<b>4. Hipóteses sobre os financiadores mais influentes em 2010 e 2014 – o que eles têm em comum?</b> .....	90
4.1. <b>Financiadores empresariais centrais e sua posição na economia brasileira: mais conexões econômicas, mais conexões políticas</b> .....	92
4.2. <b>As estratégias e os resultados dos financiadores empresariais centrais: mais precavidos e mais assertivos</b> .....	95
4.3. <b>Agentes partidários centrais: canais de influência dos financiadores empresariais centrais</b> .....	98
<b>5. As redes de financiamento político nas eleições de 2010 e 2014</b> .....	100
5.1. <b>A metodologia da análise de redes sociais no estudo do financiamento político</b> .....	102
5.1.1. <b>A adequação da análise de redes sociais ao tema da tese</b> .....	102
5.1.2. <b>Alguns conceitos de análise de redes e a ideia de centralidade</b> .....	104
5.1.3. <b>Medidas de centralidade e centralidade de autovetor</b> .....	108

5.1.4.	<b>Outras aplicações da análise de redes sociais no estudo do financiamento político.....</b>	<b>112</b>
5.2.	<b>A rede de financiamento nas eleições de 2010.....</b>	<b>113</b>
5.3.	<b>A rede de financiamento nas eleições de 2014.....</b>	<b>123</b>
5.4.	<b>Alguns paralelos e comparações entre as redes de financiamento das eleições de 2010 e 2014 .....</b>	<b>132</b>
6.	<b>O que as redes de financiamento de 2010 e 2014 revelam sobre os financiadores centrais?.....</b>	<b>139</b>
6.1.	<b>Os financiadores empresariais centrais na economia brasileira .....</b>	<b>139</b>
6.1.1.	<b>A centralidade dos financiadores empresariais mais influentes na rede de propriedade.....</b>	<b>140</b>
6.1.2.	<b>Os financiadores empresariais mais centrais e seus setores de atuação .....</b>	<b>143</b>
6.1.3.	<b>Posicionamento dos financiadores empresariais mais influentes em seus mercados .....</b>	<b>147</b>
6.2.	<b>As estratégias adotadas e os resultados alcançados pelos financiadores empresariais centrais .....</b>	<b>150</b>
6.2.1.	<b>A precaução dos financiadores empresariais mais centrais da rede.....</b>	<b>150</b>
6.2.2.	<b>A assertividade dos financiadores empresariais mais influentes.....</b>	<b>157</b>
6.3.	<b>A evolução da atuação dos agentes partidários centrais como canais de influência dos financiadores empresariais.....</b>	<b>163</b>
7.	<b>A igualdade política e os financiadores políticos mais influentes em 2010 e 2014.....</b>	<b>170</b>
7.1.	<b>Os desiguais em busca de ampliar a desigualdade: os principais resultados alcançados pela tese .....</b>	<b>171</b>
7.2.	<b>Da desigualdade no valor das liberdades políticas e da democracia gerenciada ao extrativismo, passando pelo capitalismo de compadrio .....</b>	<b>175</b>
7.3.	<b>Mudar tudo para que tudo permaneça como está ou romper o padrão? Para onde vamos e para onde podemos ir sem o financiamento empresarial no Brasil.....</b>	<b>181</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>190</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>193</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>207</b>



## INTRODUÇÃO

Há mais de 2.300 anos, Aristóteles defendia ser “muito mau que os altos magistrados devam estar à venda” e que, “onde essa prática é legal e costumeira, a riqueza se torna mais considerada do que o mérito, e faz com que a nação inteira deseje enriquecer”, pois “o que quer que seja valioso para a mais alta autoridade torna-se, inevitavelmente, o objetivo do resto, uma vez que este segue-lhe o exemplo”. Deixando os leitores do século XXI ainda mais boquiabertos, o estagirita ainda arremata: “as pessoas que gastam grandes somas para garantir um cargo público esperam, não sem razão, algum retorno. Até o homem pobre mas honesto quer isso” (ARISTÓTELES, 2000, p. 205).

O mundo de Aristóteles certamente não é o nosso, mas os problemas que ele enxerga na constituição dos cartagineses têm uma perturbadora semelhança com os que são abordados na presente tese, em relação ao Brasil do século XXI. Quem efetivamente influencia os rumos das decisões públicas? Há alguns cidadãos ou interesses que têm influência maior do que os demais, na política? Em que medida? Como se dá e se mantém essa diferenciação?

Perguntas como essas se encontram na origem do desenvolvimento da presente tese, que busca identificar características em comum e desvendar a forma de agir dos financiadores políticos mais influentes do Brasil. O estudo certamente não responderá às questões mais amplas de maneira cabal e incontestável – afinal, cuida de problemas sobre os quais se reflete, literalmente, há mais de dois milênios – mas pretende ser considerado um esforço nessa direção ou, pelo menos, um manifesto em favor de que essas perguntas devam ser feitas, nas esferas acadêmicas e sociais, inclusive em relação ao quadro atual do nosso país.

Além de ter partido da proposição de questionamentos milenares para refletir sobre o funcionamento do sistema político brasileiro, a presente tese foi desenvolvida num momento de grande turbulência. Os anos de 2016, 2017 e 2018 representam um período de verdadeira ebulição política no Brasil e a formulação das questões amplas sobre o sistema político e sobre o papel do financiamento nesse sistema ativa de imediato duas ideias que se fixaram – por boas e más razões – nas discussões sociais e acadêmicas. Crise política e corrupção.

O primeiro impulso, afinal, é dizer que a democracia no Brasil funciona pessimamente por causa da corrupção dos políticos e que ela nos levou a uma profunda crise política (“crise de representatividade” e “crise ética” são outras nomenclaturas comuns). Um grupo muito reduzido de cidadãos influenciam as políticas públicas em favor de seus próprios interesses, o

que se dá também por causa da corrupção. Essa diferenciação em relação aos demais cidadãos e interesses se mantém também por causa da corrupção, a mãe de todos os males nacionais. Muitas vezes é nessa direção que se tem pensado sobre o Brasil. Nossos males começam com a corrupção e resolver esse problema deveria ser a prioridade absoluta.

Na presente tese, busca-se apresentar direções um pouco diferentes para responder àquelas perguntas iniciais. A ideia não é, evidentemente, negar a corrupção como mazela social e política, mas entender que por trás e para muito além dos famosos “malfeitos no uso da coisa pública” está um problema que não costuma nem mesmo ser tratado. Antes de ser uma pátria assolada pela corrupção, o Brasil é assolado pela desigualdade política.

É interessante observar que a razão pela qual raramente se percebe que a desigualdade está por trás de boa parte dos problemas do Brasil é o fato de que na maioria das vezes se olha para a desigualdade “errada”. Ou melhor, no mais das vezes, se olha para o aspecto errado da desigualdade. Ninguém que esteja analisando o país a sério negará a profunda desigualdade do Brasil, mas boa parte dos estudiosos a retrata como um problema simplesmente socioeconômico, um dado. Algo que se tem que buscar superar sim, mas não um problema político ou moral, como é a corrupção.

No entanto, um dos aspectos mais importantes da desigualdade socioeconômica é que, sob determinadas condições, ela se “politiza”, se transforma em desigualdade política. Nesse sentido, é um problema também de natureza política ou moral, mais ampla e menos trivial do que o que costumamos chamar de “corrupção”. Na concepção defendida pela presente tese, é com o foco na desigualdade política que se pode entender, realmente, a dinâmica da democracia no Brasil.

O financiamento político é um dos principais pontos de contato entre a distribuição de recursos materiais e a distribuição de poderes políticos. Sendo mais ou menos permissivo, o sistema de financiamento político permitirá maior ou menor expressão da distribuição socioeconômica sobre a distribuição política. Por essa razão, a tese buscou colocar no centro do foco de análise o financiamento político no Brasil.

Para fazer isso e refletir, a partir do financiamento político, sobre o funcionamento amplo do sistema democrático, a tese aborda, no Capítulo 1, conceitos da teoria democrática que articulam as ideias de instituições justas, igualdade, democracia gerenciada e coparticipação. A ideia que se quer apresentar é a de que, na democracia, é fundamental que o valor das liberdades políticas – aquilo que é possível efetivamente fazer com elas – seja mantido mais ou menos equilibrado, sob pena de haver uma total desnaturação dos seus ideais. Apenas se os cidadãos têm suas capacidades de influência mais ou menos equilibradas é que se pode

tomar todos como coparticipantes da comunidade, evitando que a democracia seja domada, ou gerenciada, em favor de grupos específicos de cidadãos ou interesses. Com essa mesma ideia em mente, discute-se também a concepção de Anthony Downs a respeito da irracionalidade da igualdade política, contrabalançando-a com a ideia de responsabilidade moral dos cidadãos.

Seguindo na abordagem conceitual, a tese apresenta, no Capítulo 2, um apanhado dos estudos desenvolvidos, no Brasil e no exterior, a respeito do financiamento político. O objetivo da tese, em tal segmento, é apresentar o estado da arte dos estudos que abordam o financiamento das atividades políticas, a partir de questões como a relação entre o financiamento e os resultados eleitorais, os efeitos do financiamento sobre as políticas públicas, os determinantes das doações eleitorais e os pontos comuns e divergentes encontrados pelos estudos comparados dos sistemas de financiamento político. Cada um desses pontos é examinado tendo em vista a literatura brasileira e a produzida em outros países, a fim de posicionar a tese em relação ao campo de estudos mais específico.

O posicionamento da tese em relação à teoria democrática e ao campo de estudos do financiamento político é também objeto do Capítulo 3, que busca mostrar como o presente estudo pretende, dentro de suas limitações, fazer uma abordagem inovadora e conjunta dos dois campos. A tese aponta que a teoria democrática e o financiamento político raramente são abordados em conjunto, no Brasil, ao contrário do que se dá, por exemplo, nos Estados Unidos. Com a demonstração da estratégia utilizada para superar essa lacuna, a tese busca deixar mais clara, também, a contribuição original que pretende realizar com ambos os campos de estudo.

O Capítulo 4 da tese abre a sua abordagem empírica sobre os financiadores mais influentes nas eleições de 2010 e de 2014, lançando as hipóteses a serem testadas sobre esses personagens posicionados de maneira tão especial nas redes de financiamento. Nesse passo, propõe-se que os financiadores empresariais mais influentes são agentes também especialmente centrais na economia brasileira, tomando como referências aspectos como a centralidade na rede de propriedade, a pertença a determinados setores econômicos e as posições de liderança em cada setor. Propõe-se também que a estratégia dos financiadores centrais envolve maior precaução e maior assertividade, ou seja, uma estratégia voltada prioritariamente para assegurar acesso aos eleitos (e não influência sobre o resultado do processo eleitoral) e uma capacidade significativa de dirigir as doações a candidatos vitoriosos. Finalmente, a tese propõe que os agentes partidários que figuram como mais centrais na rede de financiamento tiveram importância crescente entre 2010 e 2014, além de seguirem padrões específicos, nos dois pleitos.

Em seu Capítulo 5, a tese apresenta os dados com os quais realizará o teste das hipóteses formuladas. Esse segmento do trabalho se inicia com considerações indispensáveis a respeito da metodologia da análise de redes sociais, com foco na ideia de centralidade de rede e na potencialidade da metodologia para o estudo do financiamento político. A seguir, são apresentadas as características gerais das redes de financiamento formadas para as eleições de 2010 e de 2014, além de alguns paralelos e comparações entre ambas. Para apresentar cada rede e seus pontos comuns e dissonantes, são utilizados grafos de rede e, principalmente, métricas gerais e específicas.

O papel do Capítulo 6 é testar as hipóteses enumeradas no Capítulo 4 à luz dos dados referidos no Capítulo 5. A ideia geral é apresentar o que as redes de financiamento de 2010 e 2014 revelam sobre os financiadores políticos mais influentes do Brasil, em torno de dois pontos principais: o que eles têm em comum e como atuam no financiamento de campanhas. Os resultados são apresentados de maneira direta no corpo da tese e organizados, de maneira mais pormenorizada, em apêndices.

Constam do Capítulo 7 algumas tentativas de exploração a respeito do significado dos resultados apresentados no segmento anterior. A ideia de que os financiadores mais influentes representam a desigualdade e adotam estratégias para ampliá-la ainda mais é explorada a partir de referenciais teóricos da teoria democrática, em especial a igualdade política, a coparticipação e o gerenciamento da democracia, e daqueles que exploram o conceito de capitalismo de compadrio e a relação entre o extrativismo econômico e o extrativismo político. O futuro do financiamento político no Brasil após a vedação ao financiamento empresarial de campanhas é objeto de breves reflexões, com o questionamento do papel dos agentes partidários nesse quadro e a possibilidade de essa modificação institucional representar ou não o rompimento do padrão atual.

Finalmente, a tese é encerrada com breves considerações finais que, longe de se pretenderem conclusivas ou definitivas, têm muito mais o caráter de uma exortação ao desenvolvimento de futuros estudos que investiguem a realidade brasileira concreta à luz de ideias amplas como as de instituições justas, igualdade política, gerenciamento da democracia e coparticipação. Há também um breve resgate da potencialidade demonstrada pela metodologia de análise de redes sociais e a defesa de sua utilização em estudos sobre financiamento político.

Com todos esses passos, a tese espera contribuir para que os problemas enfrentados pelo sistema político brasileiro não sejam abordados de maneira rasa ou simplificada. Afirmar que nossas graves mazelas se devem ao comportamento individual desviado de agentes políticos é

enxergar uma pequena parte do problema como se representasse a sua totalidade e defender, na sequência, que com a troca dos agentes tudo pode se renovar como num passe de mágica é agir no limite da responsabilidade. Nós brasileiros temos o dever, dentro e fora das esferas acadêmicas, de enfrentar os problemas da forma mais completa possível, a fim de auxiliar na busca de soluções que possam realmente melhorar o estado de coisas, sem dar falsas esperanças à cidadania. Mesmo – e especialmente quando – isso significa mostrar que os desafios são maiores do que parecem ser.

## **1 Instituições justas, igualdade, democracia gerenciada e coparticipação: problematizando a desigualdade de influência**

A Filosofia Política se beneficiou, recentemente, de uma retomada da preocupação com a justiça nas instituições, especialmente a partir dos trabalhos de John Rawls. Com o filósofo norte-americano e a discussão por ele despertada, a partir da década de 1960, revalorizou-se o aspecto normativo do pensamento sobre a política, pensamento que havia sido dominado, até certo ponto, por uma perspectiva teleológica, com ênfase quase que exclusiva nos resultados obtidos pelo sistema político, e não em sua própria dinâmica.

A ideia do presente capítulo é promover uma breve revisão da bibliografia produzida no âmbito da teoria democrática em torno das ideias de instituições justas, igualdade, democracia gerenciada e coparticipação, com a finalidade de problematizar, no interior do funcionamento das democracias, a desigualdade de influência. A ideia subjacente é a de que, com a retomada da deontologia a partir de Rawls, a teoria política tem instrumentos poderosos para questionar se uma democracia em que se admite uma notável diferença no grau de influência de alguns cidadãos sobre a política, em relação aos demais, pode ser defendida como um conjunto institucional justo.

Para atingir essas metas, o capítulo começará com a exposição da virada rawlsiana que, criticando a postura teleológica visível especialmente nas doutrinas utilitaristas, repropõe as questões da justiça nas instituições e da igualdade como centrais para o sistema político. Será dada especial atenção, nesse ponto, ao conceito rawlsiano de valor equitativo das liberdades políticas, como elemento chave para evitar que as liberdades fundamentais sejam meras exortações formais.

Em segundo lugar, o subcapítulo abordará o conceito de democracia gerenciada, de Sheldon Wolin, ideia importante para refletir sobre a profundidade que pode alcançar o problema da desigualdade de influência no sistema político. Na linha desse autor, o capítulo defenderá que o desenvolvimento de um sistema político em que a desigualdade de influência é crescente provoca desmobilização e despolarização da cidadania, permitindo uma espécie de desnaturação interna da democracia. Essa desnaturação corresponde a outro potente conceito woliano, o de totalitarismo invertido.

A terceira parte do subcapítulo se dedicará à importância de aproximar o sentido da democracia da ideia de coparticipação, para romper com a dinâmica que, ignorando a importância da desigualdade de influência, permita o gerenciamento da democracia. Nesse

ponto, será detalhada a proposta de Ronald Dworkin, que, em linha com as ideias lançadas por Rawls e Wolin, busca colocar a igualdade no centro do debate político sobre a justiça (como “virtude soberana”), de modo a retirar a cidadania da posição de passividade em que ela é colocada pela concepção majoritarista da democracia.

Finalmente, uma quarta parte do capítulo exporá a perspectiva que a teoria econômica da democracia adota em relação à desigualdade de influência na política. A ideia de assimetria informacional no sistema político, de Anthony Downs, será exibida com o seu potencial de retratar a desigualdade de influência como uma característica inerente à democracia e a igualdade política plena como “irracional”. Essa posição de Downs será discutida à luz dos conceitos anteriormente abordados e debatida à luz da ideia de responsabilidade moral do indivíduo na esfera política, defendida por Dworkin.

Essa exposição conceitual será feita no sentido de mostrar que, para analisar criticamente o sistema democrático e apontar a gravidade de algumas de suas falhas – em especial a correspondente a sistemas de financiamento político que levam à concentração do poder de influência sobre os representantes eleitos –, é muito proveitoso perceber o papel que ideias como as de justiça nas instituições e igualdade política têm para dar sentido à própria democracia. A ideia que se pretende ressaltar, ao final do capítulo, é a de que de pouco vale classificar formalmente como democrático ou livre um sistema político se seu funcionamento não pode ser percebido como justo e não preservar um mínimo de igualdade política.

### **1.1 A virada rawlsiana e o valor equitativo das liberdades políticas**

A Filosofia Política surgiu, na Antiguidade, marcada pela preocupação com o dever-ser, com a revelação de uma fórmula ou um esquema organizacional que tornasse a sociedade justa. Muito antes de se falar em democracia ou igualdade, estava já presente a temática da justiça nas instituições.

É interessante observar, para marcar bem esse ponto, a seguinte colocação de Helton Adverse (2013, p. 27):

O problema da justiça está no núcleo da Filosofia Política desde seu surgimento. A preocupação maior da Filosofia Política antiga é encontrar a melhor forma de organização política, de modo que a vida em comum na cidade seja regida pelos princípios de justiça. A *politeia* (a constituição política), portanto, deveria ser a materialização do melhor regime, o qual, por conseguinte, deveria ser também o regime justo. Em Platão, a articulação entre o melhor regime e a justiça se encontra firmemente estabelecida em *A república*. Com efeito, o problema da definição da

natureza da justiça atravessa a obra como um fio vermelho e será resolvido somente no interior de uma teoria política na qual as noções de ordem, equilíbrio e unidade vertebram o conceito de justiça, aplicado tanto à cidade quanto ao cidadão. Em poucas palavras, para Platão a justiça na cidade deveria corresponder a justiça na alma do cidadão. Em ambos os casos, estamos diante de um bom arranjo entre elementos que compõem uma unidade, seja aquela da vida anímica, seja aquela da vida política. Aristóteles, por sua vez, dá seguimento, na *Política*, à discussão acerca do bom regime. Nesse texto, é central a ideia de um bom arranjo institucional de modo a permitir que a cidade alcance o fim do qual extrai sua razão de existir: o bem soberano, a melhor forma de vida para o homem.

A Filosofia Política buscou portanto, desde os primórdios, revelar ou definir o que são instituições justas, em primeiro lugar. Essa característica original da disciplina pode ser chamada de deontologia, ou seja, a preocupação direta e frontal com o dever-ser, o objetivo fundamental de revelar um estado de coisas ideal ou pelo menos mais perfeito que a realidade.

Apesar da genética da Filosofia Política apontar no sentido da deontologia – e de essa característica ter sido reforçada em inúmeros momentos, ao longo dos séculos<sup>1</sup> –, não há dúvidas de que essa perspectiva se viu ameaçada, em determinado momento, especialmente entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade século XX. Isso se deu por força de doutrinas que puseram o foco da Filosofia Política em elementos outros que não exatamente a justiça das instituições. Alguns autores se referem, na década de 1950 do século XX, até mesmo à “morte da teoria política” (LASLETT, 1956).

Muito se especula sobre a causa desse esfriamento do aspecto normativo da teoria política. Autores como Philip Pettit se referem a uma conjunção de causas metodológicas, na linha de um ceticismo racionalista à la Weber e Kelsen, e substantivas, relacionadas ao clima político e ideológico liberalizante das democracias ocidentais em meados do século XX. Esses dois conjuntos de causas estariam por trás do enfraquecimento do caráter normativo da teoria política, especialmente nos países anglo-saxões (GOODIN e PETTIT, 1995, pp. 7-38).

Outros autores, como Brian Barry, atribuem o eclipse da teoria política normativa à prevalência do utilitarismo. Com a adesão a essa perspectiva, a filosofia política passaria à condição de mero instrumento no sentido de definir qual a melhor maneira de atingir um objetivo pré-definido (como o princípio da maior felicidade, de Bentham). Questões anteriormente muito ricas, como a de saber se há ou não um dever de obedecer à lei, passam a ser respondidas condicionalmente: depende das consequências para a utilidade agregada. Para Barry, as outrora complexas questões levantadas pela filosofia política passam todas a ser

---

<sup>1</sup> Não foi só a tradição do republicanismo que primou, desde o pensamento aristotélico até as discussões comunitaristas mais recentes, pela busca da identificação de instituições sociais justas. Essa também foi uma marca, por exemplo, das diversas correntes jusnaturalistas, que estão na base do contratualismo no qual Rawls se inspira para voltar, na segunda metade do século XX, à deontologia. Nesse sentido, cf. AVRITZER, 2013.



respondidas no mesmo termo, sendo analisadas apenas tendo em vista a maximização eficiente de um determinado conceito de bem-estar (BARRY, 1990, p. XXXV).

De fato, o utilitarismo, do ponto de vista filosófico geral, presume um objetivo único e mensurável válido para todos os indivíduos e extrai desse pressuposto, como verdadeira consequência lógica, uma conduta que seria necessariamente a mais adequada. A clássica definição de utilitarismo de Sidgwick ajuda a esclarecer esse ponto, pois o toma como “uma teoria ética que defende que, sob quaisquer circunstâncias dadas, a conduta objetivamente correta é aquela que produz a maior quantidade de felicidade no todo”. Em razão dessa definição, esse autor chama o princípio subjacente ao utilitarismo de “hedonismo universalístico” (SIDGWICK, 1907, p. 411, tradução nossa).

O mesmo Sidgwick, mencionando mais à frente a aplicação do utilitarismo à política, esclarece que não há diferenças significativas no conceito, quando sua aplicação se dirige às regras que devem governar a comunidade. O mesmo critério que vale para a moral individual deve ser aplicado à coletividade, “nós devemos buscar estimar e balancear uns contra os outros os efeitos de tais regras sobre a felicidade geral” (SIDGWICK, 1907, p. 457, tradução nossa).

O utilitarismo, portanto, a partir do momento em que se converte de teoria filosófica em política, representa uma mudança de foco em relação à deontologia tradicional do pensamento sobre a política. Não se pergunta mais, em primeiro lugar, o que deve ser a sociedade, ou como o arranjo social seria (mais) justo, mas sim qual a melhor forma de produzir a maior quantidade de bem para os indivíduos. A deontologia cede lugar à teleologia.

Essa importante diferença de perspectiva serve de ponto de partida para a virada rawlsiana, em busca da revalorização da justiça propriamente dita como o alvo central da teoria política. Rawls destaca que uma teoria teleológica, como o utilitarismo, define o bem independentemente do justo e, em seguida, define o justo como aquilo que eleva ao máximo o bem, classificando como justas as instituições e os atos que, diante das possibilidades, produz o bem maior ou pelo menos tanto bem quanto todas as outras. Essa forma simples e direta de relacionar o justo e o bem é a responsável, para Rawls, pelo grande apelo intuitivo das teorias teleológicas, que parecem expressar a ideia de racionalidade, pois parece ser de fato evidente que se deve organizar tudo de modo a conduzir ao bem maior. No entanto, esse apelo à racionalidade eclipsa dois fatos: a definição em termos bastante simplistas e intuitivos do que corresponde ao bem; e a autorização para julgar o que é o bem independentemente do justo (RAWLS, 2016, pp. 29-30).

A virada que Rawls propõe passa pelo posicionamento do tema da justiça como o principal alvo da teoria política, deixando a questão da satisfação dos desejos individuais para um plano secundário de análise. Não se cuida, como no utilitarismo, de pressupor que as pessoas querem um determinado bem e passar a organizar a sociedade de maneira a maximizar a obtenção desse bem, mas sim de investigar o que seria um arranjo social justo e delimitar a busca das pessoas pelo bem individual a partir dessas balizas postas pela justiça. Essa proposta é o que Rawls chama de “prioridade do justo sobre o bem na justiça como equidade” (RAWLS, 2016, p. 38). Juntamente com essa priorização do justo, e como decorrência dela, Rawls promove a retomada do problema da desigualdade pela filosofia política liberal (MIGUEL, 2016, p. 43).

É a partir da centralização da filosofia política na justiça que Rawls retoma a tradição contratualista e busca, em suas próprias palavras, “generalizá-la e a elevar a um nível mais alto de abstração” (RAWLS, 2016, p. 13). Para fazer isso, ele expressamente estabelece o contrato social como uma hipótese e projeta uma “situação original” que depuraria os posicionamentos dos indivíduos de seus interesses pessoais, em busca da revelação do que seriam as verdadeiras “concepções ponderadas acerca da justiça” de cada pessoa e, ao mesmo tempo, colocaria todos em uma situação de radical igualdade (RAWLS, 2016, pp. 14-15).

Rawls defende que a organização social justa parte da escolha de princípios fundantes nessa situação original de equidade e do desenvolvimento de instituições justas ao redor desses princípios. A teoria política rawlsiana se desincumbe dessa forma de sua tarefa de retomar a deontologia, em oposição a doutrinas teleológicas como o utilitarismo.

Na realidade, Rawls vai ainda além em sua abstração e especifica quais seriam os princípios primordiais escolhidos na posição original, dos quais derivariam as instituições sociais justas: igualdade na atribuição dos direitos e dos deveres fundamentais e o condicionamento das desigualdades sociais e econômicas à circunstância de elas resultarem em vantagens recompensadoras para todos e, em especial, para os membros menos favorecidos da comunidade. Não se autoriza, assim, que determinadas instituições sejam justificadas por compensarem as privações de alguns com um bem maior agregado, embora se permita benefícios maiores recebidos por poucos, desde que isso redunde na melhora da situação de pessoas não tão afortunadas (RAWLS, 2016, pp. 17-18).

Os dois princípios primordiais da justiça como equidade, apesar da clareza da sua descrição e de excluírem, com certeza, interpretações francamente utilitaristas, como algumas

intervenções sociais extravagantes defendidas por Jeremy Bentham<sup>2</sup>, não deixam claro como a proposta de Rawls evitaria algumas iniquidades que podem surgir ao longo do funcionamento efetivo de um sistema democrático.

A desigualdade de influência por parte de alguns grandes empresários sobre os representantes eleitos, por exemplo, apesar de nada equitativa, pode surgir mesmo se há igualdade equitativa de oportunidades, por força das dinâmicas econômicas ensejadas pelo ambiente em que se asseguram as liberdades. Ao mesmo tempo, o próprio acesso facilitado aos agentes públicos pode ser defendido como uma forma de “melhorar o ambiente de negócios” e “viabilizar a geração de empregos”, o que talvez fosse justificado pelo princípio da diferença. Em outras palavras, a simples definição dos dois princípios basilares da justiça como equidade não parece dar conta de todas as possibilidades de desvirtuamento de um sistema político no sentido de uma crescente concentração do poder, por força de outras desigualdades que não as que se localizam na posição original ou nos princípios escolhidos inicialmente.

Tendo em vista críticas desse gênero à teoria da justiça como equidade<sup>3</sup> – que seria, assim, excessivamente abstrata e permitiria que as liberdades fundamentais pudessem se tornar meramente formais –, Rawls desenvolve, posteriormente, o conceito de valor equitativo das liberdades políticas. Tal conceito, fundamental para a problematização da desigualdade de influência, permite um diálogo entre Rawls e autores como Wolin e Dworkin.

Primeiramente, é interessante observar como Rawls (2011, pp. 385-386) relata a crítica que é apresentada a esse aspecto de sua teoria:

A questão que se apresenta é a seguinte: de que maneira a justiça como equidade resolve o problema eterno de que as liberdades fundamentais podem revelar-se mera formalidade, por assim dizer. Foram muitos os que argumentaram, sobretudo democratas radicais e socialistas, que, embora possa parecer que os cidadãos são efetivamente iguais, as prováveis desigualdades sociais e econômicas que se produzirão, caso a estrutura básica garanta as liberdades fundamentais e a igualdade equitativa de oportunidades, serão demasiado grandes. Aqueles que têm responsabilidades e riquezas maiores conseguem controlar o processo legislativo em seu benefício. Para responder a essa questão, distingamos entre as liberdades fundamentais e seu valor da seguinte maneira: as liberdades fundamentais são especificadas por direitos e deveres institucionais que conferem aos cidadãos o direito de fazer várias coisas, se desejarem, e proíbem outros de interferir nisso. Elas constituem um quadro institucional de vias de ação e de oportunidades legalmente protegidas. Não há dúvida de que a ignorância e a pobreza e a falta de meios materiais, de modo geral, impedem as pessoas de exercer seus direitos e tirar proveito dessas oportunidades. Mas em vez de considerar esses e outros obstáculos semelhantes como

<sup>2</sup> Michael Sandel descreve a proposta de Bentham para melhorar o tratamento dado aos pobres, por meio da criação de reformatórios autofinanciáveis para mendigos. Seria uma solução absolutamente contrária aos primeiros princípios da justiça como equidade, muito claramente. Cf. SANDEL, 2013, pp. 49-51.

<sup>3</sup> Álvaro de Vita classifica essa crítica – de que a existência de vastas desigualdades econômicas torna formal a garantia das liberdades para os mais destituídos – como “uma tradicional crítica socialista ao liberalismo”. Cf. VITA, 2007, p. 17. Como o próprio Rawls indica, ao rebater a crítica, ela é comum não só entre socialistas, mas também entre democratas radicais (linha a que se costuma vincular Sheldon Wolin).

restrições à liberdade de uma pessoa, nós os vemos como fatores que afetam o valor da liberdade, isto é, o uso efetivo que as pessoas são capazes de fazer de sua liberdade.

O primeiro passo dado por Rawls para responder à crítica relativa ao possível caráter meramente formal da igualdade prescrita pela teoria da justiça como equidade, portanto, é distinguir entre a própria liberdade e o valor dessa liberdade. A liberdade é sempre assegurada igualmente a todos, mas, por força de desigualdades do “mundo real”, o seu valor, ou seja, a extensão na qual se pode efetivamente gozar da liberdade, pode ser diferente entre um ou outro indivíduo.

Essa interessante distinção, no entanto, ainda não responde à crítica. Cuida-se, aliás, de ponderação que já constava, embora de modo menos desenvolvido, na formulação original da teoria rawlsiana. Para efetivamente enfrentar o ponto levantado por seus críticos – abrindo o caminho para o diálogo com outros autores, no sentido da problematização da desigualdade de influência – Rawls se dispõe a dar um importante passo adiante. Cuida-se da reformulação do primeiro princípio de justiça (RAWLS, 2011, p. 387).

Ora, como já foi possível expor, a formulação original do primeiro princípio de justiça de Rawls prevê a atribuição igual de direitos e deveres fundamentais, na sociedade. Ao complementar esse princípio para endereçar a crítica dos socialistas e democratas radicais, Rawls o faz para garantir “que às liberdades políticas, e apenas a elas, se assegure o seu ‘valor equitativo’”. Dessa maneira, o que todos os cidadãos podem efetivamente fazer, a partir de suas liberdades políticas, seja qual for a sua posição social ou econômica, deve ser algo “aproximadamente igual ou pelo menos suficientemente igual, a fim de que todos tenham uma oportunidade equitativa de ocupar um cargo político e influenciar o resultado das decisões políticas” (RAWLS, 2011, p. 387).

O conceito de valor equitativo das liberdades políticas cumpre a função de preservar o caráter equitativo do sistema político e de suas instituições diante de dinâmicas que podem levar, na prática, ao crescimento da desigualdade entre os cidadãos. A ideia é a de que, embora os cidadãos que na posição original estão em posição de igualdade possam se tornar desiguais ao longo do tempo (uns mais ricos ou mais poderosos que os outros, por exemplo), do ponto de vista do valor de suas liberdades políticas – isto é, do uso que podem fazer de seus direitos de participação – é especialmente importante que eles permaneçam em condições não tão desiguais. Se a igualdade puder ser preservada nesse âmbito, o sistema se conservará suficientemente equitativo (RAWLS, 2011, p. 387).

Por outro lado, se se permitir que a desigualdade que floresce entre os cidadãos em âmbitos como riqueza e poder se reflita também em desigualdade no valor das liberdades

políticas, o sistema político como um todo perderá o seu caráter equitativo. A complementação que Rawls faz em sua teoria da justiça parece posicionar as possibilidades de influenciar a esfera política no centro da manutenção da equitatividade de todo o arranjo social. Em termos mais diretos: só haverá justiça se não houver grupos específicos de cidadãos com influência política muito maior do que a dos outros grupos (RAWLS, 2011, p. 388).

Apesar de reconhecer que está além dos limites de uma doutrina filosófica analisar pormenorizadamente os tipos de arranjos institucionais que assegurem o valor equitativo das liberdades políticas e que essa questão é complexa e difícil, principalmente sem que se disponha de experiência histórica e de compreensão teórica já estabelecidas, Rawls dá algumas sugestões sobre o que seria de fato necessário para tanto. Tais sugestões nos ajudam sobremaneira a problematizar a desigualdade de influência sobre o processo político e, de maneira até mais específica, no que toca ao financiamento político.

De fato, as sugestões do filósofo norte-americano constam da seguinte passagem:

(...) uma recomendação para garantir o valor equitativo parece ser manter os partidos políticos independentes das grandes concentrações de poder econômico e social privado, em uma democracia com propriedade privada de recursos produtivos, e do controle estatal e do poder burocrático, em um regime socialista liberal. Em ambos os casos, a sociedade deve arcar pelo menos com grande parte do custo de organizar e realizar o processo político e deve regular a condução das eleições. A garantia do valor equitativo das liberdades políticas é uma das formas pelas quais a justiça como equidade procura responder à objeção de que as liberdades fundamentais são puramente formais (RAWLS, 2011, p. 388).

Como se verá ao longo desta tese, o sistema político brasileiro não mantém os partidos políticos independentes das grandes concentrações de poder econômico e social privado. Pelo contrário, cuida-se de um sistema que estreita as relações de interdependência entre os agentes políticos e os grandes financiadores privados, numa densa rede que define, a um só tempo, quem é eleito e quem tem acesso aos eleitos.

As ideias de Rawls e especialmente a importância que esse autor dá ao valor equitativo das liberdades políticas nos ajudam a entender a importância dos resultados da análise empírica que será empreendida sobre o sistema de financiamento político revelado pelas últimas duas eleições gerais brasileiras. Nosso país parece estar aprofundando as diferenças de valor das liberdades políticas dos cidadãos e, assim, parece estar se afastando mais e mais do ideal de justiça política delineado pela teoria de Rawls.

Afinal, o autor de “O Liberalismo Político” destaca a garantia do valor equitativo das liberdades políticas como “essencial para que se produza legislação justa e também para assegurar que o processo político equitativo especificado pela Constituição esteja aberto a todos, em uma base de igualdade aproximada” (RAWLS, 2011, pp. 391-392). Sem essa

igualdade, a estrutura básica que é descrita como uma hipótese sobre o momento genético da sociedade não deixa de ser uma simples suposição teórica e as liberdades fundamentais correm, de fato, o risco de se tornarem meramente formais.

A fim de completar o quadro que permita a abordagem dos principais conceitos que permitirão dimensionar adequadamente os achados que serão expostos ao longo da tese – e completar a problematização da desigualdade de influência política –, não bastam apenas as ideias expostas por Rawls. Devemos adentrar em discussões pós-rawlsianas sobre a justiça, concentrando-nos especificamente nas ideias de democracia gerenciada e democracia como coparticipação.

## **1.2 Da desigualdade de influência à democracia gerenciada**

Na primeira parte deste capítulo foi ressaltado que, do ponto de vista da teoria da justiça como equidade de John Rawls, a desigualdade de influência sobre a esfera política pode ser interpretada como diferença no valor das liberdades políticas de que gozam os diferentes indivíduos. O fato de essa diferença ser admitida pelo sistema político, de acordo com Rawls, torna pouco provável o estabelecimento ou a manutenção de instituições básicas justas.

É interessante ressaltar que, ao colocar a preocupação com a igualdade no centro do debate e, principalmente, ao admitir que algo precisa ser feito para impedir que desigualdades sociais estruturais se transformem em desníveis políticos e, assim, se perpetuem, Rawls vai além do que normalmente se encontra entre os teóricos de extração liberal. Conforme sugerido na abordagem do conceito de valor equitativo das liberdades políticas, Rawls modifica de maneira importante a sua teoria original, a partir de críticas, e, com isso, viabiliza uma frente de diálogo direto com socialistas e democratas radicais.

Acerca dessa posição de Rawls, por vezes mal compreendida, Brian Barry afirma que se trata da “chegada da filosofia política liberal à era da razão”. Isso porque seria a primeira vez em que um expoente central de uma tradição que em geral é individualista levou em conta, em sua teoria, a persistência de padrões sociais de desigualdade e sua influência sistemática sobre a distribuição de poder, *status* e dinheiro. Barry defende, portanto, que, de maneira incomum para um filósofo liberal, Rawls retoma a tradição deontológica incorporando, em alguma medida, o legado de Marx e Weber quanto à influência da estrutura social sobre os arranjos políticos (BARRY, 1995, p. 214).

Partindo desse ponto de vista mais igualitário do que liberal de Rawls, a partir dos ajustes feitos em sua teoria, é possível avançar no seu diálogo com outras correntes teóricas, a fim de iluminar a questão da desigualdade de influência no sistema político. Afinal, lançando o olhar a outros teóricos, é possível trazer à baila conceitos que mostrem – embora de maneira ainda teórica e conceitual – até onde podem ir os efeitos desse desequilíbrio, em uma democracia.

Sheldon Wolin, um dos fundadores da Escola de Berkeley de teoria política, defende que uma democracia em que se admite crescente desigualdade de influência sobre os representantes tende a se tornar uma forma invertida de totalitarismo. O processo que permite essa surpreendente transformação é chamado pelo autor de gerenciamento da democracia e pode se dar, entre outros fatores, pelo funcionamento inadequado do sistema de financiamento político (WOLIN, 2008).

Para Wolin, o processo de transformação de uma democracia em totalitarismo invertido é visível nos Estados Unidos do início do século XXI. Ele defende que, no contexto norte-americano, estratos da população se valem da porosidade das instituições políticas para exercer uma forma de poder “ostensivamente não-política em suas origens” que “transforma o acesso ou a influência sobre os legisladores e gestores públicos em parceria” (WOLIN, 2008, p. 48). Ocupando essa posição de exercício do poder de maneira supostamente apolítica, esses estratos populacionais alcançam ascendência sobre o restante da população sem a necessidade de rompimento institucional. Como diz Wolin (2008, p. 48, tradução nossa):

Por que negar uma Constituição, como fizeram os nazistas, se é possível simultaneamente explorar a porosidade e legitimar o poder a partir de interpretações judiciais que declaram que imensas contribuições de campanha são liberdade de expressão protegida pela Primeira Emenda, ou que tratam atividades de lobby pesadamente financiadas e organizadas por grandes corporações como uma simples aplicação do direito do povo de peticionar a seus governantes?

De acordo com Wolin, o gerenciamento da democracia é uma forma de colocar esse sistema político sob o controle estrito de forças socialmente dominantes, impossibilitando o surgimento de núcleos de poder que se contraponham a essas forças. O resultado desse amplo domínio, que tem paralelos com os totalitarismos “clássicos” do início do século XX é alcançado, no entanto, sem que se escancare a substituição do regime de autogoverno. Daí Wolin também definir a democracia gerenciada como “democracia sistematizada” ou “uma forma política na qual os governos são legitimados por eleições que eles aprenderam a controlar” (WOLIN, 2008, p. 44).

A ligação entre as ideias de gerenciamento da democracia e desigualdade de influência sobre a política é clara: ao invés de postular a substituição da democracia por um regime que

escancare a dominação, determinados grupos sociais desenvolvem uma forma mais sutil, mas não menos eficiente de prevalecer. Os grupos que acumulam poder “domam” o sistema democrático, valendo-se, para isso, do fato de que as suas liberdades políticas têm um valor muito maior do que o das liberdades políticas dos demais cidadãos.

A dinâmica que se desenvolve a partir dessa captura do sistema político pelos indivíduos mais poderosos é descrita de maneira pormenorizada por Wolin. Ele sustenta que resultados semelhantes aos do totalitarismo emergem em pleno ambiente “democrático” e que os cidadãos aos poucos deixam de ser os detentores da soberania para assumirem a condição de meros espectadores. A ação dos grupos mais poderosos desaloja progressivamente a cidadania, paulatinamente “privada de um contato direto com as instituições legislativas que supostamente deveriam ‘falar pelo povo’”. Um papel privilegiado nesse desalojamento é exercido pela substituição do cidadão – fonte do poder e da autoridade estatal – pelo eleitor – uma das peças da engrenagem que permite sistematizar ou domar o sistema democrático. Na visão de Wolin, “ao invés de participar do poder, o cidadão virtual [eleitor] é convidado a ter ‘opiniões’: respostas mensuráveis a questões que são predefinidas para enganá-lo” (WOLIN, 2008, p. 56, tradução nossa).

A ausência de efetiva participação por parte dos cidadãos, é, ao mesmo tempo, causa e efeito do gerenciamento da democracia. A desigualdade de influência sobre a política causa uma espécie de círculo vicioso que aprofunda progressivamente o distanciamento entre os cidadãos e os representantes. A sobrevalorização das eleições e das pesquisas de opinião, nesse sentido, cumpre a tarefa de transformar o cidadão, de sujeito ativo em espectador (WOLIN, 2008, p. 56).

Ao cabo desse processo paulatino de afastamento entre cidadãos e representantes, chega-se à situação que Wolin chama de totalitarismo invertido. Diferentemente do totalitarismo clássico, em que se dá a captura do sistema existente e a sua subsequente destruição, o totalitarismo invertido envolve uma modificação suave, em que o sistema político vai aos poucos deixando de ser responsivo à cidadania e ficando cada vez mais atrelado a um poder de natureza corporativa, acabando por ser absorvido por este. Embora a união entre o poder corporativo e o poder estatal não seja algo inédito, Wolin destaca que a sistematização dessa união e o compartilhamento da cultura corporativa com os poderes estatais que se vê no contexto norte-americano do século XXI não encontra precedentes (WOLIN, 2008, p. 63).

Para compreender adequadamente os conceitos-chave do pensamento de Wolin, é indispensável perceber a oposição que esse autor faz entre dois “mundos”, o da democracia e o da corporação. Essa oposição é fundamental porque a democracia gerenciada – e o totalitarismo



invertido que é alcançado a partir desse gerenciamento – se desenrola a partir da substituição do conjunto de valores democráticos pelo conjunto de valores corporativos.

Assim, todo o conjunto de valores democráticos, que pode ser resumido na ideia de cooperação no cuidado com os arranjos comuns ou no aforismo medieval “o que toca a todos deve ser aprovado por todos” vai sendo substituído por um *ethos* antipolítico que se dirige antes à competição do que à cooperação, à superação dos rivais, à inovação e à expansão ininterruptos, próprios do ambiente econômico. A cultura popular que seria uma exigência da democracia é substituída por processos acelerados que atropelam a preocupação com o bem comum da sociedade ou o bem-estar de todos, em prol de métricas que indiquem o alcance cada vez mais efetivo e eficiente de determinados resultados (WOLIN, 2008, p. 135)<sup>4</sup>.

A partir do momento em que o sistema democrático é objeto de um gerenciamento corporativo, ou profissional, ele se distancia sobremaneira das ideias que deveriam estar em sua base, entre elas as de cooperação e igualdade. Cada vez mais gerenciada, a democracia se aproxima cada vez mais de uma prática corporativa e menos de um autogoverno dos cidadãos. Wolin alerta para o fato de que isso se dá sem que se apresente claramente uma alteração nos propósitos últimos do arranjo social, como se a comunidade estivesse ainda em busca dos mesmos ideais democráticos (WOLIN, 2008).

Para que a distopia woliniana seja alcançada, o financiamento político é um instrumento fundamental. É por meio da seleção que o financiamento promove, separando concorrentes com chances de vitória e meros participantes da corrida eleitoral, que a democracia pode ser sistematizada. Candidatos que não se deixariam gerenciar acabam subfinanciados e, assim, tendo suas chances de vitória muito reduzidas. O sistema de financiamento político, viabilizando profunda desigualdade de influência, permite que os resultados da seleção eleitoral não se afastem de um âmbito pré-determinado pelos financiadores. Para Wolin (2008, p. 137, tradução nossa):

Em jogo estão as condições que servem a formas de poder antitéticas à democracia. A cidadania é reduzida a um eleitorado cuja potência consiste em escolher entre candidatos congressionais que, antes de fazerem suas campanhas, tenham demonstrado sua “seriedade” por terem sido bem-sucedidos em solicitações de um milhão de dólares ou mais a doadores ricos. Esse rito de passagem assegura que o candidato está ligado ao poder corporativo antes de assumir o mandato. De maneira não surpreendente, o candidato que arrecada mais dinheiro provavelmente será o vencedor. A contagem de votos se torna a expressão do doador.

---

<sup>4</sup> Não é coincidência o fato de a cultura corporativa sobre a qual se debruça Wolin se expressar de maneira próxima daquela típica das teorias teleológicas, como o utilitarismo. O gerenciamento da democracia não deixa de ser o abandono da deontologia para uma pragmática volta à teleologia, por meio da definição de um resultado como o bem último (crescimento econômico, por exemplo) e da equiparação da filosofia política a um instrumento de seleção do meio mais eficiente de alcançar esse bem. Vide item 1.1, supra.

O caráter fundamental do financiamento político para o gerenciamento da democracia se deve, principalmente, ao fato de que o totalitarismo invertido deve ser não-ostensivo, se possível imperceptível pelo cidadão / eleitor. O gerenciamento do resultado eleitoral se dá muito mais pelo superfinanciamento de alguns candidatos e pelo subfinanciamento de outros – com a consequência da discrepância automática nas chances de vencer – do que pelo apoio formal a um candidato e não a outro, durante a campanha. Permitindo a separação entre candidatos “certos” e “errados” num âmbito de baixa visibilidade, o financiamento político permite que a democracia seja dominada da maneira mais discreta possível.

O “truque” da democracia gerenciada é fazer parecer que o poder de decisão está na figura do eleitor e, mais do que isso, no seu ato de votar, quando, na verdade, as opções já foram muito reduzidas previamente. A escolha do representante é inserida num fluxograma corporativo muito mais amplo do que a eleição em si, com destaque para o financiamento político. Como diz Wolin:

“Democracia gerenciada” é a aplicação de habilidades gerenciais à instituição política democrática básica das eleições populares. Uma eleição, diferentemente do simples ato de votar, foi reformulada em uma produção complexa. Como todas as operações produtivas, é um processo em curso e requer contínua supervisão, mais do que contínua participação popular. Eleições não gerenciadas seriam a epítome da contingência: o pesadelo gerencial dos maníacos por controle. Um método de assegurar controle é fazer o processo produtivo eleitoral contínuo, ao longo de todo o ano, saturado com propaganda partidária, pontuado com o conhecimento de especialistas, trazendo um resultado antes aborrecido do que energizante, o tipo de torpor cívico no qual uma democracia gerenciada prolifera. Uma grande contribuição de campanha representa o tipo de poder de mercado que uma dinâmica econômica capitalista torna disponível. Começa como a produção de uma mercadoria comum, um chip de computador, por exemplo, que eventualmente se transforma em lucro que é então “investido” em um candidato, partido ou lobista com a finalidade de comprar “acesso” a aqueles que são autorizados a criar políticas ou tomar decisões. Uma lei ou regulamentação favorável ao doador misteriosamente emerge – uma fraude imaculada ou uma emenda parlamentar “sem pai”. Ninguém quer reconhecer a paternidade ou revelar a ação efetivamente por trás dela. Em questão está mais do que o puro pagamento de propina. As contribuições de campanha são um instrumento vital de gerenciamento político. Elas criam uma fila que calibra, em termos estritamente quantitativos e de maneira objetiva, quais interesses têm prioridade (WOLIN, 2008, p. 137, tradução nossa).

Como ficará claro ao longo da tese, também no Brasil a obtenção de financiamento político a partir da colaboração de grandes doadores – em especial, pessoas jurídicas e agentes partidários – é decisiva para a sorte de cada candidato. A chance de ser eleito estando no “componente gigante”<sup>5</sup> da rede de financiamento e, especialmente, estando em posição de centralidade nesse componente, é muitas vezes maior do que a de ser eleito estando fora dela.

---

<sup>5</sup> O componente gigante, conforme será explicitado na abordagem da metodologia de análise de redes sociais, é o local da rede em que todos os nós se encontram conectados uns aos outros. É, por assim dizer, o “centro” de uma rede.

Assim, as observações de Wolin quanto ao papel fundamental do financiamento político para o gerenciamento da democracia parecem ser plenamente aplicáveis também ao caso brasileiro<sup>6</sup>.

Alinhando então os conceitos de Rawls com os de Wolin, pode-se afirmar que a desigualdade de influência sobre o processo político, inclusive no que toca ao seu sistema de financiamento, representa uma importante fonte de desigualdade no valor das liberdades políticas que pode permitir um gerenciamento da democracia. Esse processo, silencioso e paulatino, pode levar a uma completa desnaturação da democracia, a ponto de se chegar ao totalitarismo invertido. Embora o sistema político permaneça todo o tempo formalmente democrático, na realidade ele elimina progressivamente o espaço de verdadeira autodeterminação da cidadania, emulando os totalitarismos clássicos do início do século XX.

Diante de um diagnóstico conceitual tão nefasto, e lembrando que estamos navegando no campo das teorias da democracia de corte normativo, caberia perguntar qual poderia ser uma saída para esse estado de coisas. Essa questão nos leva a abordar um terceiro conceito, o de democracia como coparticipação.

### **1.3 Democracia como coparticipação contra o gerenciamento da democracia**

Sheldon Wolin traça paralelos entre o que descreve como sendo o gerenciamento da democracia pela superpotência norte-americana e duas construções de autores clássicos que se reportam à opressão do Estado sobre os cidadãos, sem o rompimento frontal do princípio de autodeterminação. As referências de Wolin, nesse ponto, são o Leviatã hobbesiano (tão fundamentado no medo quanto os novos poderes da superpotência norte-americana) e o despotismo democrático de Tocqueville, imaginado pelo francês justamente para um contexto estadunidense (WOLIN, 2008, pp. 71-77).

O traço comum que é identificado entre os três casos de desvirtuamento do autogoverno, na visão de Wolin, nos indica o que poderia figurar como antídoto para essas deturpações. De acordo com o norte-americano, em todos os casos, a concentração de poder conta com o auxílio de uma “cidadania cúmplice, que voluntariamente assine o recibo, ou aquiesça, ou clique no botão ‘mudo’” (WOLIN, 2008, p. 77, tradução nossa).

---

<sup>6</sup> Algumas diferenças entre os efeitos do financiamento político na competição nos casos do Brasil e dos Estados Unidos serão abordadas no segundo capítulo, a partir de estudos como os de David Samuels. Cf. SAMUELS, 2001.

A cidadania ativa, assim, é o caminho a ser trilhado se o que se quer é impedir que, pela evolução paulatina e silenciosa da concentração de poder na sociedade, se chegue ao totalitarismo invertido. É preciso resgatar o sentido original da democracia – em oposição ao “corporativismo” da democracia gerenciada –, retomando valores como coparticipação, cooperação e igualdade. Afinal, “a democracia diz respeito, em primeiro lugar e acima de tudo, à igualdade: igualdade de poder e igualdade no compartilhamento dos benefícios e valores viabilizados pela cooperação social” (WOLIN, 2008, p. 58, tradução nossa).

Não surpreende que essa seja a solução proposta por Wolin, como autêntico representante da linha da democracia radical. Apesar das dificuldades que essa postura possa oferecer em relação ao embasamento mais liberal oferecido por autores como Rawls<sup>7</sup>, a ideia de ressaltar a importância da coparticipação como antídoto para a desigualdade no valor das liberdades políticas e para o gerenciamento da democracia não depende de uma ampla subscrição aos pressupostos da democracia radical. A ideia é apresentada como forma de acessar uma determinada interpretação das normas que devem reger o financiamento político.

Com efeito, a atitude de tomar a democracia, conceitualmente, em seu sentido coparticipativo – em oposição ao sentido majoritarista – é uma atitude que permite chegar a importantes conclusões a respeito da necessidade de dotar as regras de financiamento político de determinadas características. Essas características, que vão no sentido de manter alguma igualdade nos níveis de influência sobre a política (ou seja, no valor das liberdades políticas), pode ajudar a reconciliar, mais uma vez, as construções de Rawls e Wolin.

Para esclarecer esse ponto, é fundamental recorrer ao auxílio de outro teórico da democracia, Ronald Dworkin. Esse autor lembra que a ideia mais geral de democracia como governo exercido pelo povo – e não por uma pessoa ou uma parcela da sociedade – pode ser entendida de duas maneiras radicalmente diferentes. A primeira maneira, que Dworkin chama de visão majoritarista, entende o governo democrático como sendo o governo que é exercido de acordo com a vontade do maior número de pessoas. A segunda maneira, correspondente à abordagem coparticipativa, entende que governo exercido pelo povo é o mesmo que governo exercido por todo o povo, ou seja, por pessoas que agem “em conjunto como parceiros plenos e iguais, no empreendimento coletivo de autogoverno” (DWORKIN, 2005, p. 502).

---

<sup>7</sup> Álvaro de Vita lembra que, do ponto de vista rawlsiano, a justificativa para assegurar a equidade política não pode ser encontrada em um ideal ético correspondente à cidadania participativa, que defenda que “a vida mais digna de ser vivida é a do cidadão ativo”. Isso se deveria ao ideal da tolerância liberal, outro aspecto indispensável da linha de pensamento de Rawls. Cf. VITA, 2007, p. 214.

É bastante visível que, entre as duas concepções lançadas por Dworkin, uma é claramente mais próxima das características que o sistema democrático vai adquirindo quando se torna gerenciado, no sentido de Wolin, e outra é claramente mais familiar ao conceito rawlsiano de equitatividade no valor das liberdades políticas.

Afinal, como se verá, a concepção majoritarista reforça a condição de eleitor do cidadão – seu “apassivamento”, por assim dizer – e sublinha inclusive que sua ação se dá por meio de votos e “opiniões”, como se dá no processo de gerenciamento da democracia. De outro lado, a concepção coparticipativa reforça a ideia de parceria entre iguais tão cara à justiça como equidade, desde a posição original até as medidas voltadas a preservar o valor equitativo das liberdades políticas. As advertências e ideais de Rawls e Wolin ecoam na construção de Dworkin (2005, p. 502).

O mais interessante da distinção entre as concepções majoritária e coparticipativa da democracia, no entanto, é a conexão que Dworkin promove entre essas visões e os papéis dos cidadãos em cada contexto e, a partir daí, entre as duas concepções e as regras de financiamento político que devem prevalecer. Essas conexões ajudam a ligar os conceitos que abordamos e a problematizar da melhor maneira a desigualdade de influência no sistema de financiamento político.

De acordo com Dworkin, os cidadãos exercem, em democracias maduras, dois papéis diferentes. Eles são, em primeiro lugar, os árbitros das competições políticas, na medida em que suas decisões em eleições, plebiscitos e outras formas de participação direta são – pelo menos em tese – decisivos. Num primeiro sentido, portanto, os cidadãos escolhem entre opções que lhe são oferecidas, podendo-se considerar essa escolha a manifestação da chamada opinião pública. O segundo papel dos cidadãos é bem diferente do primeiro. Nesse segundo caso, os cidadãos não são apenas árbitros das competições políticas, mas participantes da competição. Eles agem como candidatos e correligionários, ajudando, de várias formas, a formatar a opinião pública e influenciar as manifestações pontuais dos outros cidadãos. Há, por assim dizer, para Dworkin, uma face passiva e uma face ativa da cidadania no sistema político (DWORKIN, 2005, p. 503).

A concepção majoritarista da democracia, como já é possível antecipar, sublinha o primeiro dos papéis dos cidadãos, ressaltando a sua atuação passiva. Ela insiste que a escolha entre opções dadas deve ser feita pelo conjunto dos cidadãos – mais especificamente, pela maioria deles –, mas não confere a eles um papel na formulação daquelas opções. Pelo contrário, a concepção coparticipativa da democracia busca equilibrar os dois papéis, pois “presume que em uma verdadeira democracia os cidadãos devem ter um papel, como parceiros

iguais em um empreendimento coletivo, tanto na formação quanto na constituição da opinião pública” (DWORKIN, 2005, p. 503).

Ora, o papel dos cidadãos é reconhecido como mais complexo se se toma a democracia em sua concepção coparticipativa. Nesse caso, cabe ao cidadão não apenas ser eleitor, mas também ser um construtor das alternativas que serão submetidas ao escrutínio popular, seja por meio da formação das opiniões alheias, seja pela participação, como candidato, das corridas eleitorais ou, ainda, de outras formas – como no financiamento político. Sob a democracia tomada em seu aspecto simplesmente majoritarista, espera-se do cidadão somente que atue como eleitor e que manifeste suas opiniões.

A ligação entre esses papéis e a regulamentação do financiamento político é feita, por Dworkin, à luz da crítica a uma decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, tomada em 1976 no chamado “Caso Buckley”<sup>8</sup>. O ponto de partida adotado pelo filósofo político norte-americano é um ataque à base filosófica da decisão, apoiada numa concepção majoritarista (e não coparticipativa) da democracia.

Partindo da concepção majoritarista da democracia, seríamos obrigados a reconhecer como incompatíveis com ela restrições legais que diminuam o volume total de discursos eleitorais, nas hipóteses em que essas restrições tiverem como meta que a opinião pública seja diferente da que seria sem elas. Isso se dá porque o questionamento, a partir da concepção majoritarista, seria se a estrutura eleitoral revela o que a maioria dos cidadãos escolheria, depois de ter a oportunidade mais ampla possível de se informar e refletir (DWORKIN, 2005, pp. 504-505).

A ênfase da concepção majoritarista de democracia, de acordo com Dworkin, se traduziria em dar ênfase ao papel passivo dos cidadãos, como julgadores da competição política, e não verdadeiros participantes dela. Avaliar-se-ia as condições dos eleitores de formarem a sua opinião, a partir de dados externos, não estando em questão as possibilidades de os cidadãos formarem ou não a opinião pública. O volume de recursos investidos, que se traduziria em volume de discursos, seria sempre benéfico ao exercício desse papel pelo cidadão, pois a ele não importaria competir no “mercado” de formação da opinião pública. Eles seriam simples consumidores desse mercado, razão pela qual apenas se beneficiariam de uma maior oferta. Dworkin sintetiza bem essa ideia destacando que, se se parte da concepção majoritarista, “é incoerente o legislador impedir que os cidadãos assistam a tantas peças publicitárias de

---

<sup>8</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976). Nesse julgado, a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou inconstitucionais uma série de limites a gastos de campanha que haviam sido instituídos por uma lei de 1974, a *Election Act Amendment*.

determinado candidato quanto tal candidato estiver disposto e for capaz de oferecer” (DWORKIN, 2005, p. 508).

Em síntese, a concepção majoritarista da democracia redundaria no apoio a medidas de intervenção estatal no processo político apenas no sentido de proporcionar ao público acesso a informações, argumentos ou exortações, e não no sentido oposto. Como a limitação a gastos de campanha representaria uma limitação desse tipo, ela não seria consistente com a democracia no sentido majoritarista, para Dworkin (2005, p. 506).

A conclusão no sentido de que a decisão tomada no “Caso Buckley” foi correta não encontra apoio, porém, se se raciocina a partir da concepção coparticipativa da democracia. A democracia coparticipativa é aquela que permite aos cidadãos “se governarem a si mesmos, coletivamente, por meio de uma parceria, na qual cada um é membro ativo e igual” (DWORKIN, 2005, p. 510) e, para deixar claro como esse conceito se aplica à discussão sobre limites de gastos em campanha, Dworkin o divide em três dimensões.

A primeira dimensão da democracia coparticipativa é a soberania popular, referindo-se, portanto, a uma relação entre o público como um todo e as diversas autoridades que exercem os poderes próprios do governo. Ela exige, em termos bastantes simples, que o povo, e não o conjunto de autoridades, seja senhor. Cuida-se de uma dimensão do governo democrático que é diretamente tributária das exortações revolucionárias do século XVIII, que se opunham, fundamentalmente, ao privilégio baseado em herança ou castas. Na concepção majoritarista, não deixa de haver um apelo a favor da soberania popular, mas ela é traduzida como uma faculdade da maioria de prevalecer, e não no mencionado sentido de relação entre o público como um todo e as autoridades (DWORKIN, 2005, pp. 510-511).

Ao lado dessa soberania popular em sentido forte, correspondente à oposição dos cidadãos às autoridades, ainda que legítimas, há uma segunda dimensão da democracia coparticipativa, relacionada mais diretamente ao problema da desigualdade de influência sobre o processo político. Essa dimensão é caracterizada da seguinte maneira por Dworkin (2005, pp. 511-512):

A segunda dimensão da democracia coparticipativa é a igualdade de cidadania. Na democracia, os cidadãos, embora coletivamente soberanos, também são, como indivíduos, participantes das contendas que julgam coletivamente. A equidade entre os cidadãos exige que participem como iguais. (...) É inevitável e desejável que alguns cidadãos exerçam maior influência porque sua voz é especialmente convincente ou comovedora, ou porque são alvo de especial admiração, ou dedicaram a vida à política e ao serviço público, ou escolheram investir ou seguir carreira no jornalismo. A influência especial conquistada dessas maneiras não é incompatível com a noção coparticipativa de democracia. (...) Mas a democracia coparticipativa sofre danos quando alguns grupos de cidadãos não têm oportunidade nenhuma – ou a têm bem reduzida – de defender suas convicções porque não têm fundos para competir com doadores ricos e poderosos. Ninguém pode, plausivelmente, considerar-se

parceiro em uma empreitada de autogoverno quando é completamente alijado do debate político por não poder custear um preço altíssimo de admissão.

Finalmente, uma terceira dimensão da democracia entendida como coparticipação, que também apoia o raciocínio de Dworkin a favor de limites às despesas de campanha, é o discurso democrático. Com essa dimensão, o que se quer assegurar é a interação, fundamental para a ação coletiva genuína. É preciso garantir, assim, que os cidadãos possam “falar à comunidade em uma estrutura e em um ambiente que incentive a atenção aos méritos do que dizem” (DWORKIN, 2005, p. 512).

Embora Dworkin reconheça que a sua teoria da democracia como coparticipação é uma idealização tripla, por serem inalcançáveis as metas de perfeito controle sobre as autoridades, por parte dos cidadãos, perfeita igualdade política entre os cidadãos e discurso político imaculadamente racional, ela serve, em suas três dimensões, para dar um significado à liberdade de expressão que apoie iniciativas de limitação aos gastos de campanha, como os julgados inconstitucionais no “Caso Buckley” (DWORKIN, 2005, p. 513).

Nesse passo, há que se conferir uma ênfase especial à dimensão da igualdade de cidadania, sendo esta a que mais diretamente se refere ao tema da regulação do financiamento político. O destaque a esse aspecto, ressaltado no presente capítulo desde a abordagem da teoria de Rawls, é feito da seguinte forma por Dworkin (2005, p. 515):

A igualdade dos cidadãos requer, porém, que os diversos grupos de cidadãos não fiquem em desvantagem, na tentativa de conquistar a atenção e o respeito por suas opiniões, por uma circunstância, como a riqueza, tão remota da substância da opinião ou argumentação, ou das fontes legítimas de influência. A experiência demonstrou – e nunca com tanta ênfase quanto nas eleições recentes – que o êxito de qualquer grupo político está tão diretamente vinculado à extensão de seus gastos, em especial na televisão e no rádio, que esse fator anula os outros na explicação do êxito político. Esse é o âmago do argumento democrático a favor dos limites de gastos em campanhas políticas.

Não se pode deixar de perceber, nessa passagem, que Dworkin defende a regulamentação do financiamento político – com a imposição de limites de gastos em campanhas – a partir de um raciocínio muito próximo daquele correspondente à defesa do igual valor das liberdades políticas, visto em Rawls. A ideia, nos dois casos, é a de que não se pode desigualar os cidadãos (ou permitir que as desigualdades que porventura existam entre eles se expressem) nesse âmbito tão decisivo para a convivência social.

É interessante destacar que o mesmo Dworkin manteve sua linha de raciocínio – a partir da concepção coparticipativa da democracia – ao tratar de uma decisão bem mais recente da Suprema Corte dos Estados Unidos sobre a regulação do financiamento político, no “Caso



Citizens United”<sup>9</sup>. Em artigo crítico a essa decisão, Dworkin defende que a declaração de inconstitucionalidade de limites a gastos de corporações por meio de SuperPACs é uma iniciativa no sentido de “reverter o caminho da América na direção de maior igualdade e uma democracia mais genuína” (DWORKIN, 2010).

Ressaltado esse aspecto, não surpreende que Rawls, ao aplicar a ideia do valor equitativo das liberdades políticas às regras do financiamento político, defenda também a ideia de limites de gastos e critique, como Dworkin, a decisão da Suprema Corte no “Caso Buckley”. De fato, Rawls (2011, p. 427) considera que tal decisão:

(...) não reconhece o ponto essencial nessa questão, que o valor equitativo das liberdades políticas é necessário para um procedimento político justo e é preciso assegurar seu valor equitativo, para evitar que aqueles que possuem mais propriedades e riqueza – e maior capacidade de organização, associada à posse desses recursos – controlem o processo eleitoral em benefício próprio. Para isso, não são necessários o suborno nem a desonestidade e tampouco a concessão de favores especiais, por mais comuns que esses vícios possam ser. Basta compartilhar os mesmos objetivos e convicções políticos. Em Buckley, a Corte corre o risco de subscrever o ponto de vista de que representação equitativa é o mesmo que representação de acordo com o montante de influência efetivamente exercido. Segundo esse ponto de vista, a democracia é uma espécie de competição regulada entre as classes econômicas e os grupos de interesse, na qual é apropriado que os resultados dependam da capacidade e da disposição de cada um dos participantes de empregar seus recursos financeiros e habilidades, reconhecidamente muito desiguais, para fazer valer os seus desejos.

É significativo que Rawls descreva a visão de democracia que emerge da decisão no “Caso Buckley” como uma competição regulada entre grupos, em que se admite que o vencedor seja aquele que teve maior capacidade e disposição de empregar recursos financeiros e habilidades. Cuida-se de uma definição ao mesmo tempo muito próxima da ideia de democracia gerenciada, em Wolin, e da concepção majoritarista da democracia, em Dworkin. Afinal, ao mesmo tempo em que a competição política passa a ser uma questão gerencial ou corporativa (capacidade de empregar recursos), ela posiciona o cidadão como unicamente juiz da competição, e não participante dela (a competição é entre os grupos, os cidadãos não são formuladores de alternativas).

A aproximação entre as posições de Rawls e Dworkin no que toca à base filosófica da regra que impõe limites de gastos a campanhas políticas nos mostra como são próximos e úteis à discussão do tema os conceitos de valor equitativo das liberdades políticas e democracia como coparticipação. Ao mesmo tempo, essa mesma aproximação também serve para mostrar a utilidade da ideia de democracia gerenciada, já que ela parte da desigualdade de valor das liberdades políticas (de certa forma, ela é a forma de democracia que emerge dessa

---

<sup>9</sup> *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).

desigualdade) e, de acordo com Wolin, pode ser combatida justamente por uma visão da democracia mais afinada com a ideia de coparticipação.

Alinhados nesse nível mais amplo os conceitos teóricos mais importantes para a reflexão que se quer propor sobre a desigualdade de influência no processo político, resta um último ponto a ser abordado, ainda no que toca às teorias da democracia. Esse último ponto é uma advertência vinda da teoria econômica da democracia, que indicaria, a partir de um de seus mais importantes modelos, a irracionalidade da igualdade política e a consequente inafastabilidade da desigualdade de influência. Antes de encerrar a abordagem das teorias democráticas, cabe refletir um pouco sobre o modelo de Downs e como as advertências feitas por esse autor podem ser debatidas à luz dos conceitos articulados pelos autores da teoria normativa que foram abordados.

#### **1.4 Irracionalidade da igualdade política e responsabilidade moral do cidadão**

Anthony Downs afirma, logo nas primeiras linhas de “Uma teoria econômica da democracia”, que não há “uma regra de comportamento generalizada porém realista para um governo racional, semelhante às regras tradicionalmente usadas no caso de consumidores e produtores racionais” (DOWNS, 1999, p. 25). A precisão dos modelos econômicos capazes de encontrar o ponto de equilíbrio entre a oferta e a demanda, assim, não seria acompanhada de qualquer modelo que previsse, com igual precisão, a dinâmica dos governos.

É para colmatar essa lacuna que Downs elabora seu modelo de teoria democrática, baseado em pressupostos estritos de racionalidade, em especial o de que “todo governo procura maximizar o apoio político”, sempre com vistas à reeleição (DOWNS, 1999, p. 33) e o de que “cada cidadão vota no partido que ele acredita que lhe proporcionará mais benefícios do que qualquer outro” (DOWNS, 1999, p. 57).

No modelo de Downs, portanto, a dinâmica básica envolve, de um lado, cidadãos que escolhem os partidos / candidatos / governantes que lhes proporcionam maiores benefícios e, de outro, governos que procuram cativar o apoio político máximo desses cidadãos. Como a dinâmica assim descrita lembra bastante a dinâmica de um mercado (oferta e demanda de benefícios em troca de apoio político), um dos fatores mais relevantes para o seu funcionamento é o papel da incerteza. Se os cidadãos não têm certeza sobre qual opção de partido / candidato / governo lhe proverá maiores benefícios e os governos não têm certeza sobre qual medida

maximizará o apoio político que obterá, então a conduta de um e outro deixa de ser facilmente previsível e passa a depender das medidas que serão adotadas para fazer frente à incerteza (DOWNS, 1999, pp. 99-100).

À parte o papel que a incerteza tem na teoria de Downs como um todo, importa destacar o efeito que a condição de incerteza tem sobre a igualdade política, para mostrar como, partindo da teoria econômica da democracia, a abordagem da desigualdade de influência pode ser radicalmente diferente da que até agora foi adotada, neste capítulo.

De acordo com Downs, os cidadãos buscam superar sua incerteza em relação a qual partido / candidato / governo lhe proverá maiores benefícios – e que, de acordo com os pressupostos do modelo, receberão seu apoio político – adquirindo informação. Ocorre que, independentemente do meio escolhido para adquirir informação, os cidadãos se defrontarão com custos assimétricos para alcançá-la e, assim, “a quantidade de dados que é racional um homem adquirir pode ser muito maior ou muito menor do que a quantidade que é racional para um outro homem adquirir”. Isso se dá em razão da divisão do trabalho presente nas sociedades mais complexas e da própria presença da incerteza (DOWNS, 1999, p. 254).

Essa inevitável assimetria nas condições para a superação da incerteza faz com que Downs (1999, p. 255) enumere duas conclusões perturbadoras em relação à igualdade política:

1. Qualquer conceito de democracia baseado num eleitorado de cidadãos igualmente bem-informados é irracional; isto é, pressupõe que os cidadãos se comportem irracionalmente.
2. As bases de poder político diferencial numa democracia se radicam na natureza mesma da sociedade.

A irracionalidade da igual informação por parte dos cidadãos é ainda aprofundada, de acordo com Downs, pela distribuição desigual de renda que se verifica, na prática, em sociedades reais. Para além da assimetria do próprio custo da informação, há, adicionalmente, uma diferenciação nas condições de arcar com esse custo, diretamente decorrente das desigualdades econômicas. Essa circunstância distorce ainda mais o princípio da igualdade política, sobre o qual se apoia a teoria democrática (DOWNS, 1999, p. 255).

A (inevitável) desigualdade de informação que assim se firma se traduz, no modelo de Downs, em (igualmente inevitável) desigualdade de influência sobre o governo, por uma aplicação direta dos próprios postulados do modelo. Como lembra Downs, o governo age para maximizar o seu apoio político, que depende, por sua vez, da percepção dos cidadãos a respeito da quantidade de bem-estar que o partido / candidato / governo lhe assegura, em relação às demais alternativas. É importante sublinhar que o apoio político (traduzido em votos) varia de acordo com a percepção do bem-estar assegurado pelo governo aos cidadãos, e não do próprio bem-estar assegurado. O papel da informação está justamente em sua capacidade de superar a

incerteza e alinhar a percepção do bem-estar ao bem-estar de fato gerado a partir das medidas governamentais (DOWNS, 1999, p. 266).

Como os cidadãos mais bem-informados têm condições melhores de perceber variações de bem-estar atribuíveis às políticas públicas do que os menos informados, o grau de atenção que o governo dá aos desejos daqueles cidadãos é maior do que o conferido a estes. Afinal, beneficiar o primeiro grupo é uma alternativa que tem chances maiores de ensejar apoio político do que a de beneficiar o segundo grupo. Por essa razão, os cidadãos mais bem-informados se transformam em influenciadores das políticas públicas ou, nas palavras de Downs, a informação “extrai valor da influência que possibilita a seus possuidores exercer na formação das políticas governamentais” (DOWNS, 1999, p. 267).

O modelo de Downs prevê, em resumo, que “a divisão do trabalho e a incerteza inevitavelmente fazem com que o homem esteja informado em graus diferentes” e, em seguida, que “essa desigualdade de informação sempre resulta numa correspondente desigualdade de influência sobre a formação das políticas governamentais”. Com isso, o autor enfatiza “a desigualdade inerente de poder político nas sociedades democráticas” (DOWNS, 1999, p. 275).

As conclusões de Downs a respeito da desigualdade de influência nas democracias parecem minar frontalmente a problematização que se buscou fazer. Como conciliar esse modelo econômico com os conceitos anteriormente abordados, como o de valor equitativo das liberdades políticas e democracia como coparticipação? Como evitar o gerenciamento da democracia e as trágicas consequências destacadas por Wolin se a desigualdade de poder político, que o alimenta, é parte da dinâmica inevitável da democracia? Em outros termos, como enfrentar o apontado descompasso entre a base ética do governo democrático – a igualdade – e o resultado previsível de suas condições básicas de operação?

É claro que, como o presente capítulo se limita à problematização da desigualdade de influência com vistas à discussão que se sucederá, sobre os financiadores políticos mais influentes no Brasil, não deve pretender – até pela magnitude da tarefa – responder a questões tão amplas da teoria democrática. No entanto, como essa questão específica é diretamente relacionada à problematização da desigualdade de influência – se ela é inevitável na democracia, não faria sentido problematizá-la –, cabe buscar alguns elementos que possibilitariam uma reflexão sobre ela.

As bases filosóficas da concepção de Dworkin a respeito da democracia como coparticipação oferecem uma outra motivação para que os cidadãos superem a incerteza identificada por Downs, uma motivação diversa da simples busca por benefícios concretos e imediatos. Embora Dworkin lembre, como visto, que sua concepção é uma tripla idealização

(DWORKIN, 2005, p. 513), pois não se pode alcançar a soberania popular plena, a plena igualdade entre os cidadãos e a plena racionalidade do discurso político, ela sem dúvida aponta para uma conduta concreta muito mais ativa dos cidadãos, diversa da esperada pelo modelo da teoria econômica. Essa conduta mais ativa seria justamente a responsável por possibilitar, ao menos em tese, uma ampliação, e não uma redução, no grau de igualdade política entre os cidadãos. Fica em aberto, porém, a pergunta de como justificar essa conduta, se sua irracionalidade é apontada com tanta convicção por Downs.

Conforme já se pôde destacar, a virada rawlsiana na filosofia política corresponde ao resgate da justiça como o tema central ou, em outros termos, com a priorização da justiça em relação ao bem. A racionalidade, entendida como a busca da maneira mais eficiente de alcançar e maximizar um determinado objetivo – no modelo de Downs, a ampliação do apoio político, por parte do governo, ou os benefícios individuais advindos das políticas públicas, por parte dos cidadãos – não é o critério único, nem mesmo o principal, nas teorias da democracia que partem dos pressupostos reconduzidos ao centro do debate por Rawls. Antes do critério da racionalidade com vistas a objetivos estritos, há o filtro da justiça nas instituições.

Além disso, há uma importante diferença de perspectiva entre os dois pontos de vista. Enquanto Rawls – e os autores que seguem a mesma linha, como Dworkin – constrói uma teoria normativa, voltada à construção de um modelo ideal, ou mais perfeito, de sociedade, Downs elabora uma teoria realista, com vistas a revelar a dinâmica que se verificará no ambiente político, dentro de determinadas condições.

No entanto, mesmo bem compreendida essa diferença de pontos de partida, faltaria um conceito operacional, capaz de fazer com que a exortação no sentido de priorizar a justiça em relação ao bem não seja simplesmente formal. Dito de outro modo, como fazer com que os indivíduos incorporem em sua maneira de agir elementos outros que não a racionalidade na busca de seus estritos objetivos individuais? Por que cada indivíduo agiria “irracionalmente”, participando politicamente muito mais do que uma análise de custo-benefício como a proposta por Downs recomendaria?

A resposta de Downs a essa questão ressalta as razões pelas quais o governo não pode “forçar as pessoas a serem bem-informadas”, entre elas o fato de que “a perda de liberdade envolvida em forçar as pessoas a adquirir informação iria provavelmente superar de longe os benefícios a serem ganhos com um eleitorado mais bem-informado” (DOWNS, 1999, p. 265). Como não se pode induzir o indivíduo a se envolver mais do que indica a sua análise estrita de custo-benefício, a desigualdade de influência é o futuro necessário da democracia.

Uma alternativa diferente para responder à mesma questão parte da ideia de responsabilidade moral do indivíduo como chave para a integração entre justiça e valor. Para Dworkin, o ambiente institucional justo decorrerá da busca de cada indivíduo pela melhor interpretação para as práticas sociais, mas tal busca, ao invés de se guiar pela análise estrita de custo-benefício do modelo de Downs, será informada por um critério mais amplo do que o interesse imediato em benefícios concedidos pelo governo. A busca será motivada pela responsabilidade moral do cidadão, ou melhor, decorrerá da responsabilidade moral de cada um.

Observe-se, para bem compreender esse ponto, como Dworkin (2014, pp. 163-164) define a responsabilidade moral e descreve a postura individual decorrente dela:

A responsabilidade moral exige de nós que tentemos transformar nossas convicções reflexivas num filtro maximamente denso e eficaz. Desse modo, as convicções serão tão fortes quanto possível dentro da matriz causal da nossa história como um todo. Precisamos, para tanto, buscar uma cabal coerência de valores entre nossas convicções. Precisamos também buscar a autenticidade nas convicções assim coeridas: temos de encontrar convicções fortes o suficiente para desempenhar o papel de filtros quando somos pressionados por motivações concorrentes que também defluem de nossa história pessoal. De início, nossas convicções são incipientes, compartimentalizadas e abstratas, e portanto porosas. A responsabilidade nos manda interpretar criticamente as convicções que de início nos parecem mais atraentes ou naturais – buscar entendimentos e especificações dessas convicções, tendo em mente a dupla meta da integridade e da autenticidade. Devemos, tanto quanto possível, interpretar cada uma dessas convicções à luz das demais e também à luz daquilo que naturalmente se nos afigura como um modo adequado de levar a vida. Dessa maneira, objetivamos ao mesmo tempo expandir e adensar o filtro efetivo.

Se os cidadãos agirem, em relação aos assuntos concernentes a todos, com base em um entendimento da responsabilidade moral próximo do defendido por Dworkin, o esforço por superar as condições de incerteza no ambiente político não se limitará à racionalidade calibrada de acordo com os custos da informação e os benefícios marginais que poderiam advir da escolha de um governante ou outro. Pelo contrário, esse esforço será estendido até que as convicções de moral política se reforcem mutuamente, (re)aproximando o ambiente político das ideias de igualdade e consentimento por parte dos indivíduos. O cidadão deixa de ser um sujeito que se recusa a obter informação suficiente para revelar suas verdadeiras opiniões (DOWNS, 1999, p. 265) e passa a ser alguém que burila suas próprias convicções e se aproxima mais e mais de compreender o que entende como um modo adequado de levar a vida (DWORKIN, 2014, p. 164).

A construção conceitual (normativa) da responsabilidade moral do cidadão em Dworkin certamente não invalida a previsão (positiva) de Downs no sentido da tendência dos indivíduos à apatia em relação à participação política. Afinal, a ideia de responsabilidade moral aventada não parece corresponder à conduta efetivamente adotada pelos cidadãos, em suas vidas

cotidianas. No entanto, cuida-se de um conceito extremamente importante para justificar a adoção de políticas que estimulem a postura mais ativa capaz de contrabalançar as tendências à desigualdade de influência sobre o processo político, entendendo essas políticas como caminhos para melhorar o sistema político.

A adoção de políticas voltadas a induzir a participação dos cidadãos para além do que recomendariam seus estritos interesses individuais passa a ser defendida, então, como uma medida que privilegia a responsabilidade moral dos cidadãos, e não como uma iniciativa que fere a sua liberdade. A “correção” antevista pelo próprio Downs deixa, portanto, de ser vista como uma interferência indevida e passa a ser justificada por uma concepção de construção interpretativa do conjunto de valores sociais. Dessa maneira, tratar o alerta de Downs à luz das ideias de Dworkin não é anular o risco de progressiva ampliação da desigualdade de influência, que aquele autor aponta, mas sim abrir um caminho para políticas que busquem criar uma dinâmica diferente.

Um campo em que a perspectiva normativa que embasa a políticas que controlem a desigualdade de influência assume grande importância é, certamente, o do financiamento político. Nesse campo, é especialmente importante a percepção de que, embora a tendência da dinâmica da democracia possa ser à progressiva desigualdade de influência, é preciso buscar alternativas que a mitiguem, assegurando equitatividade no valor das liberdades políticas e estimulando os cidadãos a participarem do processo político como iguais e moralmente responsáveis. É aos estudos sobre o financiamento político que a tese deve se dedicar agora, para complementar a exposição da literatura com a qual pretende dialogar.

## **2 Financiamento de campanhas: os estudos sobre o dinheiro na política, no Brasil e nos demais países**

Alexander Heard, em 1960, buscou explicar as dificuldades enfrentadas por aquele que se propunha a estudar o financiamento de campanhas naquela época traçando um paralelo com duas outras atividades. Para ele, o pesquisador desse tema, então, estava em situação semelhante à de um demógrafo que tivesse que coletar o seu próprio censo e à de um analista eleitoral que tivesse que apurar pessoalmente os votos da eleição que examina (HEARD, 1960, p. vii).

A colocação de Heard deixa claro que o financiamento da política, embora seja correntemente um assunto bastante estudado, especialmente por meio de análises empíricas, é um campo de desenvolvimento relativamente recente. Isso porque, até algumas décadas atrás, os estudiosos do tema se defrontavam com grande dificuldade de encontrar dados confiáveis disponíveis e não dispunham de ferramentas e métodos que viabilizassem a análise desses mesmos dados.

Por essa razão, até meados dos anos 70, nos Estados Unidos, registram-se entre os estudos que versam sobre o financiamento de campanhas apenas os de alguns pioneiros, como o próprio Alexander Heard, James K. Pollock (POLLOCK, 1926) e Louise Overacker (OVERACKER, 1932). A partir da década de 70, com a proliferação de normas que ordenavam a abertura de dados referentes ao financiamento de campanhas, os estudos sobre o tema começam a proliferar, acompanhados também do desenvolvimento de novos métodos e técnicas de análise de dados (ADAMANY, 1977).

No Brasil, o desenvolvimento do estudo do financiamento de campanhas é ainda mais recente, tendo ganhado impulso apenas a partir dos anos 2000, seguindo os primeiros estudos de Samuels (SAMUELS, 2001a). Registram-se, como nos demais países, estudos pioneiros, como o de Kinzo (KINZO, 1997), mas o grande impulso à disciplina decorreu, sem dúvidas, das análises de Samuels (MANCUSO, 2015).

Tanto no Brasil quanto no exterior, a agenda de pesquisas a respeito do financiamento político segue em franco desenvolvimento, acompanhando, como fez desde os seus primórdios, os avanços na disponibilização de dados completos e confiáveis e o desenvolvimento de novos métodos e instrumentos para a análise das informações.

Para abordar de maneira um pouco mais pormenorizada essa literatura, identificar suas principais vertentes e, principalmente, posicionar esta tese no campo de estudos do financiamento político, o presente capítulo será dividido em duas partes.



Na primeira parte, será explorada a literatura internacional, em especial aquela publicada em língua inglesa, sobre o tema do financiamento político. A ideia será exibir as principais linhas de pesquisa que podem ser identificadas, até para que se possa perceber de que maneira o presente estudo se relaciona com elas.

Na segunda parte, a mesma análise panorâmica do campo, com vistas ao posicionamento da tese, será feita em relação à literatura nacional. Serão delimitadas as principais vertentes e identificados os principais estudos e achados daqueles que se debruçaram sobre o tema do financiamento político no Brasil, a fim de compreender em que posição se encaixa o presente esforço de pesquisa.

Expostas dessa maneira as principais linhagens da literatura sobre financiamento político, no Brasil e no exterior, será possível passar ao terceiro capítulo da tese, que a posicionará em relação aos campos de estudos da teoria democrática e do financiamento político.

## **2.1 Principais vertentes da literatura internacional sobre financiamento político**

O financiamento político é um tema transversal, que dificilmente deixa de compor a análise completa de um sistema político. Enquanto em sistemas nos quais os recursos econômicos têm algum papel evidente sobre a definição do mandatário a importância de compreender o financiamento é óbvia (já que define a própria escolha dos representantes), naqueles em que esse papel não existe (como nas autocracias), o poder econômico também não deixa de influenciar a configuração política da sociedade. De uma forma ou de outra, a esfera da distribuição de recursos econômicos invade a esfera da distribuição do poder político.

Essa importância do tema já era bem compreendida por Heard (1960, p. 4, tradução nossa), ainda antes do desenvolvimento mais amplo da agenda de pesquisas:

O assunto [financiamento político] não é limitado ao governo dos Estados Unidos, embora a maior parte do que se sabe o seja. O dinheiro encontra utilização espalhada, significativa e frequentemente ilegal na política da maioria das nações. Ele não apenas é uma arma da disputa política no ambiente doméstico, mas também permite que cidadãos de uma nação, com interesses em outra, cruzem as fronteiras nacionais e usem seu poder econômico no estrangeiro. O financiamento político em determinados momentos se transforma em instrumento de política externa para nações em busca do estabelecimento de governos que lhe sejam favoráveis em outros países. Mesmo em ditaduras, o financiamento tem um papel na propaganda e na coerção por meio das quais esses regimes se mantêm. Onde quer que haja governo, há dinheiro na política.

Se o interesse no assunto é tão transversal, seu desenvolvimento não é tão uniforme e segue, como se dá em outros campos da Ciência Política, uma certa lógica de dispersão. Os estudos sistemáticos mais antigos são os publicados em língua inglesa, na maioria das vezes – como ressaltado por Heard – tomando como referência o contexto norte-americano. Mais recentemente, encontram-se estudos que analisam contextos comparados ou se dedicam a outras democracias, inclusive as mais jovens<sup>10</sup>.

Analisando a literatura produzida em língua inglesa, Thomas Stratmann destaca que o financiamento de campanhas políticas é uma área de estudo bastante ativa. Ele aponta que o campo se organiza principalmente em torno de questões como o efeito do financiamento sobre a votação obtida, os impactos das contribuições sobre o bem-estar dos doadores e as políticas públicas e os determinantes das contribuições de campanhas. Além disso, há os estudos que se voltam ao aperfeiçoamento do sistema de financiamento, a partir da consideração dos diferentes modelos e de suas vantagens e desvantagens (STRATMANN, 2005). Essa categorização pode ser utilizada para apreciar de maneira mais pormenorizada a produção em língua inglesa sobre financiamento político.

### **2.1.1 Financiamento político e resultados eleitorais**

No que diz respeito aos efeitos do financiamento político sobre os resultados eleitorais, a literatura vai desde os modelos que preveem o efeito positivo do financiamento sobre a quantidade de votos obtida, sem especificar exatamente de que maneira se produz esse efeito (AUSTEN-SMITH, 1987; MORTON E CAMERON, 1992), até modelos que buscam deixar claro o mecanismo causal envolvido. Nesse segundo âmbito, os modelos propõem diferentes mecanismos, aventando que o investimento eleitoral promove a redução da incerteza quanto à posição do candidato (HINICH E MUNGER, 1989; BAILEY, 2002), que ele informa o eleitor sobre a qualidade do candidato (ORTUNO-ORTIN E SCHULTZ, 2000; COATE, 2004) ou, ainda, que viabiliza a transmissão de sinais relativos à qualidade ou às políticas defendidas (POTTERS, SLOOF E VAN WINDEN, 1997; PRAT, 2002; WITTMAN, 2004). Há modelos que inclusive buscam sofisticar a análise voltada à propaganda feita pelo candidato, em busca

---

<sup>10</sup> É o caso da coletânea organizada por Butler. Cf. BUTLER, 2010.

de determinar em que casos ele investe na comunicação “substantiva” e em que casos ele aposta na estratégia de transmitir um “estilo” (ABRAJANO E MORTON, 2004).

Na literatura de língua inglesa, há estudos que buscam, a partir da aplicação de modelos oriundos da economia, contrabalançar o efeito positivo do financiamento sobre a obtenção de votos com um possível efeito negativo que o financiamento por parte de interesses específicos teria sobre parte do eleitorado. Modelos como o de Coate, por exemplo, defendem que os eleitores reagiriam ao excessivo financiamento do candidato por parte de interesses privados específicos e esse efeito poderia compensar o próprio efeito positivo advindo da maior disponibilidade de recursos (COATE, 2004).

Na própria definição da questão principal dessa primeira vertente da literatura, se o dinheiro efetivamente se transforma em votos, uma análise mais ampla dos estudos mostra grandes dificuldades em apontar uma correlação positiva e significativa entre o financiamento de campanhas e a proporção de votos obtidos.

De fato, se uma das estudiosas pioneiras do financiamento de campanhas chegou a afirmar contundentemente que “o volume das despesas é um indicador confiável do resultado da eleição” (OVERACKER, 1933, p. 770, tradução nossa), tal proposição já começou a ser questionada entre os norte-americanos antes mesmo do maior impulso ao desenvolvimento do campo de estudos.

Alexander Heard – baseando-se nas vitórias de Franklin Roosevelt e Harry Truman para eleições presidenciais nos Estados Unidos, nos anos 30 e 40, diante de candidatos republicanos mais bem financiados –, já apontava nesse sentido:

Não há relação pura entre despesas de campanha e resultados de campanha. Ainda que a superioridade nas despesas e o sucesso nas corridas sempre fosse correlacionado, o fluxo de fundos para um candidato poderia simplesmente refletir o seu apelo popular prévio, e não criá-lo. Nossa compreensão do comportamento dos eleitores não é preciso a ponto de podermos colocar de lado todos os fatores financeiros e não financeiros que contribuem para o sucesso eleitoral, ao lado do financiamento. É claro que sob algumas condições a utilização de maiores recursos se mostra decisiva. Em outros casos, nenhuma fortuna que fosse aplicada pelo candidato derrotado poderia ter alterado o resultado (HEARD, 1960, p. 16, tradução nossa).

Apesar da advertência de Heard, os estudos que questionaram se haveria uma relação entre o financiamento político e o desempenho eleitoral, nos anos 70, em geral concluíam pela presença de uma correlação positiva e significativa. Desde os estudos de Palda (1973; 1975) até os de Dawson e Zinser (1976), passando pelos de Welch (1974; 1976), a afirmação comum, logo após a intensificação das pesquisas a respeito do financiamento político, era no sentido de que o volume das despesas realizadas na campanha estava relacionado com o quão bem o candidato se sairá na eleição correspondente.

Um importante marco para a literatura que tratava dessa questão veio em 1978, com a publicação, por Gary Jacobson (1978), de um estudo que questionava a efetividade dos gastos de campanha nas eleições legislativas norte-americanas, correlacionando essa efetividade às posições dos atuais detentores de mandato (incumbentes) e dos que pleiteavam substituí-los (desafiantes)<sup>11</sup>. Jacobson demonstrou que, na realidade, o efeito dos gastos de campanha sobre o percentual de votos obtidos era muito maior no caso dos desafiantes do que dos incumbentes. Essa descoberta ficou conhecida como “efeito Jacobson” e é tomada como referência por muitos estudos do financiamento político até os dias de hoje.

Contemporaneamente, uma análise abrangente da literatura internacional mostra que a efetividade das despesas de campanha na obtenção de votos ainda não é uma questão total e precisamente estabelecida. Sabe-se que os recursos podem ser importantes, de maneira geral, mas é difícil medir essa importância ou elencar as circunstâncias que a preservam ou a descaracterizam. Nesse sentido, observe-se a colocação de Stratmann, que ilustra também a importância, para a literatura, do efeito Jacobson:

A literatura de base empírica sobre os gastos de campanha e as eleições de candidatos é dominada por trabalhos que examinam se os gastos afetam a identidade do candidato vitorioso. Se por um lado tanto os incumbentes quanto os desafiantes gastam muito tempo em atividades de levantamento de fundos e parecem acreditar que o dinheiro é um ingrediente importante para ganhar eleições, a pesquisa acadêmica na maior parte das vezes encontra problemas no estabelecimento de uma conexão causal e quantitativamente importante entre os gastos e a proporção de votos obtidos. (...) um dos grandes quebra-cabeças na literatura sobre financiamento de campanhas é a aparente ineficácia das despesas de campanha por parte dos incumbentes nas eleições legislativas. Até o momento, nenhum consenso foi alcançado no que toca à efetividade das despesas de campanha na proporção de votos obtidos (STRATMANN, 2005, p. 137, tradução nossa).

A colocação de Stratmann, no ponto relativo à eficácia ou ineficácia das despesas realizadas pelos “incumbentes”, é específica para o caso dos Estados Unidos. Tanto que um dos objetivos dos estudos pioneiros de Samuels sobre o Brasil foi testar essa hipótese para o caso nacional, ocasião em que ele encontrou, ao contrário da maioria dos estudiosos que se debruçaram sobre o caso norte-americano, forte correlação entre financiamento e resultados eleitorais, tanto para incumbentes quanto para desafiantes (SAMUELS, 2001a).

Na realidade, a dificuldade em demonstrar uma relação causal entre o volume de despesas e a proporção de votos obtidos pode ser atribuída à dificuldade de controlar covariantes, como a qualidade dos candidatos e a competitividade da corrida. Conforme

---

<sup>11</sup> Essa nomenclatura – como a própria ideia do estudo de Jacobson – faz mais sentido para o contexto norte-americano de distritos uninominais do que para o brasileiro, de eleições proporcionais. Apesar disso, os estudos de Samuels, que deram impulso às pesquisas brasileiras sobre financiamento de campanha, se relacionavam à ideia de Jacobson, inclusive ao que ficou conhecido como “efeito Jacobson”.

registrado por Stratmann (2005, p. 138), por exemplo, um incumbente que prevê uma corrida mais competitiva para se reeleger busca (e normalmente obtém) uma maior quantidade de recursos, o que pode fazer com que, analisando esse caso, um estudioso correlacione uma baixa proporção de votos a uma alta despesa. Na situação oposta (incumbente prevendo uma corrida com pouca competição), facilmente seriam encontradas uma proporção de votos mais alta e despesas mais baixas. A correlação negativa entre despesas e votos, no entanto, não significa, nesses casos, que não haja relação causal entre despesas e proporção de votos obtidos<sup>12</sup>.

### 2.1.2 Financiamento político e efeitos sobre as políticas públicas

A segunda linha que pode ser identificada na literatura internacional sobre financiamento de campanhas diz respeito aos efeitos das contribuições sobre o bem-estar dos doadores e sobre as políticas públicas. Essa vertente da literatura é definida, nas palavras de Stratmann (2005, p. 143, tradução nossa), em torno da seguinte questão:

Incumbentes que recebem doações de grupos de interesse cedem a seus desejos por terem recebido as contribuições, ou eles recebem as doações porque já estão comprometidos com o ponto de vista dos grupos de interesse? Nesse segundo caso, os grupos doam para assegurar a reeleição de seu candidato preferido e para demonstrar seu apreço pelas posições do incumbente.

Há uma série de modelos teóricos que consideram e preveem a compra de favores políticos, por parte de grupos de interesse, com a alocação de doações de campanha. É o caso de modelos como o de Grossman e Helpman (2001) e também o de McMenamin (2012)<sup>13</sup>. Conforme adverte Stratmann (2005, p. 143), apesar da importância desses modelos, as evidências apontadas por eles não são conclusivas.

Mais uma vez, a razão da dificuldade em apontar uma relação causal pura entre financiamento de campanhas e favores políticos / alterações nas políticas públicas pode ser metodológica. Com dificuldades para enfrentar a questão da endogeneidade e as covariantes, os estudos apresentam resultados controversos.

---

<sup>12</sup> A mesma dificuldade de identificar variáveis intervenientes é identificada por Mancuso para esta e todas as outras linhas de investigação envolvendo o financiamento político no caso brasileiro. Cf. MANCUSO, 2015.

<sup>13</sup> McMenamin realiza um estudo comparado abordando os casos da Austrália, do Canadá e da Inglaterra e se vale de um modelo que distingue motivações ideológicas de motivações pragmáticas. Embora a questão principal enfocada sejam os determinantes das contribuições, o modelo que identifica as motivações pragmáticas compõe a agenda de pesquisas relacionada ao bem-estar dos doadores e ao impacto sobre as políticas públicas. Cf. McMENAMIN, 2012.

Para enfrentar essas questões, alguns estudos têm buscado se aprofundar na correlação entre o financiamento de campanhas e a conduta parlamentar dos candidatos financiados. Alguns apostam na utilização do tempo dedicado pelo parlamentar a cada atividade como variável dependente (HALL E WAYMAN, 1990), enquanto outros avaliam a conduta de parlamentares em vias de se aposentarem (BRONARS E LOT, 1997) ou, ainda, escores específicos de posicionamentos legislativos (ANSOLABEHERE, DE FIGUEIREDO E SNYDER, 2003).

Uma maneira promissora de isolar os efeitos do financiamento de campanhas sobre o comportamento legislativo – identificando, portanto, favores políticos ou alteração nas políticas públicas – é focar votações que acontecem repetidamente na Casa Legislativa e observar se um fenômeno relacionado ao financiamento, ocorrido entre duas votações do mesmo tema, teve alguma repercussão.

Stratmann se propõe a fazer essa análise, a partir de duas votações sobre normas que envolviam o sistema financeiro e o mercado de seguros norte-americano (o *Glass-Steagall Act*), em 1991 e 1998. Nesse caso, o autor encontrou efeito estatisticamente significativo do financiamento político sobre o comportamento legislativo – o aumento de US\$ 10 mil no financiamento por parte de bancos aumentava em 8% as chances de o parlamentar se conduzir favoravelmente a essas instituições – e, além disso, identificou que esse efeito é mais pronunciado sobre parlamentares menos experientes (STRATMANN, 2002).

Outro estudo de Stratmann, este sobre o momento das doações, mostra que ele se relaciona a votações importantes para o setor do doador (no caso, o setor agrícola), o que sugere um mercado em que se trocam, efetivamente, contribuições por votos (STRATMANN, 1998).

Snyder, por sua vez, sugere que alguns comitês de ação política (PACs) têm em vista influenciar o resultado eleitoral, sendo guiados mais ideologicamente, enquanto outros enfocam mais a influência sobre as políticas públicas (SNYDER, 1992). Cuida-se de um posicionamento semelhante ao de McMennamin (2012), que distingue entre contribuições ideológicas e pragmáticas<sup>14</sup>.

Também na literatura publicada em inglês, encontram-se estudos abrangentes que apontam para uma reiterada influência decisiva das contribuições de campanha sobre as políticas públicas. Um importante expoente dessa literatura é a obra de Alan Moss, que identifica a influência de lobbies e contribuições de campanha em assuntos tão diversos quanto

---

<sup>14</sup> Na literatura brasileira recente, como se verá, há um texto que segue a mesma ideia de Snyder e McMennamin, de autoria de Bruno Speck. Cf. SPECK, 2016.

política externa, meio-ambiente, salário mínimo, segurança pública, seguros de saúde e pesquisas com células-tronco (MOSS, 2008).

Finalmente, há os estudos que estimam os efeitos das contribuições sobre o sucesso / insucesso do doador, em especial no caso de pessoas jurídicas. Um exemplo é a análise de Hartog e Monroe (2008) acerca da repentina saída do Senador Jim Jeffords do Partido Republicano, em maio de 2001, que modificou subitamente a relação de forças no Senado norte-americano. Os autores revelaram que, na semana da decisão de Jeffords, firmas do setor de óleo e gás, ligadas ao Partido Republicano, perderam US\$ 12,4 bilhões em valor, enquanto que empresas do setor de energia renovável, com conexões com o Partido Democrata, tiveram um ganho de cerca de US\$ 600 milhões<sup>15</sup>.

### **2.1.3 Os determinantes das doações eleitorais**

Uma terceira vertente que pode ser encontrada na literatura internacional sobre financiamento político diz respeito aos determinantes das doações eleitorais. Sobre as questões gerais investigadas nessa vertente, leciona Stratmann (2005, p. 146, tradução nossa):

A teoria prevê que os doadores doam valores aos candidatos cuja posição é mais próxima de suas próprias, àqueles mais sujeitos a mudar suas posições para aquela preferida pelo doador e para aqueles candidatos que têm uma grande probabilidade de vencer. Consequentemente, os determinantes das doações diferem, dependendo do que se toma como sendo o conjunto de objetivos dos doadores. Eles consideram as doações puro consumo, investimento em políticas públicas, um meio de ganhar acesso ao legislador, ou uma maneira de influenciar as eleições?

A ideia dessa terceira vertente da literatura sobre financiamento político é identificar o que leva um doador de recursos de campanha a realizar a doação. Diferentemente do que se dá com as duas primeiras vertentes, os estudos empíricos da terceira não tomam o financiamento de campanhas como variável independente, tentando identificar um efeito dela (obtenção de votos ou alteração nas políticas públicas / concessão de favores políticos), como variável dependente. Nesse caso, a variável dependente é o financiamento político e, como variável independente, busca-se localizar o determinante da doação.

Nessa busca, há uma série de achados que indicam que o nível de competição política pode fazer com que haja mais ou menos doações direcionadas a um candidato à reeleição, por

---

<sup>15</sup> O estudo de Hartog e Monroe é interessante não apenas por iluminar a questão do valor das expectativas de favores decorrentes de uma conexão formada pelo financiamento de campanhas, como também por indicar que essa conexão se formou, naquele caso, prioritariamente com o partido, e não com o candidato.

exemplo. Kau, Keenan e Rubin (1982), Poole e Romer (1985), Jacobson (1985) e Stratmann (1991) apontam nessa direção, que sugere a alteração do resultado das eleições – no caso, a reeleição de um incumbente – como a variável explicativa para o financiamento. Haveria, assim, uma variável política na determinação do investimento.

Outra variável política em relação à qual há estudos que indicam capacidade explicativa para o financiamento político, na literatura internacional, é a identidade ideológica entre o financiador e o candidato financiado. Estudos como o de Poole e Romer (1985) mostram que PACs conservadores tendem a apoiar candidatos igualmente conservadores e PACs liberais em geral apoiam candidatos também liberais. Há outros estudos que confirmam que essa é uma conclusão válida para o caso norte-americano (STRATMANN, 2005, p. 147).

Uma abordagem interessante a respeito dos determinantes das doações eleitorais é a de Ian McMennamin (2012). Ao contrário da maioria dos estudos publicados em língua inglesa, a análise de McMennamin não é voltada ao caso dos Estados Unidos. Pelo contrário, o autor promove um estudo comparado, buscando identificar, nos sistemas políticos australiano, canadense e alemão, os determinantes do financiamento de campanhas.

Para realizar esse estudo, McMennamin distingue entre duas categorias de determinantes para as doações: pragmatismo e ideologia. Nas palavras do autor:

O artigo objetiva medir e explicar variações nas motivações pragmática e ideológica para as doações empresariais a partidos políticos. A motivação pragmática corresponde à busca de benefícios privados junto ao sistema político. Em outras palavras, o dinheiro pragmático é um dinheiro interessado. Outra explicação popular, mas muito diferente, é que as contribuições empresariais aos partidos são ideológicas. Doações ideológicas promovem um bem público. Eles expressam uma preferência por um governo baseado num conjunto particular de valores e pressupostos. Empresas frequentemente apoiam uma ideologia de livre mercado, mas podem também dar suporte a outras visões de governo e de negócios, inclusive um Estado desenvolvimentista. Essas motivações muito diferentes certamente têm importantes consequências para a política e a economia (MCMENNAMIN, 2012, pp. 1-2, tradução nossa).

A conclusão alcançada por McMennamin, após analisar o comportamento de 960 empresas nos três sistemas políticos, em períodos que variam de 7 a 17 anos, é a de que as motivações para as doações variam bastante, de acordo com características atribuíveis à modalidade de capitalismo própria de cada país. A variável independente (explicativa) apontada por McMennamin, portanto, é de natureza político-econômica: o que formata a maneira pela qual os financiadores políticos agem é a modalidade de capitalismo própria de cada país.

De acordo com McMennamin (2012), o capitalismo de índole liberal visto na Austrália e no Canadá é a razão pela qual os doadores são movidos mais pelo pragmatismo do que pela ideologia, fazendo contribuições e esperando por favores políticos que possam fazer a diferença na concorrência entre as firmas doadoras e seus concorrentes. Em contrapartida, o capitalismo



coordenado visto na Alemanha faz com que predomine a ideologia como principal determinante do financiamento político, sendo que as doações demonstram a tradicional preferência das empresas pelos partidos de direita e a sua desconfiança em relação à social-democracia.

A atuação consistente de parlamentares ao longo de vários mandatos, de maneira a estabelecer uma reputação de comprometimento com seus apoiadores, é outra variável que costuma ser proposta como explicativa para o financiamento político. Kroszner e Stratmann (2000) desenvolvem estudo que sustenta a importância desse elemento, afirmando que os políticos que seguem uma estratégia de desenvolver reputações de confiabilidade são premiados com maiores doações eleitorais. O achado, no sentido do desenvolvimento de relações de longo prazo entre doadores e políticos, vai ao encontro de análises anteriores, como a Snyder (1992), e de outras que apostam na importância da participação em comissões específicas e a senioridade – ligada às comissões, na prática norte-americana – para o financiamento político (GRIER E MUNGER, 1991; ROMER E SNYDER, 1994).

A hipótese de que a busca por acesso aos eleitos é a principal razão para o financiamento de campanhas é apoiada, na literatura que trata do caso norte-americano, por estudos que encontram correlação positiva entre doações de campanha e atividades de lobby. Wright (1990) e Ansolabehere, Snyder e Tripathi (2002) demonstram essa correlação, concluindo, empiricamente, que grandes financiadores costumam também realizar intensas atividades de lobby.

Lott (2000) lança como variável explicativa do financiamento de campanhas o tamanho da estrutura governamental. A ideia defendida é a de que, com mais favores a distribuir, aumenta-se o investimento que os agentes privados fazem para obter esses favores. Empiricamente, o autor analisou orçamentos e corridas eleitorais para dezesseis Estados norte-americanos ao longo de duas décadas, concluindo que, a cada aumento de US\$ 1.000 no orçamento estadual por habitante, corresponde um aumento de 54% nas despesas de campanha. Por trás do estudo de Lott está a perspectiva de que as doações são principalmente pragmáticas, manifestação de rentismo por parte dos doadores (LOTT, 2000).

Finalmente, um importante conjunto de pesquisas analisa, dentro da vertente que examina os determinantes das doações eleitorais, características típicas dos doadores.

Russell Pittman (1988), nessa linha, defende que o comportamento rentista dos doadores eleitorais é influenciado pela quantidade de recursos que o Estado detém para que sejam destinados ao setor correspondente e pela concentração do mercado. Empresas que tenham uma posição consolidada num setor em relação ao qual haja muitos recursos estatais a serem aplicados tenderão a contribuir largamente para campanhas políticas.

Asghar Zardkoohi (1988) pondera, no entanto, que, embora a concentração dos mercados possa tornar mais racional a atividade rentista dos doadores de campanha, essa não é uma condição necessária ou suficiente. Discordando parcialmente de Pittman, Zardkoohi defende que, mais do que preservar os mercados dos monopólios, por meio de uma postura antitruste mais ativa, o controle do rentismo por parte dos particulares deve ser focado na atenuação da influência do Estado sobre os mercados.

Kevin Grier, Michael Munger e Brian Roberts (1994) analisam as doações por parte das indústrias e concluem que há uma clara relação entre a atitude de doar para campanhas políticas e a expectativa, por parte das indústrias, de maiores benefícios governamentais. A conexão política firmada com o candidato, no entanto, é apenas um primeiro passo, já que as indústrias têm que vencer alguns obstáculos para efetivamente obter esses benefícios.

Já David Hart (2001) analisa os PACs das indústrias de alta tecnologia, entre 1977 e 1996, para buscar compreender os determinantes do financiamento político. A conclusão desse autor é a de que a postura rentista é identificável entre as empresas de alta tecnologia, já que firmas com interesses específicos que dependem do governo (como contratos e firmas sujeitas a regulação especial) tendem a doar mais para as companhias. Elementos como a história de cada empresa – a perspectiva de seus fundadores em relação à maneira como a firma deve se comportar em relação ao Estado, por exemplo – também influenciam em sua participação no financiamento político.

Mais recentemente, Daniel Brou e Michele Ruta (2013) identificam que tanto características institucionais (como o acolhimento que um determinado Estado dá às atividades de rentismo) quanto características de mercado (como a elasticidade de substituição de um produto) influenciam o nível de rentismo e o seu efeito sobre a economia. O financiamento de campanha pode, assim, ser mais ou menos intenso a depender da condução da política econômica (premiar ou não o rentismo) e do mercado em que se insere o potencial doador.

#### **2.1.4 Estudos comparados dos sistemas de financiamento político**

A quarta vertente que pode ser identificada na literatura internacional sobre financiamento político é a que diz respeito aos estudos comparados dos diferentes sistemas de financiamento, com vistas, principalmente, a seu aperfeiçoamento em países ou regiões específicas.

Os estudos que compõem essa vertente podem ser classificados em três diferentes categorias. Em primeiro lugar, há as compilações de características de sistemas de financiamento político encontrados em todo o mundo, na forma de estudos de categorização ou bancos de dados. Em segundo lugar, há os estudos que abordam os aspectos gerais de sistemas de financiamento de países que tenham algo em comum (como a região, o estágio de desenvolvimento ou origens comuns de seus sistemas políticos) ou de um país específico. Finalmente, em terceiro lugar, há os estudos pontuais, que focalizam uma determinada característica, uma modificação ou uma proposta de modificação em um sistema de financiamento político.

Naturalmente, essas três categorias de estudos sobre os sistemas de financiamento político são complementares umas às outras. Afinal, para analisar bem uma mudança pontual em um sistema de financiamento político de um país, por exemplo, é necessário tomar como referência as características que são encontradas globalmente e também aquelas que são próprias da região, do grupo de países no mesmo estágio de desenvolvimento do sistema político ou com as mesmas raízes institucionais.

A primeira categoria é formada pelos estudos que analisam e classificam a regulação sobre o financiamento político ao redor do mundo, para permitir a comparação entre eles. É o caso do levantamento organizado por Magnus Ohman, do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)* (OHMAN, 2012).

O estudo organizado por Ohman, que busca fornecer um panorama mundial dos sistemas de financiamento político, parte do vasto banco de dados da International IDEA, que abrange mais de uma centena de países. Desse estudo é possível extrair as seguintes considerações gerais, que servem de parâmetros para a análise dos diferentes sistemas:

Ao redor do mundo, a proibição mais comum no campo das doações políticas se relaciona a recursos governamentais (excluindo a provisão de financiamento público regulamentado). Um total de 85% dos países para os quais há dados disponíveis (ou 94 de um total de 110 países) proíbem tais doações para conter o abuso de recursos estatais, embora a efetividade de tais proibições demande futuros estudos.

Proibições de doações oriundas de fontes estrangeiras também são comuns: 68% dos países proíbem tais doações a partidos, enquanto 51% proíbem doações oriundas do exterior a candidatos.

Por outro lado, apenas 22% (36 países) proíbem doações empresariais, embora nas Américas esse índice seja de 42%.

Globalmente, 55% (74 países) não limitam o montante que pode ser doado a partidos políticos ou candidatos. Na África e na Oceania, limites às doações praticamente inexistem, enquanto na Europa eles são mais comuns.

68% (116 países) têm provisões para financiamento público direto aos partidos políticos, embora o quadro varie dos 27% dos países da Oceania aos 86% dos países europeus.

69% de todos os países provêm os partidos políticos com acesso gratuito ou subsidiado à mídia, com a África se destacando como o continente com o maior foco nessa espécie de assistência.

Apenas 29% (49 países) limitam o montante de recursos que os partidos políticos podem gastar, enquanto 44% aplicam tais limites a candidatos em eleições.

Globalmente, 88% (143 países) requerem alguma forma de declaração financeira por parte dos partidos políticos ou candidatos. No entanto, apenas 53% dos países requerem declarações tanto de partidos quanto de candidatos, o que sugere uma possibilidade de escamoteamento, por meio da concentração de fundos em atores que não se submetam a declarações.

Em 40 países (25% dos países cobertos pela base de dados), nenhuma instituição tem a atribuição formal de examinar as declarações financeiras ou investigar potenciais violações à regulamentação do financiamento político.

Finalmente, em mais de 25% dos países que demandam declarações financeiras de partidos políticos ou candidatos, não se requer que essa informação seja disponibilizada ao público (OHMAN, 2012, pp. 10-11, tradução nossa).

Bancos de dados globais como o da International IDEA permitem a análise comparada de diferentes sistemas de financiamento político e viabilizam discussões sobre os efeitos e consequências de mudanças (efetivadas ou projetadas) na regulamentação. Cuida-se, assim, de iniciativa fundamental para o desenvolvimento da agenda de pesquisas, em especial nessa quarta vertente, que tem um claro caráter mais normativo.

A segunda categoria de estudos que integram a vertente da literatura voltada à comparação entre sistemas de financiamento político é formada por estudos regionais ou focados em grupos de países, como o organizado por Anthony Butler (2010) e o coordenado por Kevin Cazas-Zamora e Daniel Zovatto (2016).

No caso da obra organizada por Butler (2010), a ideia é reunir experiências comuns e considerações aplicáveis a países em desenvolvimento de renda média, como México, Malásia, Botswana, Rússia, Brasil e África do Sul, ponderando, por exemplo, os efeitos do sistema de financiamento sobre o sistema partidário, os prós e contras dos sistemas privado e público de financiamento e os diferentes instrumentos para controlar o efeito do acesso desigual a recursos por parte de partidos e candidatos. Há a participação de pesquisadores de diversos dos países sobre os quais a obra versa, com contribuições que, embora oriundas de contextos específicos, são muitas vezes generalizáveis para o chamado “sul global”.

Extrai-se do estudo coordenado por Butler uma advertência importante e que ressalta a importância de estudos locais para focalizar adequadamente os problemas de cada sistema de financiamento, em consonância com as características próprias de cada ambiente político. Para Butler (2010, p. 7, tradução nossa):

(...) não há manuais de boas práticas confiáveis disponíveis para os reformadores, e não há remédios legislativos simples para os problemas relacionados ao financiamento político, aplicáveis a todos os sistemas políticos. Códigos internacionais de conduta muito simples propostos por organizações não-governamentais têm se mostrado quase sempre ineficazes ou contraproducentes.

A passagem do texto de Butler alerta para o fato de que, embora iniciativas como as adotadas pelo International IDEA sejam positivas e permitam estudos comparados entre

sistemas de financiamento, é preciso aproximar estudiosos de países em situações análogas, para que problemas mais específicos possam ser levantados.

O estudo de Cazas-Zamora e Zovatto (2016) é uma das iniciativas regionais mais recentes e interessantes. Colocando a América Latina no foco, ele levanta problemas bastante específicos do subcontinente, como o uso de financiamento ilegal ou espúrio, a questão das compras de favores políticos e dos conflitos de interesse, as grandes desigualdades das corridas eleitorais, o enfraquecimento dos partidos e a perda de credibilidade da própria regulamentação do financiamento político.

Há, finalmente, a terceira categoria de estudos que compõem a quarta vertente da literatura internacional sobre financiamento político, correspondente aos estudos mais específicos, que tomam mudanças pontuais no sistema de financiamento de países específicos, efetivadas ou projetadas, para discutir seus possíveis efeitos sobre o sistema político como um todo.

Exemplares desses estudos de menor abrangência são os de Che e Gale (1999) e o de Drazen, Limao e Stratmann (2004), que buscam compreender, a partir de modelos, os efeitos de limites às despesas de campanha e às doações sobre o sistema político, o de Houser e Stratmann (2005), que busca entender o efeito do financiamento público sobre a eleição de candidatos identificados como sendo de alta qualidade, e o de Mayer, Werner e Williams (2004), que analisa as taxas de reeleição nos Estados norte-americanos que implementaram novas regras de financiamento público das eleições.

## **2.2 Principais linhas da literatura brasileira sobre financiamento político**

No Brasil, embora a importância do tema do financiamento político remonte, pelo menos, ao início dos anos 90, a literatura correspondente teve seu desenvolvimento acelerado apenas a partir da década seguinte, com a publicação dos primeiros estudos de David Samuels (2001a).

O enfoque dos estudos voltados ao Brasil, no primeiro momento, foi a clássica questão do efeito das despesas de campanha sobre o desempenho eleitoral (financiamento como variável independente e obtenção de votos como variável dependente). Correntemente, pode-se dizer que a literatura brasileira de corte empírico sobre o financiamento político envolve não

apenas essa questão, como também a relativa às vantagens obtidas pelos financiadores e a referente aos determinantes do financiamento político (MANCUSO, 2015).

Conforme alerta Mancuso (2015), apesar da predominância das três vertentes mais clássicas, também no Brasil se encontram exemplares de uma quarta vertente, semelhante à encontrada em outros países, acerca da análise comparada dos diferentes sistemas de financiamento e de suas vantagens e desvantagens (BOURDOUKAN, 2009, entre outros), além de estudos que se dirigem a outros temas atinentes ao financiamento da política, como a legislação que rege o tema (SPECK, 2012, entre outros) e o financiamento empresarial em período não-eleitoral (CAMPOS, 2009).

Além disso, é digno de nota que o desenvolvimento da literatura sobre financiamento político no Brasil tem se concentrado em estudos empíricos ou descrições de sistemas de financiamento e suas variantes. Como se verá, não se encontra tão desenvolvida quanto na literatura de língua inglesa uma vertente que faça a aproximação entre o campo do financiamento político e o da teoria democrática – papel exercido, nos Estados Unidos, pelos estudos que se voltam aos precedentes da Suprema Corte na matéria. Mesmo a vertente comparativista, no Brasil, não tem o mesmo desenvolvimento da norte-americana e não articula elementos conceituais que auxiliem na problematização da desigualdade de influência, como se dá com os comentários jurisprudenciais norte-americanos<sup>16</sup>.

De qualquer maneira, a abordagem das principais vertentes da literatura brasileira sobre financiamento de campanhas será feita de maneira mais pormenorizada, nos itens seguintes, como foi feito no caso da literatura internacional. Isso é necessário para que se possa posicionar de maneira mais clara e precisa a presente tese em relação à literatura do campo, no capítulo seguinte.

### **2.2.1 Financiamento político e resultados eleitorais no Brasil**

O texto seminal do estudo do financiamento político no Brasil é o artigo em que David Samuels (2001a) propõe uma análise da relação entre o dinheiro e a política no país, a partir de dados das eleições gerais brasileiras de 1994 e 1998. Ao abordar de maneira pioneira esse tema, Samuels conclui que o financiamento político afeta fortemente os resultados eleitorais nas

---

<sup>16</sup> Ver capítulo 3, *infra*, em especial item 3.1.

corridas para o cargo de Deputado Federal, que as eleições brasileiras são extraordinariamente caras, que a maior parte dos recursos arrecadados provêm de empresas e que candidatos de esquerda têm grandes dificuldades de obter financiamento (SAMUELS, 2001a).

Essas conclusões de Samuels dão a largada para um considerável desenvolvimento da literatura de corte empírico que passa a investigar se a relação pouco clara, na literatura de língua inglesa, entre financiamento político e resultados eleitorais se mostra ou não mais evidente no caso brasileiro. Desde então, todas as eleições gerais, e muitas das municipais, foram objeto de estudos que, entre outras questões, analisaram a relação entre financiamento político e resultados eleitorais.

O próprio Samuels volta a analisar o tema em estudo subsequente, com enfoque nas eleições de 1990 e 1994 (SAMUELS, 2002). Desta feita, Samuels questiona as variáveis que explicam a variação de desempenho eleitoral de candidatos a Deputado Federal entre 1990 e 1994 e conclui que o volume de ganho de votos (volatilidade eleitoral) entre as duas eleições tendeu a acompanhar a proporção de financiamento alcançado em 1994. Samuels (2002) aponta que os Deputados não trocavam políticas localizadas (*pork*) por votos, como se imaginava, mas sim por recursos de campanha.

Pereira e Rennó (2007), analisando as eleições de 1998 e 2002, encontraram correlação positiva entre financiamento e reeleição na primeira dessas corridas, mas não na segunda. Outras variáveis relevantes estudadas por esses autores e positivamente correlacionadas com o desempenho eleitoral, ao lado do financiamento, foram emendas, composição da base de apoio ao governo e votação na eleição anterior (correlação positiva tanto em 1998 quanto em 2002), exercício de cargo na Mesa Diretora (correlação positiva para o pleito de 1998), emendas dirigidas ao Município de melhor desempenho eleitoral, apoio ao Presidente e exercício de relatorias (correlações positivas para a eleição de 2002).

Marcelino (2010), por sua vez, em estudo que tomou por base as eleições gerais de 2002 e 2006, concluiu que, tanto para nas corridas para o Senado Federal quanto nas para a Câmara dos Deputados, houve correlação positiva entre o financiamento obtido e a votação alcançada. O resultado revelado por Marcelino se sustenta tanto na análise agregada do país como um todo quanto na análise compartimentada estado por estado (MARCELINO, 2010).

Outro autor que se dedicou a examinar os efeitos do financiamento sobre a votação obtida nas eleições de 2002 e 2006 foi Mancuso (2012). Esse autor enfocou apenas a disputa para o cargo de Deputado Federal pelo Estado de São Paulo e mostrou que o financiamento político em geral, e o oriundo de pessoas jurídicas em particular, fluiu com mais vigor para os candidatos que foram eleitos do que para aqueles que não se elegeram. Apesar de encontrar

essa associação positiva, o autor ressalta que o financiamento é um dos fatores associados, embora certamente não o único, com o sucesso eleitoral (MANCUSO, 2012).

Enfocando exclusivamente as eleições gerais de 2006, tanto Figueiredo Filho (2009) quanto Peixoto (2010) verificam a mesma correlação positiva revelada por Samuels e Marcelino. Para ambos os autores, os gastos de campanha e as votações obtidas no pleito de 2006 para a Câmara dos Deputados estão correlacionados de maneira positiva e significativa. Além disso, eles identificam sinais de “efeito Jacobson” nessa corrida eleitoral, ou seja, de uma correlação positiva mais forte entre financiamento e resultados eleitorais no caso dos desafiantes e mais fraca (embora ainda significativa) no caso dos incumbentes.

Uma análise também voltada às eleições de 2006 é a responsável por um dos poucos resultados que não aponta correlação positiva entre financiamento político e desempenho eleitoral, no Brasil. Cuida-se do estudo de Bolognesi e Cervi (2011), que, analisando a corrida para o cargo de Deputado Federal pelo Paraná, em 2006, concluiu que, quando se adota como controle o tempo de exposição de cada candidato na propaganda eleitoral gratuita, não é perceptível a alegada correlação entre financiamento eleitoral e votos recebidos.

As eleições municipais de 2008 foram analisadas por Cervi (2010), com foco nas corridas para as prefeituras das capitais estaduais, e por Heiler (2011), com ênfase nas disputas para as Câmaras de Vereadores de alguns Municípios catarinenses pré-selecionados. Em ambos os casos, foram encontradas correlações positivas entre o financiamento político e o desempenho eleitoral.

As eleições de 2010 foram analisadas por Mancuso e Speck (2012), num estudo abrangente das corridas para Deputado Federal no Brasil como um todo e em cada um dos 26 Estados e no Distrito Federal. Nesse caso, a análise foi da correlação entre o financiamento empresarial e o desempenho eleitoral em cada corrida, tendo sido encontrada relação positiva no modelo nacional e em 22 dos 27 modelos estaduais / distrital.

Quanto às eleições de 2014, merece destaque a análise de Netto (2016), que analisa a correlação entre financiamento e desempenho eleitoral para os cargos de Deputado Federal e Deputado Estadual. A autora promove essa análise com a finalidade específica de comparar os candidatos em geral com os evangélicos e conclui que, em 2014, tanto para os candidatos em geral quanto para os evangélicos, há correlação positiva entre despesas de campanha e desempenho eleitoral<sup>17</sup> (NETTO, 2016).

---

<sup>17</sup> A hipótese formulada por Netto é a de que candidatos evangélicos dependem menos do financiamento político do que os candidatos em geral e, portanto, a correlação positiva entre despesas e votos seria pelo menos mais fraca do que a encontrada em relação aos candidatos em geral. Porém, a análise estatística não encontrou esse efeito.



O fato de a grande maioria dos estudos brasileiros sobre a relação entre financiamento e desempenho eleitoral encontrar correlações positivas, apesar das advertências quanto aos perigos desse tipo de achado remontarem aos anos 60, como visto, na literatura produzida em língua inglesa, certamente deve levar a alguma reflexão. O que acontece, no Brasil, é um caso mais claro de relação causal entre financiamento e desempenho eleitoral, por força de alguma característica do sistema político, ou os estudos é que padecem de algum viés que os impede de reconhecer as variáveis intervenientes e a endogeneidade entre a potencial explicação e o fato supostamente explicado?

Na presente tese, não se apresenta a questão da correlação entre financiamento e desempenho eleitoral e, assim, não é necessário o enfrentamento dessa questão de maneira direta. No entanto, cumpre mencionar que, conforme notado por Mancuso (2015), os problemas da omissão de variáveis relevantes, da endogeneidade entre variáveis dependente e independente e da explicitação dos mecanismos causais são desafios prementes a serem enfrentados pela literatura sobre financiamento político no Brasil. Por outro lado, alguns estudos que encontraram correlações positivas entre financiamento e desempenho eleitoral no Brasil mostram grande sofisticação metodológica, investindo em variáveis de controle e outros refinamentos de pesquisa sem com isso deixar de identificar a mencionada correlação positiva (PEREIRA E RENNÓ, 2007; MANCUSO E SPECK, 2012).

De qualquer modo, o desenvolvimento considerável dessa primeira vertente da literatura brasileira e o fato de os estudos correspondentes sustentarem uma correlação positiva entre financiamento e desempenho eleitoral apontam para a importância de identificar os principais financiadores e construir e testar hipóteses a respeito das suas características comuns, de suas estratégias e dos resultados que eles alcançam. Se o volume de financiamento se mostra relevante e talvez até decisivo para as eleições, é fundamental compreender quem provê esse financiamento, como ele é distribuído e que resultados ele alcança. Portanto, cuida-se de uma vertente da literatura que, embora não abranja a presente tese, sublinha a importância dela para o estudo sobre financiamento político no Brasil.

---

Pelo contrário, ela apontou correlação positiva nos casos em que as despesas de campanha são mais altas (ou seja, candidatos evangélicos muito bem financiados passam a ter um retorno significativamente maior, em votos, a cada aumento de despesas promovido). Cf. NETTO, 2016.

## 2.2.2 Financiamento político e efeitos sobre as políticas públicas no Brasil

A segunda vertente da literatura brasileira sobre financiamento político é a que se dedica a entender os efeitos do financiamento político sobre as políticas públicas ou, examinada a questão pelo ângulo complementar, os benefícios obtidos pelos financiadores políticos.

De acordo com Mancuso (2015), essa é a vertente mais recente da literatura brasileira sobre financiamento político, com os primeiros estudos remontando à década de 2000. As questões que animam os que se propõem a contribuir com essa parte do campo de estudos – não muito diversas das feitas no exterior – são: as doações de campanha resultam em benefícios aos financiadores? Em caso positivo, que benefícios são esses? Como demonstrar que se trata de benefícios decorrentes das contribuições, e não efeitos independentes das próprias políticas públicas?

Os estudos que compõem essa vertente colocam como variável independente o investimento eleitoral, como se dá com os estudos voltados à correlação entre financiamento e desempenho eleitoral. No entanto, a variável dependente varia de acordo com o desenho de pesquisa, já que corresponde, ela mesma, ao possível benefício obtido pelo financiador, a partir da influência do financiamento sobre as políticas públicas.

Os tipos de benefícios aventados pelos estudos que compõem essa corrente da literatura variam bastante, desde o acesso ao financiamento por bancos públicos até as despesas realizadas por Deputados Federais no exercício do mandato, por meio da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (Ceap). É certo, porém, que, independentemente do desenho de pesquisa adotado, essa vertente da literatura tem apresentado novas possibilidades de estudos e análises, em razão do desenvolvimento de técnicas de coleta, tratamento e análise de dados.

Há pelo menos dois estudos sobre o caso brasileiro que apontam que o financiamento político facilita o acesso, pelo doador, ao financiamento público. Esse resultado é especialmente interessante porque teria o potencial de criar um círculo vicioso entre o financiamento político e o acesso a empréstimos públicos, já que esses últimos muitas vezes têm condições bastante favoráveis, como longos prazos de carência e juros subsidiados. Um financiador político com acesso a esse tipo de empréstimo poderia “reinvestir” uma parte do próprio empréstimo em novos financiamentos políticos e, assim, criar um círculo vicioso em que acumula cada vez mais acesso ao poder político e também ao poder econômico.

Embora o desenho de pesquisa da tese não se insira nessa vertente da literatura, ela é capaz de focar a mesma espécie de tradução de poder econômico e poder político e vice-

versa que a tese busca focar pela identificação do perfil dos doadores mais influentes. Se o doador mais influente consegue ampliar as suas condições econômicas de ser ainda mais influente na próxima “rodada”, justamente por seu acesso ao poder político, então o poder econômico e o poder político ficam cada vez mais entrelaçados, com ameaças cada vez maiores à igualdade política, nos termos discutidos no primeiro capítulo.

O primeiro dos estudos que correlacionam doações de campanha e acesso ao financiamento público é o de Claessens, Feijen e Laeven (2008), que conclui que as empresas que mais doaram para as campanhas ao cargo de Deputado Federal nas eleições de 1998 e 2002 obtiveram uma quantidade significativamente maior de financiamento público (em especial, os concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES). O efeito identificado pelos três autores se mostrou ainda mais significativo no caso de empresas que contribuíram para campanhas de candidatos à reeleição, de candidatos de partidos da base de apoio ao Governo no Congresso e de candidatos que se sagraram vencedores (CLAESSENS, FEIJEN E LAEVEN, 2008)<sup>18</sup>.

O outro estudo que correlaciona positivamente as doações de campanha à obtenção de financiamento público, no Brasil, é de autoria de Lazzarini, Musacchio, Bandeira de Mello e Marcon (2011). Analisando contribuições empresariais às campanhas eleitorais brasileiras de 2002 e 2006, para os cargos de Presidente da República, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual / Distrital, os autores concluem que as empresas que financiaram mais intensamente campanhas vitoriosas receberam mais aportes do BNDES. Apesar disso, ao invés de atribuírem essa relação a um efeito das contribuições sobre a atividade do banco de desenvolvimento, os autores mencionam a possibilidade de ela ser decorrente de outros fatores, como a obtenção de contratos com o governo ou definições da política industrial em níveis mais altos (LAZZARINI ET. AL., 2011).

Há um terceiro estudo brasileiro que se dirige à eventual correlação entre financiamento político e obtenção de financiamento público por parte dos doadores, de autoria de Danylo Rocha (2011). Esse autor, após dirigir a análise especificamente às doações dirigidas à campanha do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais de 2010, conclui que muitas das empresas que receberam grandes aportes do BNDES entre 2008 e 2010 figuraram também como importantes financiadores da primeira campanha de Dilma Rousseff à Presidência da República. Apesar disso, ele aponta um baixo coeficiente de determinação, indicativo de problemas no modelo e, assim, prefere não concluir indicando evidências de uma

---

<sup>18</sup> A capacidade dos doadores mais influentes de dirigirem suas doações a candidatos que se sagram vencedores, ou seja, sua assertividade, é uma das hipóteses a ser testada ao longo da presente tese.

relação causal entre o acesso ao financiamento público e as doações de campanha (ROCHA, 2011).

É importante destacar que, embora apenas Rocha opte por não afirmar uma correlação relevante entre financiamento político e acesso a linhas de crédito público, o fato é que estudos que enfocam a atividade do BNDES como financiador podem sofrer um importante problema de viés de seleção em relação aos dados disponíveis. Isso porque o banco de desenvolvimento disponibiliza apenas dados relativos a empréstimos concedidos, não franqueando acesso dos pesquisadores a informações sobre empréstimos que foram solicitados e não foram concedidos.

Assim, em qualquer estudo que busque correlacionar o financiamento político com o acesso a empréstimos por parte do BNDES, é preciso atentar para o fato de que não se tem acesso aos dados de empréstimos que foram negados pelo banco de desenvolvimento, seja a doadores de campanha, seja a outras empresas que tenham se mostrado interessadas nas linhas de crédito. Dessa maneira, não há como afirmar que o financiamento político por parte das empresas de fato facilitou o acesso ao empréstimo por parte do banco, já que os pesquisadores não conseguem estimar uma taxa geral de concessão de financiamentos ou identificar o destino de pedidos de financiamento apresentados por empresas que não financiam campanhas.

A obtenção de contratos com o governo também é estudada como sendo a espécie de benefício que é obtida pelos financiadores políticos em virtude de suas doações de campanha. Samuels (2002) sugere que os contratos governamentais seriam, no Brasil, o principal benefício buscado pelos financiadores de campanha. Porém, estudos que testam empiricamente essa previsão, posicionando os contratos governamentais como variável dependente e mantendo o financiamento político como variável explicativa, têm encontrado resultados inconsistentes.

Por um lado, Boas, Hidalgo e Richardson (2014) sustentam, com base em análise dos contratos obtidos por doadores de campanha nas eleições de 2006, que as empresas que financiaram candidatos vitoriosos à Câmara dos Deputados, nesse pleito, obtiveram um volume maior de contratos com a União, nos meses seguintes. De outra parte, Mezzarana (2011), analisando contratos oriundos de emendas orçamentárias aprovadas a partir da iniciativa de Deputados Federais eleitos em 2002 e 2006, pelo Estado de São Paulo, não encontrou nenhum caso em que seria possível identificar como beneficiado um dos financiadores de campanha do Deputado correspondente.

Um estudo recente que busca correlacionar o financiamento político e a obtenção de contratos governamentais é o do cientista de dados Leonardo Sales (2017). Por meio do cruzamento de dados sobre financiamento de campanhas e sobre despesas realizadas por Deputados Federais por meio da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (Ceap) –

valores que cada representante pode dispendir com itens como transporte, alimentação, serviços gráficos, entre outros –, Sales concluiu que grande parte dos parlamentares (pelo menos 20% deles) direcionou despesas a empresas que figuraram como doadoras de campanha. Cuida-se de um estudo que mostra uma modalidade específica de obter contratos a partir de doações eleitorais e que exhibe, também, a potencialidade dos instrumentos de análise de dados para esse tipo de estudo.

Uma terceira maneira de correlacionar o financiamento político e a obtenção de benefícios pelos financiadores, comum inclusive na literatura de língua inglesa (HARTOG E MONROE, 2008), é posicionar como variável dependente o desempenho das firmas que fizeram doações de campanha, após as eleições. Esse desenho de pesquisa, na realidade, utiliza o desempenho das empresas como uma espécie de proxy, indicando que, de alguma maneira não especificada, a atuação delas como financiadoras políticas melhorou o desempenho das companhias.

Exemplos de estudos brasileiros que se valem desse desenho são o de Bandeira de Mello e Marcon (2005) e o de Claessens, Feijen e Laeven (2008). No primeiro caso, os autores não encontram correlação entre as doações de campanha realizadas pelas empresas nas eleições de 1998 e o seu desempenho no quadriênio seguinte (a explicação para o desempenho de cada uma se deveu, antes, a fatores econômicos e setoriais) (BANDEIRA DE MELLO E MARCON, 2005). Já no caso do estudo de Claessens, Feijen e Laeven (2008), os autores, que já haviam encontrado correlação positiva entre financiamento político e acesso a empréstimos públicos, também correlacionam positivamente as doações de campanha e o desempenho econômico das firmas. Como no caso dos empréstimos, indicam que a correlação é mais forte no caso de doações a candidatos vencedores, partidos da base de apoio ao Governo e candidatos à reeleição (CLAESSENS, FEIJEN E LAEVEN, 2008).

Os benefícios de natureza fiscal foram objeto de pelo menos dois estudos brasileiros que questionaram se eles poderiam ser identificados como decorrentes do financiamento político. Como no caso do acesso a empréstimos subsidiados e facilitados por parte do poder público, o achado que decorre desse tipo de estudo tem uma capacidade especial de apontar na direção de um círculo vicioso entre o financiamento político e a obtenção de vantagens econômicas capazes de viabilizar novas rodadas de financiamento político e assim por diante.

No entanto, os estudos com esse desenho são ainda menos conclusivos do que os que enfocam os empréstimos do BNDES. Araújo (2008), enfocando eventuais exceções à Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul a partir de doações de campanha, afirma que setores empresariais pouco competitivos fizeram importantes doações para a campanha de Lula à

Presidência em 2002, mas isso não se traduziu em maior protecionismo nos setores correspondentes. Já Gonçalves (2011; 2012), em dois estudos voltados à análise de mudanças normativas concernentes a contribuições sociais, como PIS, Cofins e CSLL, mostrou que vários setores que figuraram como financiadores nas campanhas presidenciais do Partido dos Trabalhadores em 2002 e 2006 figuraram também como beneficiários de normas editadas pelo Poder Executivo Federal em relação a esses tributos. No entanto, a autora prefere não apontar uma relação de causalidade entre as variáveis, por reconhecer grandes dificuldades de controlar variáveis intervenientes e também pelo nível de agregação dos dados tributários disponíveis (GONÇALVES, 2011; GONÇALVES, 2012).

Um outro desenho de pesquisa, utilizado por Mezzarana (2011), busca ampliar a identificação de benefícios eventualmente obtidos por financiadores de campanha por meio da coleta de reportagens que noticiem suspeitas de favorecimento de qualquer tipo. A autora demonstra que são comumente noticiados supostos favorecimentos pontuais a doadores de campanha, tanto indicando situações em que o financiador é beneficiado pelo agente político após a corrida eleitoral quanto apontando casos em que uma empresa é favorecida num primeiro momento e depois se torna financiadora política (MEZZARANA, 2011)<sup>19</sup>.

Um desafio comum a todos os estudos que buscam identificar benefícios obtidos pelos financiadores e/ou modificações nas políticas públicas decorrentes de doações de campanha é a endogeneidade. É difícil separar, num estudo empírico e especialmente quantitativo, a situação em que um agente político agiu de modo a moldar uma política pública de uma determinada maneira para beneficiar um ou alguns de seus financiadores daquela em que ele agiu para moldar a mesma política pública da mesma maneira, mas motivado pelo fato de essa atitude corresponder à sua visão do que é o interesse público ou pelo menos o interesse legítimo de seus eleitores. Como essa segunda motivação pode ser clara desde o início da campanha – e o ideal, inclusive, é que a campanha se preste a esclarecer justamente a visão dos candidatos sobre o interesse público –, o posicionamento do candidato pode atrair o financiamento por parte de uma empresa que venha a ser beneficiada com políticas defendidas de maneira escorregada pelo candidato.

A situação que os estudos dessa vertente da literatura buscam identificar, portanto, que é uma simples relação entre o financiamento político e o benefício aos financiadores, não

---

<sup>19</sup> Apesar de interessante para iluminar uma eventual mecânica de troca de favores entre políticos e financiadores, a limitação desse tipo de desenho de pesquisa é clara, por depender de decisões dos veículos de comunicação quanto ao que publicar ou não e até mesmo de eventual “abafamento” de situações, antes que elas venham a público. Há, portanto, dificuldades de generalização, em pesquisas com esse tipo de desenho.

necessariamente significa uma “compra de favores”. Pode se tratar da simples identificação, por um financiador, de um candidato que genuína e claramente defenda posições políticas que circunstancialmente o favorecem, seguido do apoio ao candidato e da eventual implementação – também livre de subterfúgios – da mesma política<sup>20</sup>.

### 2.2.3 Os estudos brasileiros sobre determinantes das doações eleitorais

Uma terceira vertente dos estudos brasileiros sobre o financiamento político corresponde aos estudos que buscam localizar os determinantes das doações eleitorais. Nas palavras de Mancuso, tais estudos são aqueles que se agregam ao redor da pergunta: “que fatores explicam as contribuições e os gastos de campanha?” (MANCUSO, 2015, p. 158).

O interessante dessa terceira vertente – também uma circunstância que a distingue bastante das duas anteriores – é que o financiamento político deixa de ser a variável independente para figurar como variável dependente. Dito de outra maneira, a busca não é mais por explicar determinados fatos pelo financiamento político, mas por explicar o financiamento político.

Mancuso sugere que os estudos que se voltam aos determinantes das doações eleitorais podem ser divididos conforme o tipo de determinante proposto. Para esse autor, haveria, de um lado, um conjunto (maior) de análises que propõe determinantes políticos para as doações e, de outro, um rol (menor) de estudos que sugere determinantes econômicos e/ou sociais (MANCUSO, 2015, p. 167).

Entre os determinantes políticos, quatro deles figurariam como determinantes mais comuns na literatura e outros tantos poderiam ser considerados de utilização episódica. Os quatro determinantes principais seriam: partidos políticos, pertença à base de apoio do Governo, exercício de mandato (busca da reeleição) e magnitude do distrito (MANCUSO, 2015, p. 167).

Entre os estudos voltados a analisar os partidos políticos como determinantes das doações eleitorais, caberia destacar o estudo seminal de Samuels (2001a), em que ele conclui,

---

<sup>20</sup> Acerca desse importante ponto, cumpre lembrar a passagem de Stratmann, que já se teve a oportunidade de destacar, em relação à literatura de língua inglesa: “Incumbentes que recebem doações de grupos de interesse cedem a seus desejos por terem recebido as contribuições, ou eles recebem as doações porque já estão comprometidos com o ponto de vista dos grupos de interesse?” (STRATMANN, 2005, p. 143, tradução nossa). Embora o norte-americano se refira aos incumbentes, o mesmo compromisso prévio pode ser feito por um candidato desafiante, se ele deixar claro o seu comprometimento com a visão política correspondente ao longo da campanha.

com base nos dados das eleições de 1994 e 1998, que os partidos de esquerda receberam menos contribuições de campanha em geral e, especialmente, menos contribuições oriundas de pessoas jurídicas.

Em análise que abrange as eleições de 2002 e 2006, Lemos, Marcelino e Pederiva (2010) observaram situação semelhante à inicialmente apontada por Samuels, já que apontam que os partidos que mais fizeram gastos eleitorais foram o PSDB e o então PFL (hoje DEM), ambas agremiações que não podem ser classificadas como de esquerda. Mancuso (2012), focando as candidaturas do Estado de São Paulo ao cargo de Deputado Federal nas mesmas eleições, conclui que os partidos de esquerda receberam menos doações que os de direita, que esses mesmos partidos de esquerda dependeram muito mais das doações de pessoas físicas, em relação aos partidos de direita, e que os partidos de centro apresentaram as maiores proporções de doações de pessoas jurídicas.

Já em relação às eleições de 2010, Speck (2011) observa o que Mancuso apontara sobre os dois pleitos anteriores: no caso dos candidatos de partidos de centro e de direita, a proporção de doações empresariais foi superior à de oriundas de pessoas físicas, mas, no caso dos partidos de esquerda, a participação das doações de pessoas físicas foi mais importante.

Duas análises se destacam entre aquelas que buscaram compreender os determinantes políticos, partidários ou não, nas eleições de 2014. Netto (2016) investiga se os candidatos evangélicos aos cargos de Deputado Federal e Estadual obtiveram mais ou menos recursos em 2014, concluindo que eles obtiveram menos doações, sem influência do fator partidário. Já Mancuso, Horochovski e Camargo (2016) discutem os fatores individuais e setoriais envolvidos na decisão dos empresários de doar ou não para as campanhas de 2014 à Presidência da República, destacando que as doações empresariais tiveram um papel fundamental, principalmente nas candidaturas que obtiveram melhor desempenho, e que as doações vieram principalmente dos setores da indústria da transformação, da construção e das atividades financeiras. Quando à variável partidária, Mancuso, Horochovski e Camargo destacam que as candidaturas em que havia maiores chances de sucesso receberam grandes doações empresariais, independentemente do partido correspondente e que, em relação às candidaturas menos competitivas, as de direita receberam maiores doações empresariais que as de esquerda (MANCUSO, HOROCHOVSKI E CAMARGO, 2016, pp. 57-58).

O segundo dos determinantes políticos mais comumente utilizados para explicar o financiamento político, a saber, a pertença à base de apoio do governo, é analisada por diversos estudos, que são uníssonos em afirmar que esse determinante guarda correlação positiva e significativa com o volume de financiamento concedido. Samuels (2001a) já havia indicado



esse efeito, em relação às eleições de 1994 e 1998, tendo sido seguido por Lemos, Marcelino e Pederiva (2010), Mezzarana (2011) e Mancuso (2012), todos estes a partir de análises das eleições de 2002 e 2006<sup>21</sup>.

Quanto ao exercício do mandato como determinante das doações eleitorais, há pelo menos três estudos que apontam uma grande vantagem dos candidatos à reeleição na obtenção de financiamento político, especialmente o empresarial. Esse resultado é apontado por Lemos, Marcelino e Pederiva (2010), Marcelino (2010) e Mancuso (2012), sempre com referência aos pleitos de 2002 e 2006.

Finalmente, em relação ao último dos determinantes políticos que podem ser tomados como comuns na literatura – a magnitude do distrito –, há estudos com desenhos e resultados diferentes. Enquanto Samuels (2001c) e Marcelino (2010), analisando eleições gerais (de 1994 e 1998 e de 2002 e 2006, respectivamente) encontram associação negativa entre a magnitude do distrito e a receita eleitoral média dos candidatos – ou seja, quanto mais cadeiras em disputa, menor o volume médio de doações recebidas –, Peixoto (2010), analisando as eleições municipais de 2008, aponta que quanto maior o número de cadeiras em disputa nos legislativos municipais maior o custo médio da campanha, por eleitor.

Há outros determinantes políticos, menos comuns, mas ainda assim apontados pela literatura como relevantes para explicar o financiamento político. Samuels (2001c) destaca a variável “qualidade do candidato” – conforme medida por uma organização não-governamental – e sua correlação positiva com as receitas de campanha correspondentes. O mesmo autor, em outro estudo, destaca que a votação anterior e a proporção de emendas orçamentárias obtidas, ponderada pela magnitude do distrito, também guardam correlação positiva com o financiamento obtido (SAMUELS, 2002).

Mezzarana (2011) questiona o achado de Samuels (2002) sobre o efeito das emendas orçamentárias. Essa autora, em sua já mencionada análise dos contratos oriundos de emendas orçamentárias aprovadas a partir da iniciativa de Deputados Federais eleitos em 2002 e 2006, pelo Estado de São Paulo, não encontra correlação entre as emendas e o financiamento político, seja no caso em que o financiamento se daria “por ambição” (financiamento antes das emendas) ou “por gratidão” (emendas antes do financiamento).

---

<sup>21</sup> O interessante das análises que enfocaram as eleições de 2002 e 2006 é que elas puderam captar a mudança de governo, em nível federal, entre Fernando Henrique Cardoso (eleições de 2002) e Lula (pleito de 2006). Os três estudos perceberam um significativo aumento no financiamento político em geral e no financiamento empresarial em particular para os candidatos a cargos parlamentares federais pelo Partido dos Trabalhadores (PT) entre as duas eleições, refletindo a maior atração de financiamento dos candidatos da base do governo em relação aos opositoristas, ainda que a sigla seja a mesma.

Santos (2009) levanta a possibilidade de a trajetória política do financiado funcionar como determinante do financiamento. Esse autor, analisando as eleições de 2002 para o cargo de Deputado Federal, revela que os financiadores concentraram suas doações em candidatos que tiveram ou viriam a ter trajetórias políticas de destaque, entendidas estas como aquelas que incluem o exercício de cargos como os da Mesa da Câmara dos Deputados e os de Líderes de bancadas ou blocos parlamentares (SANTOS, 2009).

Marcelino (2010) aponta três variáveis políticas que não são comuns na literatura como determinantes do financiamento eleitoral: o número de filiados ao partido do candidato em seu Estado, o pertencimento do candidato ao partido do Governador do Estado e o desempenho dos candidatos em pesquisas de opinião. As duas primeiras variáveis se correlacionam positivamente com as receitas de campanha, segundo Marcelino. Já quanto às pesquisas de opinião, o autor observou que uma redução da diferença entre o primeiro e o segundo colocado nas intenções de voto entre uma e outra pesquisa ensejou um aumento das doações dirigidas ao segundo colocado (MARCELINO, 2010).

Peixoto (2010) observa que o acirramento da competição na corrida eleitoral para Prefeito em 2008, medida pelo número efetivo de partidos, está correlacionado positivamente com o aumento das receitas de campanha. No mesmo estudo, o autor observa que o número de eleitores dos Municípios reduz o custo da campanha por eleitor – o que sugeriria economias de escala / custos marginais decrescentes (PEIXOTO, 2010).

Já Speck (2011), analisando as eleições para a Presidência da República e para o cargo de Deputado Federal em 2010, sugere dois determinantes políticos para o financiamento de campanhas: o pertencimento a partido que integra a coalização do partido vencedor da disputa para a Presidência da República e o fato de a eleição se dar no sistema proporcional ou majoritário. Para esse autor, candidatos de partidos que integraram a coalizão vencedora no pleito presidencial receberam maiores volumes de financiamento empresarial e houve uma diferença na dispersão das doações nos casos das eleições majoritárias e proporcionais. De acordo com Speck, verificou-se maior dispersão das doações no caso das eleições majoritárias, com financiamento de vários candidatos tidos como viáveis, e concentração das transferências nas candidaturas que viriam a ser vitoriosas no caso das eleições proporcionais.

A expectativa de vitória, indicada por pesquisas de intenção de voto, também tem sido analisada como determinante do financiamento político. Bruno Fernando da Silva, debruçando-se sobre eleições para o cargo de Prefeito em diversas capitais brasileiras entre 2008 e 2016, conclui que as intenções de voto e o apoio do Governador guardaram correlações positivas com o financiamento obtido pelos candidatos, em todos os pleitos analisados. Em relação a 2008 e

2012, o autor também conclui que a relação entre receitas e resultado eleitoral é superestimada se não se realiza um controle por meio da variável expectativa de voto (SILVA, 2017, p. 19).

Em relação aos determinantes econômicos e sociais que são aventados pela literatura para explicar o financiamento político, merece destaque o setor econômico integrado pelo doador. Esse é um dos poucos determinantes estudados que diz respeito diretamente ao doador e, assim, sugere que a explicação para o financiamento pode estar mais na situação dele do que em características do receptor ou do sistema político.

Desde o estudo seminal de Samuels (2001a), o determinante “setor econômico” é aventado como relevante para compreender o financiamento político. Samuels, com base nas eleições de 1994 e 1998, mostra que a maior parte do financiamento eleitoral empresarial advém de setores mais expostos à regulação ou à influência estatal, destacando-se, entre eles, os setores financeiro, de construção e o da indústria pesada (siderurgia e petroquímica). Além disso, o autor identifica que há uma maior ênfase nas contribuições para as corridas presidenciais por parte dos setores bancário e da indústria pesada e uma preferência por financiar candidatos a governos estaduais por parte do setor de construção (SAMUELS, 2001a)<sup>22</sup>.

Bandeira de Mello, Marcon e Alberton (2008) também analisam a influência do setor econômico a que pertence a firma sobre a sua disposição de prestar financiamento político. Esses autores apontam, de maneira semelhante à indicada por Samuels (2001a), que setores mais expostos à regulação estatal ou cuja atividade gere maiores riscos à comunidade tendem a participar mais intensamente do financiamento de campanhas. No entanto, esses autores sustentam que a “orientação da firma a *stakeholders*” – gerenciamento da companhia no sentido de atender diversos grupos cujos interesses repercutem na administração da empresa – tem potencial explicativo maior do que o setor econômico (BANDEIRA DE MELLO, MARCON E ALBERTON, 2008).

Outro determinante social tratado pela literatura sobre financiamento político no Brasil corresponde a características do eleitorado, como o nível de riqueza e a proporção de eleitores mais velhos. Samuels (2001c) encontra correlação negativa entre a renda do eleitorado e o volume de financiamento político e, também, entre a proporção de eleitores mais idosos e as doações de campanha.

---

<sup>22</sup> Samuels interpreta que isso se deve ao fato de os temas relativos à macroeconomia ficarem a cargo da União – e especialmente do Poder Executivo Federal – e de as obras de infraestrutura mais comuns (como a pavimentação de rodovias, a construção de pontes, escolas e hospitais) serem gerenciadas por governos estaduais (SAMUELS, 2001a).

De acordo com Marcelino (2010), o nível de associativismo também pode ser tratado como determinante social do financiamento político. Analisando as eleições de 2002 e 2006 para o Congresso Nacional, o autor encontra correlação negativa significativa entre o “número de associações e fundações no Estado, dividido pelo número de eleitores registrados no Estado” e a média de receitas eleitorais correspondente. Em outras palavras, quanto mais associativismo, menos financiamento político (MARCELINO, 2010)<sup>23</sup>.

Peixoto (2010), em sua análise sobre as eleições municipais de 2008, encontra variáveis sociais correlacionadas positivamente com o custo médio das campanhas e variáveis negativamente correlacionadas com ele. As correlações positivas seriam com o Produto Interno Bruto (PIB) municipal *per capita*, o grau de urbanização, o GINI municipal, a presença de transmissoras de televisão e o pertencimento do Município a regiões metropolitanas. Já os fatores que guardam correlação negativa com o financiamento seriam a profissionalização da Administração Pública, a fracionalização do PIB municipal (diversificação da economia do município) e a taxa de analfabetismo (essa última relevante apenas para as corridas para o cargo de Vereador) (PEIXOTO, 2010).

Finalmente, estudo de Saachet e Speck (2011) aponta correlação entre o gênero do candidato e o nível de financiamento político por ele obtido. A partir de dados das eleições de 2006 e 2010, os autores afirmam que as candidatas do gênero feminino receberam significativamente menos financiamento do que os candidatos do gênero masculino (SAACHET E SPECK, 2011).

Uma categorização alternativa dos estudos sobre os determinantes das doações eleitorais distinguiria determinantes que dizem respeito ao receptor da doação (candidato ou partido), determinantes que dizem respeito ao doador (setor econômico, posição na economia) e determinantes que dizem respeito à arena (magnitude do distrito, características do eleitorado, etc.). Essa categorização talvez pudesse ajudar a iluminar uma questão que se encontra subjacente à doação eleitoral, e tem grande importância, a saber, a motivação do doador.

Na literatura de língua inglesa, há estudos que questionam de maneira ampla se os financiadores promovem doações de campanha movidos pela ideologia ou pelo pragmatismo (MCMENAMIN, 2012). Essa questão tem importância especial em contextos como o norte-americano, já que a discussão a respeito da regulação do financiamento político encontra-se imbricada com o tema da liberdade de expressão. Também por essa razão, esse é um ponto em

---

<sup>23</sup> Marcelino interpreta esse resultado como sendo sinal de que o associativismo diminui a demanda por recursos para a campanha, pois o próprio associativismo ofereceria um canal para a divulgação das propostas dos candidatos (MARCELINO, 2010).

que o desenvolvimento da literatura sobre financiamento de campanhas pode dialogar com a teoria democrática<sup>24</sup>.

No Brasil, embora a maioria dos estudos, como visto, invista num determinante específico das doações eleitorais e o analise empiricamente, há um recente texto de Speck que lança uma abordagem mais próxima à de McMnamin (2012). Em tal estudo, Speck (2016) propõe maneiras de identificar a motivação do doador por trás dos diferentes determinantes. A pergunta central lançada por Speck seria se os financiadores querem definir o vencedor das eleições ou garantir acesso a ele independentemente de sua identidade. A partir da investigação acerca dessa motivação é possível extrair consequências para os princípios subjacentes ao sistema de financiamento político, com conexões mais visíveis com as discussões da teoria democrática.

Nesse sentido, alguns determinantes que dizem respeito ao receptor das doações – como o partido ou a qualidade do candidato – sinalizariam um intuito ideológico (ou alterador, para utilizar a terminologia de Speck), enquanto que determinantes relativos ao doador (como o setor econômico ou a posição na economia) seriam indicativos de uma motivação mais pragmática (ou precavida, como classifica Speck). Nem todos os determinantes seguiriam essa correspondência – a pertinência à base do governo, por exemplo, embora diga respeito ao receptor, possivelmente indica mais fortemente uma motivação pragmática / precavida –, mas uma abordagem mais abrangente das motivações por trás das doações seria interessante para aproximar os estudos empíricos das discussões da teoria democrática.

#### **2.2.4 Estudos comparados dos sistemas de financiamento, no Brasil**

Apesar de os estudos sobre financiamento político no Brasil terem se intensificado a partir do início da década de 2000, foram poucos os autores que, desde então, se dedicaram a promover estudos comparados dos sistemas de financiamento.

Como destacam Reis, Ferreira e Fialho (2011), não há, na literatura brasileira sobre financiamento político, uma sistematização das diferentes maneiras pelas quais o estado pode regular a relação entre dinheiro e política, apesar da necessidade de organizar tal conhecimento a fim de subsidiar o debate público. Os autores ressaltam que, embora pelo menos desde 2003

---

<sup>24</sup> É interessante chamar a atenção para o fato de que o título do estudo de McMnamin se refere – talvez de maneira cética – ao financiamento como liberdade de expressão (“*if money talks*”).

se discuta uma mudança no sistema de financiamento de campanhas em vigor no país, na década de 2000 apenas estudos muito esparsos se dedicaram ao tema (REIS, FERREIRA E FIALHO, 2011).

Com certeza, umas das primeiras referências importantes incorporadas ao campo de estudo no Brasil é o breve estudo de Rubio (2005), que, comparando as diferenças entre os sistemas de financiamento político em vigor nos países da América Latina, ilumina alguns pontos da discussão. É a partir desse texto que se identifica a existência de sistemas mistos (com financiamento privado permitido, embora com algumas restrições, e financiamento público em diferentes escalas e modalidades) como característica dos países latino-americanos. Ademais, Rubio destaca desde logo a importância de conjugar ao sistema de financiamento uma estrutura de controle que evite a influência de fundos políticos ilegais, que poriam a perder todo o esforço no sentido de tornar a competição política equilibrada (RUBIO, 2005).

Entre os autores brasileiros que se dedicaram aos estudos comparados dos sistemas de financiamento, cumpre destacar os estudos de Pironi (2008) e Bourdoukan (2009), ambos desenvolvidos no final da década de 2000. As duas autoras buscam posicionar o sistema brasileiro em relação aos sistemas de financiamento político vigentes nos outros países do globo e tentam extrair consequências mais amplas para cada configuração da relação entre dinheiro e política.

Pironi (2008) toma como referência para a sua análise dos sistemas de financiamento político em vigor na América Latina a teoria da justiça como equidade e a ideia rawlsiana de valor equitativo das liberdades políticas. Com base nisso, ela defende, na linha lançada por Rubio, a importância de um sistema misto de financiamento político, que impeça a impermeabilidade do sistema político a novas forças sociais e, ao mesmo tempo, controle a desigualdade de influência sobre os representantes. Um dos principais pontos defendidos por Pironi é a reforma do sistema de financiamento brasileiro, com limites nominais e mais baixos às doações privadas, de modo a ampliar o rol de financiadores e dispersar o peso de cada contribuição (PIRONI, 2008).

Bourdoukan (2009), por sua vez, extrai de seu estudo comparado dos sistemas de financiamento político importantes relações entre estes e o sistema eleitoral correspondente. A autora conclui que o sistema de financiamento exclusivamente privado é mais comum em países que se valem do sistema eleitoral majoritário, enquanto que o financiamento público costuma ser adotado em países que se valem do sistema eleitoral proporcional. Os países em que as eleições são proporcionais – como o Brasil – costumam também alocar os recursos públicos destinados ao financiamento político com base em algum critério que reflita a correlação de

forças em algum momento passado, como a distribuição de cadeiras no parlamento ou a proporção de votos na eleição anterior. Para Bourdoukan, seus achados apoiam a hipótese de que os sistemas de financiamento político públicos são utilizados, na prática, como forma de restringir o mercado eleitoral em favor de partidos mais estabelecidos (BOURDOUKAN, 2009).

Finalmente, há o estudo de Reis, Ferreira e Fialho (2011), que tem o objetivo expresso de alcançar uma taxonomia dos sistemas de financiamento político, com vistas a subsidiar o debate político brasileiro. Esses autores selecionam 8 (oito) variáveis e propõem medidas para operacionalizá-las, de maneira a refletir as características mais importantes de cada sistema de financiamento político. Nesse sentido, o sistema de financiamento seria definido por: (i) natureza pública, privada ou mista do financiamento; (ii) destinação do financiamento a partidos ou candidatos; (iii) proibição ou autorização de doações por parte de pessoas jurídicas; (iv) existência de tetos para doações e natureza do teto; (v) momento em que se exige a prestação de contas; (vi) existência de limites de gastos e proibições quanto a tipos de despesas; (vii) restrições à aquisição de espaço publicitário em veículos de comunicação de massa; e (viii) subsídios públicos à veiculação de campanhas em veículos de comunicação de massa (REIS, FERREIRA E FIALHO, 2011).

O estudo de Reis, Ferreira e Fialho (2011), além de esboçar uma taxonomia dos sistemas de financiamento político com vistas ao caso brasileiro, promove a comparação desse sistema classificatório com taxonomias presentes na literatura estrangeira, como as utilizadas pelas organizações internacionais *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)* e *International Foundation for Electoral Systems – (IFES)*<sup>25</sup>.

Iniciativas brasileiras voltadas à comparação entre os diferentes sistemas de financiamento político, com a discussão sobre vantagens, desvantagens, adequações e inadequações de cada um, são fundamentais para informar o debate político a respeito do tema. Cuida-se, assim, de uma vertente da literatura com viés mais normativo do que as análises empíricas mais comuns e que, como no caso dessas últimas, também tem se valido da crescente capacidade de análise de dados possibilitada por novos métodos, técnicas e desenhos de pesquisa.

---

<sup>25</sup> Trata-se das bases de dados utilizadas no levantamento a que fez referência a parte da tese dedicada à literatura estrangeira (OHMAN, 2012).

### **3 A tese, a teoria democrática e o financiamento político**

Nos capítulos anteriores, foram abordados alguns conceitos da teoria democrática especialmente relevantes para a problematização da desigualdade de influência política – em especial as ideias de valor equitativo das liberdades políticas, gerenciamento da democracia, democracia como coparticipação e responsabilidade moral do cidadão – e os principais temas estudados no campo do financiamento político, no Brasil e no exterior. O presente capítulo pretende promover o fechamento da revisão de literatura necessária para a presente tese por meio da descrição das tentativas de aproximação entre essas duas áreas temáticas.

O financiamento político, sendo fundamental para a operação prática das democracias – já que como ressaltava Heard (1960, p. 4), “onde quer que haja governo, há dinheiro na política” –, é um tema claramente relevante para a teoria democrática. Um sistema de financiamento que funciona mal transforma conceitos caros à teoria democrática em meras exortações vazias, fazendo com que um governo idealizado como democrático se mostre, na prática, dissociado dos valores centrais à democracia.

Da mesma forma, uma série de ideias da teoria democrática, como as abordadas no capítulo 1, são essenciais para dar sentido aos estudos sobre financiamento político. Se não há um conjunto de valores que são buscados por meio do sistema político – em geral, os valores democráticos –, o estudo do financiamento político fica como que destituído de critérios que o informem. Ideias como as de igualdade e governo justo encontram-se muitas vezes subjacentes a análises relativas ao financiamento político, ainda que os autores desses estudos não se deem conta disso explícita ou implicitamente.

Dessas duas considerações extrai-se que a aproximação entre os campos de estudos da teoria democrática e do financiamento político é salutar para ambos. Aproximando-se do campo do financiamento político, a teoria democrática pode evitar que seus conceitos se tornem excessivamente destacados da realidade, ou mesmo meramente formais. Por outro lado, se os estudos sobre financiamento político se aproximarem mais da teoria democrática, poderão dar um sentido mais amplo e uma maior relevância às análises que têm sido produzidas.

Apesar disso, como se verá, é relativamente incomum encontrar, no Brasil, estudos que promovam um diálogo entre os dois campos, sejam estudos de teoria democrática que abordem com propriedade os temas de financiamento político, sejam abordagens de financiamento político bem ancorados em ideias da teoria democrática. A primeira parte do capítulo relatará, brevemente, alguns poucos esforços nesse sentido que têm sido promovidos no Brasil e o



desenvolvimento maior desse diálogo na literatura em língua inglesa, especialmente nos Estados Unidos.

A segunda parte do capítulo, por sua vez, buscará explicitar de que maneira a presente tese se relaciona com os campos de estudos da teoria democrática e do financiamento político e, especialmente, de que maneira ela pretende contribuir com o esforço de aproximar os dois campos. Com isso, espera-se deixar mais clara a contribuição pretendida aos campos de estudos e a união da tese ao esforço de dar mais concretude aos estudos da teoria democrática e maior profundidade às análises sobre financiamento político.

Com a exposição desses pontos, restará completa a abordagem das principais linhas da Ciência Política com as quais a tese pretende dialogar, possibilitando o avanço à exposição dos dados, das hipóteses e das conclusões do estudo sobre os financiadores políticos mais influentes do Brasil.

### **3.1 A aproximação entre os campos da teoria democrática e do financiamento político**

Os textos brasileiros que abordam conceitos da teoria democrática costumam se distinguir daqueles devotados ao financiamento político por uma série de critérios. De maneira marcante, os textos sobre a teoria democrática costumam ser esforços teóricos de construção conceitual, enquanto que os estudos produzidos no campo do financiamento político são em geral análises empíricas, a partir de dados, hipóteses e conclusões. Poucos estudos buscam cruzar essa fronteira e abordar conjuntamente a teoria democrática e o financiamento, apesar de essa atitude, como visto, poder resultar num avanço para ambos os campos.

Uma tentativa interessante de contribuir simultaneamente para os campos da teoria democrática e do financiamento político é a de Cristiane Pironi (2008). Essa autora busca partir da ideia rawlsiana de valor equitativo das liberdades políticas para tecer comentários sobre como se dá o financiamento de campanhas no Brasil e na América Latina. No entanto, embora a revisão da literatura relacionada à teoria democrática seja bastante aprofundada, a análise sobre o financiamento político é bastante geral, abrangendo apenas as características mais amplas do sistema (PIRONI, 2008, pp. 109-139).

O estudo de Pironi, assim, embora mergulhe com bastante profundidade em temas da teoria democrática, na verdade não realiza uma verdadeira conjugação dessa abordagem com a análise do financiamento político. O sistema brasileiro de financiamento de campanhas aparece

nesse estudo mais como uma ilustração da importância dos conceitos teóricos e de sua projeção – sem dúvida fundamental – sobre esse tema.

Bruno Carazza dos Santos (2016) tem uma abordagem diferente da de Pironi, enfatizando antes a análise do financiamento político no Brasil do que a teoria democrática, embora trate com profundidade da teoria do *rent-seeking*. Com a abordagem dessa teoria, nos limites entre a Economia e a Ciência Política, Santos tangencia a teoria democrática, pois, por trás do diagnóstico do *rent-seeking* como um incentivo perverso nos sistemas políticos, está um modelo de democracia baseado na igualdade política – ou, pelo menos, na inclusão e no pluralismo, nos moldes de Dahl (SANTOS, 2016, p. 23).

Talvez uma iniciativa ainda mais positiva no sentido da integração entre os conceitos da teoria democrática e os estudos sobre financiamento político no Brasil seja a busca de Speck (2016) por compreender as motivações das empresas quando financiam campanhas políticas no Brasil. Embora o autor não se refira a autores que se dediquem exclusivamente à teoria democrática, o desenho de pesquisa abre novos caminhos para a aproximação entre a análise empírica do financiamento e conceitos centrais da teoria.

Isso se dá porque o estudo de Speck (2016) é voltado a compreender, a partir da ótica das empresas, as suas motivações para financiar a política. Para fazer isso, o autor identifica duas grandes famílias de motivações: alteração dos resultados eleitorais e acesso aos eleitos. A análise passa então a ser feita a partir dos padrões de concentração e dispersão de doações, indicativos, respectivamente, dos objetivos de alterar os resultados ou garantir acesso aos eleitos (SPECK, 2016, p. 57).

Com isso, fica clara a conexão entre o estudo de Speck e a ideia de igualdade e acesso igual aos representantes ou, em termos dworkinianos, “direito a igual respeito e consideração” (DWORKIN, 2005). Ao identificar e enfatizar a busca por um acesso privilegiado aos eleitos, por parte dos doadores, Speck dá um significado mais profundo à análise que faz do sistema de financiamento político, que passa então a indicar um desvio em relação ao ideal de acesso equitativo.

Esforço semelhante é feito por Mohallem (2015). Esse autor, em análise sobre o financiamento das eleições presidenciais de 2014, destaca, ainda que brevemente, a tensão entre democracia e dinheiro e o risco representado pelo surgimento, a partir do financiamento político, de “espaços privilegiados de acesso ao poder”, de modo que “o dinheiro passa a ser a maior ameaça à democracia” (MOHALLEM, 2015, p. 103).

É importante notar, porém, que mesmo nesses quatro notáveis estudos brasileiros, não há um tratamento igualmente aprofundado nas questões da teoria democrática e na análise do

sistema de financiamento político. Os textos apontados, embora consigam em alguma medida articular os campos, ora se inclinam à teoria democrática (como no caso de Pironi), ora se dedicam mais ao financiamento político (como nos casos de Santos, Speck e Mohallem). Como se viu, há uma série de outros estudos brasileiros em que a análise do financiamento político não é nem mesmo indiretamente correlacionada com as ideias da teoria democrática – são estudos empíricos puros, sem explorar as suas repercussões para a teoria democrática –, além de outros que correspondem a elaborações conceituais da teoria democrática que não resgatam o tema do financiamento político nem mesmo a título ilustrativo.

Essa relativa falta de comunicação entre os campos da teoria democrática e do financiamento político no Brasil não é acompanhada por uma separação tão estanque na literatura produzida em língua inglesa. No exterior, é um pouco mais comum a produção de estudos que abarquem de maneira equilibrada as duas abordagens, articulando melhor os conceitos da teoria democrática com os estudos aplicados sobre o financiamento político.

A maior parte dos textos que promove esse diálogo o faz ao discutir a jurisprudência da Suprema Corte norte-americana sobre o financiamento de campanhas. Tomem-se como exemplos, mais recentemente, as discussões em relação à decisão de 2010 no “Caso Citizens United”.

Adam Lioz (2015) retoma toda a tradição democrática norte-americana, com referências a seus pontos de apoio conceituais, para atacar a abordagem falha da Suprema Corte ao tema do dinheiro na política. O principal ponto de apoio é, sem dúvidas, a igualdade ou, mais especificamente, o fato de que “os Estados Unidos foram fundados sobre uma premissa radical: que todos são criados iguais e por isso têm o direito de participar igualmente das decisões governam suas vidas” (LIOZ, 2015, p. 1, tradução nossa).

É a partir dessa premissa que Lioz discute a decisão da Suprema Corte de 2010 e, a partir dela, toda uma sequência de decisões – a seu ver, equivocadas – que remontam, pelo menos, ao “Caso Buckley”, em 1976. O ponto principal, para o autor, é justamente uma compreensão errada do que está em discussão. Nas palavras de Lioz (2015, p. 2, tradução nossa):

Basicamente, a Corte tem definido equivocadamente o problema do dinheiro na política, insistindo que o combate à “corrupção” é o único objetivo legítimo das regras que regem o uso do dinheiro nas eleições, ao invés de reconhecer que relações de poder fundamentais e o objetivo de cidadania igual no coração da nossa democracia estão em jogo.

A colocação de Lioz é interessante para que se perceba que, no caso dos Estados Unidos, a abordagem do tema do financiamento político à luz de conceitos da teoria democrática – o principal deles, a ideia de igualdade política – é apontada como necessária para que se

compreenda bem o que está em jogo. Apenas entendendo que a discussão é sobre igualdade política e está no coração da democracia é que as análises sobre financiamento político podem ser compreendidas em sua dimensão correta (LIOZ, 2015).

Posições semelhantes à de Lioz têm sido sustentadas nos debates atuais acerca do tema nos Estados Unidos, sempre partindo de conceitos centrais da teoria democrática para criticar os posicionamentos da Suprema Corte no tema do financiamento político. Como aponta McGhee (2017, p. 4, tradução nossa), “as decisões da Corte sobre o dinheiro na política têm criado um sistema no qual o público corretamente sente que o jogo se tornou contrário aos eleitores comuns e favorável aos doadores ricos e aos interesses especiais”. A partir da igualdade política, a literatura norte-americana tem produzido análises críticas sobre o financiamento político, tornando as análises empíricas mais profundas e melhor apoiadas em conceitos basilares da teoria democrática.

É importante notar que a discussão dos posicionamentos da Suprema Corte norte-americana sobre financiamento político em conexão com conceitos da teoria democrática se apoia em uma importante tradição, naquele contexto. Baluartes da teoria democrática como John Rawls e Ronald Dworkin, conforme já ressaltado no capítulo 1, se puseram a debater os precedentes jurisprudenciais a respeito desse tema com base em seus próprios conceitos mais amplos.

Nesse sentido, cumpre lembrar que Rawls (2011, p. 427) sustenta que a Suprema Corte, ao decidir o “Caso Buckley”, em 1976, “não reconhece o ponto essencial nessa questão, que o valor equitativo das liberdades políticas é necessário para um procedimento político justo e é preciso assegurar seu valor equitativo”. Já Dworkin (2005, p. 515) defende, também tendo como referência a decisão de Buckley, que uma concepção da democracia como coparticipação depende de uma concepção de igualdade em que “os diversos grupos de cidadãos não fiquem em desvantagem, na tentativa de conquistar a atenção e o respeito por suas opiniões, por uma circunstância, como a riqueza, tão remota da substância da opinião ou argumentação, ou das fontes legítimas de influência”. Por fim, o mesmo Dworkin (2010) critica, a partir do mesmo ângulo, a decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no “Caso Citizens United”, em 2010.

O desenvolvimento relativamente menor das análises que conjugam os conceitos de teoria democrática às pesquisas sobre financiamento político no Brasil, em relação, ao contexto norte-americano, possivelmente tem relação com o menor amadurecimento do campo de estudos, no Brasil. Como visto no capítulo 2, enquanto nos Estados Unidos registram-se análises sistemáticas do financiamento político nos anos 60 e 70, no Brasil o desenvolvimento

da disciplina só se intensifica a partir da década de 2000. É possível, assim, que a maior articulação das análises empíricas com a teoria democrática se deva, ao menos em parte, a esse histórico mais longo do campo de estudos, no caso norte-americano.

Uma outra possível explicação para a deficiência na literatura nacional sobre o financiamento político, em relação ao contexto norte-americano, é o papel exercido pelas construções jurisprudenciais nos dois contextos. Como nos Estados Unidos o sistema da *common law* confere relevância prática a construções conceituais acerca do financiamento político – com a Suprema Corte guiando toda a interpretação sobre a regulação do financiamento político –, estudos com essa abordagem têm maior apelo do que no contexto brasileiro, em que o tema costuma ser objeto de legislação positiva.

Mesmo com o crescimento do ativismo judicial no contexto brasileiro, especialmente em matérias de natureza constitucional, é digno de nota que, no tema do financiamento político, talvez a primeira intervenção jurisdicional direta tenha sido a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, em setembro de 2015. Se a projeção institucional das construções doutrinárias for a responsável por impulsionar a aproximação entre a teoria democrática e o financiamento político, então o fato de os Estados Unidos contarem com decisões constitucionais a respeito já há mais de quatro décadas, enquanto que o Brasil teve a sua primeira há um par de anos certamente esclarece o maior desenvolvimento das conexões entre os dois temas, no caso norte-americano.

Em apoio a essa última hipótese, merecem destaque análises brasileiras que têm surgido, no campo do financiamento político, em maior conexão com conceitos de teoria democrática a partir da decisão do STF na ADI nº 4.650. É o caso da análise de Santa Cruz, Oliveira, Melo, Nunes e Pereira (2017) a respeito dos efeitos da decisão judicial sobre os níveis de competição eleitoral, nas eleições municipais de 2016.

De qualquer forma, independentemente das causas pelas quais a literatura brasileira tem promovido menos a integração entre a teoria democrática e o campo do financiamento político, em relação ao contexto norte-americano, devem ser reconhecidas as vantagens de realizar tal aproximação, especialmente a possibilidade de dar maior concretude às exortações da teoria democrática e maior profundidade às análises do financiamento político. A tese pretende se unir a esse esforço, cabendo agora posicioná-la com maior exatidão em relação às duas áreas com as quais dialoga mais diretamente.

### 3.2 A tese e os campos de estudos da teoria democrática e do financiamento político

A abordagem adotada pela presente tese para o estudo dos financiadores políticos mais influentes do Brasil toca duas áreas diferentes da Ciência Política: a teoria democrática e o campo de estudos sobre financiamento político. Essa dupla inserção, como deve estar claro, é deliberada, decorrente do entendimento de que uma aproximação entre esses dois campos é vantajosa para ambos.

Além de deixar clara a intenção de contribuir para uma aproximação entre a teoria democrática e a análise do financiamento político, é preciso posicionar a tese especificamente em relação a uma e outra área. Para isso, cumpre apontar de que modo a tese se relaciona com a literatura produzida em cada um dos campos com os quais se relaciona – abordados nos capítulos 1 e 2 – e de que modo pretende contribuir originalmente em cada caso.

Quanto à teoria democrática, a tese, conforme destacado no capítulo 1, se filia aos estudos normativos que partem da retomada da justiça como valor central, na esteira da obra de John Rawls. Embora não haja o lançamento de conceitos totalmente originais, são elaboradas conexões originais entre a ideia rawlsiana de valor equitativo das liberdades políticas e os conceitos de democracia gerenciada, de Sheldon Wolin, e de democracia como coparticipação, de Ronald Dworkin. Ademais, também se registra uma inovação no tratamento do conceito de irracionalidade da igualdade política, de Downs, à luz da ideia de responsabilidade moral, de Dworkin.

Todas as novas conexões entre conceitos da teoria democrática, conforme se espera ter demonstrado no capítulo 1, foram feitas para que se pudesse problematizar adequadamente a desigualdade de influência. Essa problematização, por sua vez, foi feita para sustentar que o controle da desigualdade de influência sobre o processo político – que se dá, muitas vezes, por meio do financiamento político – é fundamental para manter a democracia ligada a seus conceitos centrais, em especial os de igualdade política e de justiça nas instituições.

Já no que toca ao campo dos estudos brasileiros sobre financiamento político, deve-se reconhecer que a presente tese não se encaixa perfeitamente em nenhuma das vertentes identificadas no capítulo 2, item 2.2. A tese corresponde, certamente, a uma análise empírica a respeito do financiamento político, mas seu foco não é o efeito do dinheiro sobre o desempenho eleitoral ou algum dos possíveis benefícios auferidos pelos financiadores. Não se trata também de identificar os determinantes das doações eleitorais como fazem os estudos tipicamente voltados a essa questão, nem de comparar sistemas de financiamento político. A tese tem

características específicas que tangenciam algumas dessas vertentes – em especial a relativa aos determinantes das doações eleitorais –, mas não se encaixa exatamente em qualquer delas.

Isso se dá, em primeiro lugar, porque a tese tem duas especificidades principais, incomuns em estudos sobre o financiamento político: a abordagem do objeto de estudo no nível do doador e a utilização da metodologia de análise de redes sociais (ARS). Essas características, embora não sejam inéditas na literatura, não foram ainda conjugadas no mesmo estudo, como a presente tese propõe fazer.

Estudos que abordaram o financiamento político no nível do doador existem, de certa maneira, no Brasil, desde a análise de David Samuels em relação aos setores da economia aos quais pertencem os doadores. A afirmação, por aquele autor, de que setores como o bancário, o de construção e o da indústria pesada são os maiores financiadores políticos brasileiros, com a especulação a respeito do que poderia explicar esse achado, não deixam de ser a gênese dos estudos de financiamento no nível do doador, no país (SAMUELS, 2001a).

Outro estudo que sem dúvida pode ser classificado como sendo feito a partir do nível do doador é o de Bandeira de Mello, Marcon e Alberton. Nesse caso, os autores se alinham ainda mais ao nível do doador, pois defendem que características individuais das companhias, decorrentes da distribuição de poder entre grupos que influenciam sua condução (*stakeholders*) são mais influentes, para fins de sua atuação como financiadoras políticas, do que o setor de atuação (BANDEIRA DE MELLO, MARCON E ALBERTON, 2008).

Finalmente, há estudos como o de Rodrigo Dolandeli dos Santos, que, também a partir de análises posicionadas no nível do doador, buscam identificar a relevância dos grandes empresários e suas estratégias, como financiadores políticos, nas eleições de 2002, 2006 e 2010. A análise feita por esse autor também se vale de recortes setoriais, mas, aliando a análise quantitativa à qualitativa, busca, em paralelo, identificar as estratégias individuais de alguns grandes doadores. Mesmo lembrando que seu estudo é exploratório, Santos sugere a possibilidade de coordenação entre diferentes financiadores, que agiriam coletivamente no apoio a determinadas candidaturas (SANTOS, 2011).

Embora essas importantes pesquisas promovam análises do financiamento político no nível do doador, uma verificação panorâmica do campo de estudos ainda mostra algum déficit nesse tipo de abordagem. Mancuso lembra, nesse sentido, que uma linha de investigação passível de aprofundamento, “sistematicamente subexplorada”, é justamente a que se dedica aos “determinantes do investimento eleitoral ao nível do doador, sobretudo no que se refere aos principais doadores empresariais, que são a origem de grande parte dos recursos que movem as campanhas no país” (MANCUSO, 2015, p. 179).

A presente tese, conforme apontado, se propõe a contribuir com o campo de estudos lançando uma análise desse tipo, no nível do doador. No entanto, talvez não seja totalmente exato classificá-la como um estudo que busca revelar os determinantes do financiamento eleitoral ou, pelo menos, seria necessário qualificar bem de que maneira a tese busca esses determinantes. Isso se dá por duas razões principais.

A primeira razão pela qual a tese não é um esforço típico de revelação dos determinantes do financiamento eleitoral é que a análise empírica que dela consta não toma o volume de financiamento como variável, mas sim a posição do doador na rede de financiamento político. O constructo que se refere ao financiamento de campanha, assim, não é o montante doado, como se dá no caso da variável dependente nos estudos voltados aos determinantes do financiamento, mas o índice de centralidade (influência) do financiador na rede.

A segunda razão pela qual a tese não se encaixa completamente na vertente dos estudos voltados aos determinantes do financiamento eleitoral é que o seu desenho não tem a pretensão de apontar uma relação causal entre uma determinada circunstância e o financiamento, ou mesmo entre uma determinada circunstância e a centralidade de um financiador na rede. O desenho de pesquisa eleito é correlacional, e não causal, já que se buscará mostrar que financiadores influentes na rede de financiamento também são centrais na economia, adotam determinadas estratégias e têm uma determinada assertividade, além de corresponderem, no caso de agentes partidários, a determinadas legendas e organizações ou a legendas e organizações em determinadas posições políticas. Isso será feito para demonstrar padrões que podem ser encontrados no sistema de financiamento político brasileiro, sem a pretensão de exibir uma relação direta de causa e efeito, como acontece, em geral, nos estudos acerca dos determinantes do financiamento político.

A segunda especificidade da tese, também responsável por dificultar seu encaixe exato em uma das vertentes tradicionais dos estudos brasileiros sobre financiamento político, é a adoção da metodologia de análise de redes sociais (ARS). Essa metodologia, embora seja de uso comum em áreas das Ciências Sociais como a Sociologia e a Comunicação Social, é ainda pouco utilizada na Ciência Política. Daí não existir propriamente uma vertente da literatura sobre financiamento político no Brasil que se valha tipicamente dessa metodologia.

Apesar disso, como no caso da análise no nível do doador, também a utilização da ARS para promover a análise do financiamento político não é uma escolha inédita. Horochovski, Junckes, Silva, Silva e Camargo (2016) desenvolveram um estudo abrangente utilizando essa metodologia para descrever as estruturas de poder inseridas nas redes de financiamento político formadas para as eleições gerais brasileiras de 2010.



O estudo de Horochovski et. al. (2016) demonstra a potencialidade da ARS para a análise do financiamento político, principalmente por mostrar a importância da posição de cada ator nessa rede e por viabilizar a identificação dessa posição, mesmo em redes extraordinariamente grandes. Abrindo essa nova possibilidade de análise, tal estudo se constituiu, inegavelmente, numa importante inspiração para o desenho de pesquisa adotado pela presente tese.

Cumprido esclarecer, no entanto, que a pesquisa que ora se desenvolve tem importantes distinções em relação ao estudo de Horochovski e de seus colaboradores (2016). Talvez a principal distinção seja a já apontada análise ao nível do doador, perspectiva adotada pela presente tese, cujas hipóteses são formuladas em relação a cada um dos doadores mais influentes na rede. O estudo que serviu de inspiração ao presente, por sua vez, sublinha as características gerais da rede de financiamento, lançando hipóteses sobre essas características mais amplas e extraíndo conclusões também a respeito delas.

Outra distinção entre a presente tese e o estudo de Horochovski et. al. (2016) é que a tese abrange a análise de duas eleições gerais brasileiras (de 2010 e 2014), e não apenas uma (2010). Isso significa não apenas que suas conclusões são mais generalizáveis, mas também que a tese tem a possibilidade de traçar paralelos entre os dois pleitos, observando aspectos que se alteraram, num ou noutro sentido, entre as duas disputas.

Conjugar a análise no nível do doador com as métricas próprias da ARS permitirá à tese uma abordagem inovadora em relação aos financiadores políticos mais influentes no Brasil. A ideia é ir além da tradicional listagem dos maiores financiadores políticos – os que doaram maiores montantes financeiros – e focar aqueles que, independentemente da quantia doada, se posicionaram de uma maneira especial na rede de financiamento, de modo a serem não os maiores, mas os mais conectados e mais influentes. Apontando quais são esses financiadores, o que eles têm em comum, como agem e que sucesso alcançam, a tese pretende estimular outros estudos que, valendo-se da ARS e do ponto de vista do doador, possam iluminar uma série de aspectos do sistema político brasileiro.

Finalmente, uma especificidade da presente tese que não pode ser negligenciada é a sua pretensão de unir a uma análise empírica sobre o financiamento político no Brasil conceitos da teoria democrática como valor equitativo das liberdades políticas, democracia gerenciada e democracia como coparticipação. Com a busca dessa articulação, a tese pretende mostrar também – em linha com o que foi exposto no item 3.1 – que é produtivo aproximar essas duas áreas da Ciência Política, para dar maior concretude às discussões conceituais e maior profundidade às análises empíricas.

Com essa exposição das tentativas de articular a teoria democrática e os estudos sobre financiamento político e do posicionamento da tese em relação aos campos, é possível passar à exposição das hipóteses, dos dados a serem examinados e da efetiva análise a respeito dos financiadores políticos mais influentes nas eleições brasileiras de 2010 e 2014. É o que se passará a fazer nos capítulos seguintes.

#### **4 Hipóteses sobre os financiadores mais influentes em 2010 e 2014 – o que eles têm em comum?**

A presente tese buscará propor uma metodologia específica para identificar os financiadores políticos mais influentes nas eleições gerais brasileiras de 2010 e 2014, utilizando, para isso, de maneira inovadora, a metodologia de análise de redes sociais (ARS). É também a partir dessa identificação que a tese pretende refletir a respeito de conceitos da teoria democrática, em especial os de valor equitativo das liberdades políticas, democracia gerenciada e democracia como coparticipação.

Para atingir esses objetivos, porém, não será suficiente a simples indicação dos financiadores políticos mais influentes, ou seja, aqueles com maior centralidade nas redes de financiamento correspondentes às eleições de 2010 e 2014. Será preciso, para extrair significado do rol de financiadores mais influentes e poder conduzir a discussão à luz da teoria democrática, elaborar e testar algumas hipóteses a respeito desses atores especiais. Em outras palavras, importa questionar o que os financiadores mais influentes têm em comum.

As hipóteses a serem descritas e testadas na presente tese, com o objetivo de traçar o perfil dos financiadores mais influentes, serão fundamentalmente quatro. Embora se trate de hipóteses diferentes, elas apontam, juntas, na direção da hipótese geral de que o financiamento político alimenta um círculo vicioso que liga acúmulo de poder político e acúmulo de poder econômico.

A primeira hipótese a ser apresentada e testada é a de que os financiadores empresariais mais influentes (com maior centralidade na rede de financiamento) são atores que ocupam posições igualmente privilegiadas na economia brasileira. Essas posições privilegiadas serão apreciadas a partir de três diferentes ângulos: centralidade na rede de propriedade, setor econômico a que pertencem os financiadores mais influentes e posições de liderança ou monopólio dentro de cada mercado.

A segunda hipótese é a de que os financiadores mais influentes (mais centrais) adotam, em maior medida que a generalidade dos financiadores políticos, estratégias de dispersão de doações entre concorrentes ao mesmo cargo. A hipótese, portanto, é de que os financiadores mais influentes são especialmente precavidos e se movem em busca de assegurar acesso aos eleitos, quaisquer que sejam, e não para influenciar o resultado dos pleitos.

A terceira hipótese, semelhante à segunda, é a de que os financiadores mais influentes exibem uma capacidade especial, em relação à generalidade dos financiadores políticos, de

dirigir suas doações a candidatos que se sagram vitoriosos nos pleitos. Com isso, eles se tornam ainda mais capazes de assegurar acesso aos eleitos e transformam, com maior eficiência, seu poder econômico em poder político.

Finalmente, a quarta hipótese a ser descrita e testada diz respeito aos financiadores partidários (partidos e comitês de campanha) e prevê que diferentes partidos exibem diferentes graus de participação como intermediadores das doações empresariais, embora os agentes partidários como um todo tenham tido um crescimento nessa participação. Com essa hipótese, busca-se revelar o papel da intermediação partidária no financiamento político no Brasil e refletir, a partir desse papel, sobre o futuro do financiamento de campanhas, após a proibição, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), das doações empresariais.

As quatro hipóteses a serem apresentadas explicam diferentes aspectos do círculo vicioso que liga acúmulo de poder político e acúmulo de poder econômico e, portanto, representam diferentes maneiras de apoiar a hipótese geral, que prevê essa dinâmica. Enquanto a primeira hipótese focaliza a coincidência entre os detentores de poder político e de poder econômico – doadores mais centrais da rede de financiamento são também atores centrais na economia –, a segunda e a terceira esclarecem estratégias de ação dos financiadores, para assegurarem poder político a partir do poder econômico, a saber, a dispersão das doações e o direcionamento a candidatos que vêm a ser eleitos. A quarta hipótese, por sua vez, focaliza um importante meio pelo qual se dá a operação do círculo vicioso: a intermediação de agentes partidários.

Com isso, a tese espera contribuir com a descrição das condições de circulação do poder político a partir do financiamento de campanhas, ressaltando os impactos dessas condições para o sistema político e a democracia. A ideia é, com as hipóteses lançadas, buscar apontar quem opera o círculo vicioso, de que maneira o poder político é alcançado a partir do poder econômico e de que modo os agentes partidários participam dessa dinâmica. Sem a pretensão de esgotar assunto de tamanha monta, a tese buscará, a partir dessa descrição, estimular novas pesquisas sobre o tema e mostrar, ainda que brevemente, a potencialidade da discussão conceitual levantada e da metodologia escolhida.

Os itens seguintes especificarão cada uma das hipóteses, indicando os estudos que justificaram a sua formulação. Nos capítulos subsequentes serão apresentados os dados a serem utilizados para testar as hipóteses e os resultados alcançados.

#### **4.1 Financiadores empresariais centrais e sua posição na economia brasileira: mais conexões econômicas, mais conexões políticas**

O financiamento político é um importante ponto de contato entre o poder político e o poder econômico. Sendo mais ou menos permissivo em relação ao papel a ser exercido pelo dinheiro na política, o Estado regula as possibilidades de conversão de poder econômico em poder político. Como nas sociedades complexas o sucesso de companhias privadas muitas vezes “depende da apropriação de regimes legais e regulatórios, escolha de políticas públicas por parte do governo, decisões sobre licenciamentos e acesso a contratos governamentais”, o interesse das companhias em se aproximar e influenciar os agentes políticos não é surpreendente (BUTLER, 2010, p. 2).

A aproximação do ambiente político passa a ser então, para os agentes privados, uma forma de transformar poder econômico em poder político e ampliar ou preservar, pela detenção de poder político, o próprio poder econômico. Numa próxima “rodada”, esse poder econômico pode novamente ser utilizado para alcançar mais poder político e assim sucessivamente. A lógica de círculo vicioso que se vale do financiamento político permite a concentração de poder por parte dos financiadores, nos dois âmbitos.

A eventual conversibilidade entre o poder político e o poder econômico justifica a formulação da hipótese segundo a qual os financiadores empresariais mais influentes são também atores que ocupam posições privilegiadas na economia brasileira. Afinal, de acordo com a lógica do círculo vicioso, os financiadores estariam em posições representativas de poder econômico por causa de seu poder político e se valeriam dele para angariar mais poder político (que, por sua vez, pode ser novamente utilizado para preservar e ampliar o poder econômico). Para operacionalizar essa hipótese, foram escolhidos três diferentes ângulos, apontados pela literatura como adequados para perceber o poder econômico dos agentes empresariais: centralidade na rede de propriedade, pertencimento a determinados setores e posições de liderança ou monopólio.

O primeiro ângulo é o da centralidade na rede de propriedade das maiores sociedades empresárias brasileiras. Lazzarini (2011), após estudar essa rede de propriedade com foco nas transformações ocorridas entre os anos 1990 e 2000, concluiu a respeito de seus nós (proprietários) mais centrais (influentes):

A Figura 2.6. evidencia o expressivo aumento de centralidade de atores direta ou indiretamente ligados ao setor público. Por exemplo, enquanto em 1996 a centralidade média dos fundos de pensão de estatais era 224% superior à média dos atores na rede, em 2009 esses donos tornaram-se quase 936% mais centrais que a média. Analisando-

se os dados dentro do grupo, esse efeito é devido a três principais fundos: Previ, Petros e Funcef. As entidades governamentais, em grande parte devido ao BNDES, também tiveram notável ganho de centralidade: de 131%, em 1996, passaram a ser 553% mais centrais que a média dos donos 13 anos depois. Todos os outros donos apresentaram centralidade gravitando em torno da média (LAZZARINI, 2011, item 2.2.).

Assim, partindo do achado de Lazzarini, é possível dizer que as sociedades empresariais que se ligam, em sua estrutura de propriedade, a entidades como o BNDES (ou, mais especificamente, o BNDESPar) e fundos de pensão das principais empresas estatais, são mais centrais na economia. Isso porque, pelo conceito de centralidade de autovetor<sup>26</sup>, nós ligados a agentes com maior centralidade também ganham, em virtude dessa ligação, maior centralidade. Em resumo, empresas que contam com participações societárias do BNDES e dos fundos de pensão podem ser tomadas, a partir dos achados de Lazzarini, como mais centrais na economia do que aquelas que não têm essa participação.

É digno de nota que a posição de alta centralidade do BNDESPar e dos fundos de pensão das maiores empresas estatais é alcançada inclusive pelo fato de essas entidades amalgamarem os grandes conglomerados privados nacionais, como as *holdings* dos grandes bancos. Como se observa a partir dos Apêndices 5 e 6, os dois maiores bancos privados brasileiros, Itaú e Bradesco, encontram-se ligados aos demais nós da rede de propriedade pelo BNDESPar e por fundos de pensão como o Previ. O mesmo se dá com os grandes conglomerados privados de outros setores, como os de telecomunicações, logística e infraestrutura rodoviária.

Com base na ideia de Lazzarini, o teste da primeira hipótese apresentada se dará, em primeiro lugar, pela busca de correlações entre os níveis de centralidade dos financiadores nas redes de financiamento e a existência ou não de participação, no capital desses financiadores, de entidades como o BNDESPar e os principais fundos de pensão. Uma correlação desse tipo pode ser tomada como indicativa de correlação entre centralidade na economia e influência na rede de financiamento.

Para identificar as participações societárias do BNDESPar e dos fundos de pensão, serão utilizadas informações disponibilizadas pelo BNDES<sup>27</sup>, pela Previ<sup>28</sup>, pela Petros<sup>29</sup> e pela

<sup>26</sup> Para maiores explicações a respeito desse conceito – e de outros conceitos próprios da metodologia de análise de redes sociais –, vide item 5.1, infra.

<sup>27</sup> A composição da carteira de renda variável do BNDESPar, desde 2006, é disponibilizada para consulta pública pelo banco de desenvolvimento, na internet. No caso da tese, foram utilizadas as composições de 2010 e 2014, a partir de arquivos disponíveis em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/renda-variavel/composicao-carreira-renda-variavel>, acesso em 24 de novembro de 2017.

<sup>28</sup> A Previ divulga relatórios anuais de seus investimentos e demonstrações financeiras, em que é possível identificar os investimentos em renda variável.

<sup>29</sup> A carteira de participações da Petros constou como item de seu relatório anual de 2014, disponível em: [https://www.petros.com.br/cs/groups/public/documents/documento/bnvh/bf8y/~edisp/relatorio\\_anual\\_2014.pdf](https://www.petros.com.br/cs/groups/public/documents/documento/bnvh/bf8y/~edisp/relatorio_anual_2014.pdf), acesso em 24 de novembro de 2017.

Funcef<sup>30</sup>. A escolha dos três fundos de pensão como os mais adequados para correlacionar centralidade na economia e influência na rede de financiamento se deu na linha de Lazzarini (2011, item 2.2.). Identificados os doadores de campanha que contam com participações dessas entidades, será identificado seu índice de centralidade na rede de financiamento, bem como o quartil de centralidade em que eles se enquadram.

O segundo ângulo a partir do qual será observada a posição dos financiadores mais centrais na economia brasileira será o setor econômico ao qual eles se vinculam. Essa análise é de certa maneira mais tradicional na literatura brasileira<sup>31</sup>, já que pelo menos desde os estudos de Samuels (2001a) defende-se, por exemplo, que a maior parte do financiamento empresarial parte de empresas que compõem setores mais expostos à regulação ou influência estatal, como o financeiro, o de construção e o da indústria pesada (casos da siderurgia e da petroquímica). Tal abordagem também foi adotada por Bandeira de Mello, Marcon e Alberton (2008).

Apesar dessas abordagens já tradicionais na literatura, a tese, ao analisar a hipótese da conexão entre centralidade econômica e centralidade na rede de financiamento por esse ângulo, caminha apenas parcialmente em terreno já desbravado. Isso porque, tanto no caso de Samuels como no de Bandeira de Mello, Marcon e Alberton, a variável que se buscava explicar a partir dos setores econômicos compostos pelos doadores era o volume das doações, e não a posição de cada doador na rede de financiamento político. Com a abordagem dirigida ao posicionamento na rede, é possível mostrar novas correlações entre os setores econômicos e o financiamento político, que podem ficar inclusive obscurecidas pela análise direcionada unicamente ao volume de doações.

Para identificar o setor econômico de cada um dos doadores mais influentes, será feita uma breve análise da atuação de cada uma das 100 pessoas jurídicas mais centrais nas redes de 2010 e de 2014, a fim de agrupá-las conforme o setor em que atuam. Isso ajudará a traçar um perfil dos principais doadores em relação ao setor de atuação que pela primeira vez se guiará pela sua posição na rede de financiamento e não pelo volume doado para as campanhas.

Finalmente, o terceiro ângulo a ser apreciado é interno a cada setor econômico, ou seja, se dirige à localização de doadores empresariais que sejam centrais na rede de financiamento e também monopolistas ou líderes em sua atividade econômica. Nesse passo, a ideia é identificar se a maior influência sobre a rede de financiamento se correlaciona com uma posição

---

<sup>30</sup> Como no caso da Previ, os relatórios anuais de 2010 e 2014 da Funcef encontram-se ambos disponíveis na internet, em [https://www.funcef.com.br/COSOC/relatorios/Rel\\_Anual\\_2010/content/Relatorio\\_Anual\\_2010.pdf](https://www.funcef.com.br/COSOC/relatorios/Rel_Anual_2010/content/Relatorio_Anual_2010.pdf).

<sup>31</sup> Ver item 2.2.3 da tese, supra.

privilegiada em relação aos concorrentes e, portanto, presumivelmente, a uma atitude de proteção, por meio do acúmulo de poder político, dessa posição de monopólio / liderança.

Para identificar essa posição em relação aos doadores empresariais mais influentes, será adotada uma estratégia semelhante à lançada para a identificação do setor econômico, com análise individualizada da atuação de cada uma das 100 pessoas jurídicas mais centrais em relação a seus concorrentes. Para identificar líderes ou monopolistas, a tese se valerá de publicações especializadas, como os rankings de sociedades empresárias publicadas pelo jornal Valor Econômico<sup>32</sup>. Assim, serão apontados quantos entre os 100 doadores mais centrais são, também, monopolistas ou líderes em seus mercados.

#### **4.2 As estratégias e os resultados dos financiadores empresariais centrais: mais precavidos e mais assertivos**

Revelar que os financiadores empresariais mais centrais são também atores com grande centralidade na economia brasileira – objetivo a ser alcançado a partir da confirmação da primeira hipótese apresentada pela tese – é um passo indispensável para mostrar quais atores operam o círculo vicioso que liga o acúmulo de poder econômico e o acúmulo de poder político. Se os financiadores mais influentes são atores que ocupam posições de destaque ou privilégio na economia, serão eles, certamente, os operadores de um círculo vicioso desse tipo.

No entanto, mesmo confirmada essa hipótese, ela representa uma espécie de fotografia do círculo vicioso, revelando pouco sobre a sua dinâmica. Cuida-se de uma hipótese que aponta quem operaria o círculo, mas não indica como ele funciona. Ela indica que um determinado grupo de atores acumula poder econômico e poder político, mas não revela o que os financiadores mais influentes fazem para extrair poder político de seu poder econômico e vice-versa.

Para avançar sobre esse ponto, enfocando especificamente a conversão de poder econômico em poder político<sup>33</sup>, a tese partirá, em primeiro lugar, da busca, na literatura

---

<sup>32</sup> Valor Grandes Grupos e Valor 1000, entre outras.

<sup>33</sup> Para que haja um círculo vicioso entre poder político e poder econômico, se exige uma conversibilidade nos dois sentidos, ou seja, de poder econômico em poder político e de poder político em poder econômico. A tese enfoca a conversão de poder econômico em poder político por se dedicar a um exame dos doadores mais influentes, com sua identificação e a descrição de algumas de suas estratégias. A conversão no sentido oposto, que em geral se dá pelo teor das normas que balizam os mercados e por outras ações estatais (como subsídios, política fiscal, etc.) não é enfocada especificamente pela tese, embora componha o mesmo círculo vicioso.



brasileira, da motivação dos doadores de campanha. Bruno Speck, em estudo pioneiro sobre o tema no Brasil, separa os doadores que se motivariam ideologicamente daqueles que se guiariam pelo pragmatismo. O autor chama os doadores movidos pelo primeiro intuito de “alteradores” e os movidos pelo pragmatismo de “precavidos” (SPECK, 2016).

A ideia de Speck é identificar padrões de concentração / dispersão das doações – doações concentradas em um ou poucos candidatos ou dispersas entre vários, na mesma corrida – e entender o que faz um doador seguir um ou outro padrão. De uma maneira geral, os doadores que concentram suas doações são alteradores (buscam favorecer um determinado candidato, aumentar as chances de que ele venha a ser eleito) e os que dispersam as doações são precavidos (buscam assegurar acesso ao eleito, qualquer que seja o resultado do pleito). No entanto, o que faz um doador ser alterador ou precavido? Mais do que isso: o que a presença de um ou outro tipo de financiador significa para o sistema político e para a democracia?

Partindo dos questionamentos lançados por Speck e utilizando seu potencial para alcançar reflexões mais amplas sobre a democracia, a tese pretende identificar correlações entre a centralidade dos doadores empresariais na rede de financiamento e seus padrões de concentração / dispersão das doações em cada corrida eleitoral. A hipótese formulada nesse passo é a de que os doadores mais centrais são também mais precavidos, ou seja, dispersam mais as suas doações em cada corrida eleitoral.

A confirmação dessa hipótese conferiria apoio à hipótese geral da tese – da existência de um círculo vicioso que liga poder político e poder econômico – porque identificaria no grupo de financiadores políticos mais influentes uma atitude radicalmente conservadora em relação às possibilidades de circulação do poder político. Afinal, se eles se guiam fundamentalmente pela motivação de assegurar acesso aos eleitos, sem buscarem influenciar o resultado das corridas, favorecem um travamento nas possibilidades de surgimento de alternativas políticas por meio da competição eleitoral. Essa seria uma maneira de manter a desigualdade no valor das liberdades políticas e / ou de gerenciar a democracia.

Para testar essa hipótese, a tese buscará identificar correlações entre a centralidade de autovetor dos doadores na rede de financiamento e a centralidade de grau de cada um desses doadores em cada corrida eleitoral. Com isso, será possível verificar se os doadores mais influentes na rede de financiamento são também os mais precavidos.

Note-se que, apesar de o teste da hipótese envolver a apreciação de duas medidas de centralidade a partir dos mesmos dados, não há endogeneidade nesse exame. Isso porque a centralidade de autovetor será identificada na rede mais ampla formada por todos os financiadores e candidatos financiados em cada uma das eleições (2010 e 2014). Já a

centralidade de grau (que mede o número de conexões do doador, e não a sua influência) será medida em relação a cada uma das redes parciais, correspondentes a cada corrida eleitoral (distrito).

Examinando-se, assim, a correlação entre o nível de influência na rede de financiamento total e a dispersão das doações em cada corrida eleitoral, será possível lançar um novo olhar sobre a identificação dos doadores alteradores e precavidos, agregando uma contribuição inédita à literatura brasileira sobre financiamento político.

Seguindo no esforço de descrever a dinâmica da conversão do poder econômico em poder político, por meio do financiamento de campanhas, a tese espera demonstrar também que, além de mais precavidos, os doadores mais centrais são também mais assertivos. Dito de outro modo, além de dispersarem mais as suas doações entre diferentes candidatos dentro da mesma corrida eleitoral, os doadores mais centrais são também capazes de dirigir uma grande parte de suas doações a candidatos que se sagram vitoriosos.

Note-se que essa maior assertividade dos doadores mais centrais, se confirmada pela tese, potencializará o efeito de travamento do surgimento de novas opções políticas que é produzido pela sua atitude “precavida”. Afinal, além de aumentarem as suas chances de acessar o eleito pelo simples aumento do número de candidatos financiados, os doadores mais influentes estariam também dirigindo seus recursos aos candidatos “certos”, àqueles com maiores chances de êxito. A assertividade representa, assim, uma redução das chances de “desperdiçar” as doações eleitorais, já que elas seriam vistas, na linha da motivação pragmática, como investimentos para assegurar o acesso aos eleitos (que, por isso mesmo, só dariam “retorno” se as doações forem dirigidas a candidatos que venham a ser eleitos).

Para demonstrar a hipótese de que os doadores mais centrais são mais assertivos, a tese buscará correlacionar os índices de centralidade dos 15 doadores mais influentes com o percentual de recursos que foram dirigidos, por esses doadores, aos candidatos que vieram a ser eleitos, em 2010 e em 2014. Confirmando-se que a proporção direcionada aos eleitos pelos doadores mais centrais é significativamente maior do que a alcançada pela generalidade dos doadores (que, portanto, terão “desperdiçado” mais recursos), a hipótese será confirmada e corroborará, como no caso das demais, a hipótese geral da conversão de poder econômico em poder político, por meio do financiamento de campanhas.

### 4.3 Agentes partidários centrais: canais de influência dos financiadores empresariais centrais

Finalmente, a terceira hipótese a ser formulada e testada pela tese é a que diz respeito ao papel dos agentes partidários centrais na rede de financiamento político. Formula-se, nesse ponto, a hipótese segundo a qual os agentes partidários mais centrais (influentes) se tornaram ainda mais centrais em 2014, em relação ao nível exibido em 2010, e que a evolução desses índices mostra algumas diferenças em relação a cada agremiação.

Essa terceira hipótese se vale da constatação de Horochovski, Junckes, Silva, Silva e Camargo (2016) de que os agentes partidários (diretórios partidários e comitês de campanha) tiveram um importante papel de intermediação das doações – especialmente das oriundas de pessoas jurídicas – nas eleições de 2010. Os autores destacam que a literatura brasileira não costuma atender para esse papel de intermediação, que pode ter importantes efeitos distributivos<sup>34</sup>.

Com efeito, conforme observado por Horochovski e seus colaboradores, nas eleições de 2010, do total de cerca de R\$ 426 milhões doados por pessoas físicas, aproximadamente R\$ 368 milhões (86,4%) foram doados diretamente aos candidatos e apenas R\$ 58 milhões (13,6%) foram doados a agentes partidários. Já no que toca às doações de pessoas jurídicas, do total de R\$ 2,3 bilhões doados, R\$ 1,12 bilhões (48,54%) foram doados diretamente aos candidatos e R\$ 1,18 bilhões (51,46%) foram doados a agentes partidários. A intermediação dos agentes partidários foi fundamental nas eleições de 2010, principalmente em relação à fonte de doações mais importante, que é a oriunda das pessoas jurídicas.

A atuação dos agentes partidários como intermediários nas doações empresariais, em 2010 e 2014, se reflete no índice de centralidade de autovetor que tais agentes assumem nas redes correspondentes. A exemplo do que se dá no caso das próprias sociedades empresárias, quanto mais atuantes e influentes são os agentes partidários, maior é o seu índice de centralidade. É possível, portanto, mensurar a relevância da intermediação dos diretórios e

---

<sup>34</sup> De fato, pelo menos do ponto de vista formal, há uma grande diferença entre uma doação empresarial feita a um candidato e uma doação empresarial feita a um diretório partidário ou comitê de campanha. No primeiro caso, a destinação dos recursos já está definida e, no segundo, a sua destinação depende das instâncias partidárias. Assim, parece ser importante conferir atenção a esse ponto, na linha de Horochovski et. al. (2016). Ademais, o papel da intermediação dos agentes partidários no sistema de financiamento político vigente em 2010 e 2014 poderá servir de pista para compreender como se dará a sua evolução, após a proibição do financiamento empresarial (ver o item 7.4 da tese, infra).

comitês de campanha em cada eleição, identificando se esse papel foi mais relevante em 2010 ou em 2014.

A formulação da hipótese de que os agentes partidários tiveram um papel mais relevante em 2014 do que em 2010 decorreu de um dos primeiros resultados das análises exploratórias feitas antes da formulação da tese. De acordo com esses resultados preliminares, se em 2010 apenas 3 agentes partidários alcançavam centralidade de autovetor superior a 0,05, em 2014 havia 15 agentes partidários atingindo essa medida e 8 alcançando o dobro da centralidade (0,1).

Esse resultado poderia ser devido a uma alteração nas regras de financiamento, como a abertura da possibilidade de a intermediação dos agentes partidários tornar a doação oculta, ou seja, impedir que se faça a conexão entre o doador e o beneficiário final da doação. No entanto, entre 2010 e 2014 não se verificou o efeito dessa alteração legislativa, que só foi proposta em 2015 (e veio a ser considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em março de 2018). Como, para as eleições de 2014, o artigo 26, § 3º, da Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro de 2014, foi expresso no sentido de tornar obrigatória a identificação do doador originário no caso de repasses de doações de partidos a candidatos e, ainda assim, a centralidade dos partidos foi muito maior do que em 2010, o resultado preliminar mostrou uma possível modificação da própria estratégia dos doadores empresariais mais centrais, em consonância com o crescimento da importância, também estratégica, dos agentes partidários.

Confirmada essa hipótese – da maior centralidade dos agentes partidários em 2014 do que em 2010 e da variação dessa evolução, de acordo com a agremiação, de maneira não atribuível a uma modificação nas regras – poder-se-á discutir o papel dos partidos no círculo vicioso que liga o acúmulo de poder político ao acúmulo de poder econômico e observar que a atuação das agremiações pode ser a chave para compreender como o sistema de financiamento político pode se desenvolver após a proibição ao financiamento empresarial de campanhas.

## 5 As redes de financiamento político nas eleições de 2010 e 2014

Todas as análises almejadas pela presente tese, no sentido da identificação dos doadores empresariais mais influentes do Brasil nas eleições de 2010 e 2014 e da descrição de suas principais estratégias, dependerão do processamento dos dados relativos às doações realizadas por ocasião dos dois pleitos, em especial as oriundas de pessoas jurídicas. Afinal, o que se propõe não é uma pura especulação teórica, mas um estudo que integre a articulação conceitual à análise empírica do financiamento político<sup>35</sup>.

Conforme visto no capítulo anterior, a tese formula 4 hipóteses sobre os financiadores empresariais mais influentes: (i) os financiadores empresariais mais centrais da rede de financiamento ocupam posições de destaque também na economia (sob os ângulos rede de propriedade, setores econômicos e posições de liderança ou monopólio); (ii) os financiadores empresariais centrais dispersam mais suas doações entre concorrentes ao mesmo cargo do que os demais doadores de campanha; (iii) os financiadores empresariais com maior centralidade têm maior capacidade de dirigir suas doações a candidatos que se sagram vitoriosos; (iv) os agentes partidários (diretórios partidários e comitês de campanha) têm participação crescente na rede de financiamento político e há peculiaridades entre cada agremiação. Cada uma dessas hipóteses terá que ser testada à luz dos dados relativos às doações de campanhas realizadas com vistas às corridas eleitorais de 2010 e 2014.

Os dados utilizados pela tese têm como fonte última as prestações de contas dos partidos e candidatos que participaram das eleições de 2010 e de 2014. Essas prestações de contas são recebidas e compiladas pela Justiça Eleitoral (Tribunal Superior Eleitoral – TSE) e disponibilizadas para consulta por qualquer interessado, a partir da internet<sup>36</sup>. Cuida-se de dados facilmente acessíveis, portanto, apesar de sua grande quantidade e detalhamento.

Para atingir os objetivos da tese, porém, não bastará o simples processamento quantitativo dos dados relativos ao financiamento das duas últimas campanhas para as eleições gerais brasileiras. Como a tese depende da avaliação do posicionamento de cada financiador em relação aos receptores e aos demais financiadores, o processamento de tais dados deve se dar em conformidade com a metodologia de análise de redes sociais (ARS). Afinal, serão as

---

<sup>35</sup> Nesse sentido, ver o capítulo 3 da presente tese, *supra*.

<sup>36</sup> O TSE disponibiliza, em seu sítio na internet ([www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)) os dados das prestações de contas das eleições gerais brasileiras desde 2002. Para as eleições de 2010 e 2014, objeto da tese, a consulta pode ser feita pelo SPCE (Sistema de Prestação de Contas Eleitorais), em <http://spce2010.tse.jus.br/spceweb.consulta.prestacaoconta2010/> e <http://inter01.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2014/abrirTelaReceitasCandidato.action>, respectivamente.

redes de financiamento – e não as doações, em si – que possibilitarão a contribuição científica almejada pelo estudo.

O tratamento dos dados envolveu, assim, a utilização de um software de análise de redes – o Gephi –, capaz de, a partir de dados sobre transações financeiras (doações de campanha), projetar graficamente a rede resultante da somatória dessas transações (rede de financiamento). Para alimentar esse software, a tese contou com o auxílio do tratamento realizado, sobre os dados originais do TSE, do Grupo de Estudos Territoriais (GETE), a partir de seu Projeto Redes de Financiamento Eleitoral (<http://www.getepolitica.org/>). Esse tratamento tornou possível a leitura dos dados brutos do TSE pelo Gephi, que não é possível diretamente, por uma série de peculiaridades do sistema de prestação de contas<sup>37</sup>.

Em razão das peculiaridades da análise de dados em rede, o presente capítulo, destinado à apresentação dos dados que embasam as análises constantes da tese, será aberto com um item dedicado à metodologia de análise de redes sociais. Em tal item, serão explicados alguns dos principais conceitos necessários para analisar dados dispostos em rede, em especial aqueles mais relevantes para a presente tese, como os conceitos de centralidade de rede e de centralidade de autovetor.

A seguir, constarão itens relativos às redes de financiamento sobre as quais se debruçará a tese: a rede de financiamento formada para as eleições de 2010 e a rede de financiamento formada para as eleições de 2014. Embora as duas redes compartilhem o mesmo formato geral, cada uma tem peculiaridades relevantes para a discussão que se seguirá ao teste das hipóteses.

Finalmente, o capítulo será fechado por um item que traça alguns paralelos entre a rede de financiamento de 2010 e a de 2014, com destaque para algumas de suas diferenças fundamentais. Essa será uma análise especialmente importante para o teste da quarta hipótese da tese (centralidade crescente dos agentes partidários), que será a chave, por sua vez, da discussão a respeito do futuro do financiamento político no Brasil.

Com a exposição dos dados a serem analisados na presente tese e de sua formatação em redes de financiamento, poder-se-á passar, no capítulo seguinte, ao teste das hipóteses.

---

<sup>37</sup> Incumbe registrar o inestimável auxílio que a tese recebeu dos membros do GETE, em especial do Professor Ivan Jairo Junckes, da Universidade Federal do Paraná (UFPR). O contato realizado pelo autor da tese com o Professor Junckes e o gentil compartilhamento dos dados do TSE com o tratamento próprio para sua leitura pelo Gephi possibilitaram esse fundamental auxílio, sem o qual as análises empíricas constante desse e do próximo capítulo teriam sido praticamente inviabilizadas.

## **5.1 A metodologia da análise de redes sociais no estudo do financiamento político**

Antes de expor as conclusões que se pode alcançar por meio da análise das redes de financiamento político formadas para as eleições de 2010 e 2014 – passo que permitirá abordar os financiadores empresariais e partidários mais influentes em cada uma delas –, é necessária uma palavra sobre a metodologia da análise de redes sociais no estudo do financiamento político. Afinal, conforme já se pôde indicar, são raros os estudos sobre financiamento político no Brasil ou em outros países que se valem dessa metodologia.

Cabe expor, então, em primeiro lugar, o porquê da opção pela análise de redes, no caso da presente tese. Ademais, também como forma de facilitar a compreensão das redes que serão apresentadas a seguir, cabe expor em breves linhas os conceitos mais importantes desse tipo de análise, com especial ênfase na ideia de centralidade. Por último, serão indicadas, também muito brevemente, outras possibilidades abertas pela análise de redes sociais para o estudo do financiamento político.

### **5.1.1. A adequação da análise de redes sociais ao tema da tese**

A complexidade do financiamento político no Brasil é tal que seu estudo deve abarcar não apenas a postura individual de cada doador, candidato ou agente político intermediador, mas também o quadro geral da distribuição de recursos. Para compreender o que significa o engajamento de um determinado indivíduo no financiamento político, é preciso ter pelo menos representações aproximadas sobre a atitude dos demais doadores sobre a distribuição dos recursos.

Realmente, é de pouca utilidade para estudos que pretendam extrair conclusões mais importantes sobre o financiamento político no Brasil uma informação isolada, como, por exemplo, a de que “Alexsander Roque Paz Duarte doou R\$ 12.800,00 (doze mil e oitocentos reais) para o candidato ‘Carlos Pereira’, concorrente ao cargo de Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro, nas eleições de 2014”. Para dar algum sentido a essa informação, certamente é relevante saber quantas pessoas também realizaram doações, qual foi o valor dos desembolsos, que candidatos foram agraciados com eles e, pelo menos de maneira aproximada, qual foi a distribuição desses recursos.

Afinal, se, ao tomarmos conhecimento das informações amplas quanto ao financiamento na eleição na qual se engajou o cidadão em questão, concluirmos que nenhum dos outros doadores desembolsou mais do que R\$ 10 (dez reais), aleatoriamente distribuídos a alguns poucos outros candidatos, diremos que ele teve um papel determinante na escolha das possibilidades de manifestação dos concorrentes e até mesmo que é bem provável que se trate de um cidadão com bastante acesso ao poder político<sup>38</sup>. Se o contexto é próximo ao brasileiro<sup>39</sup>, que será exposto nas próximas páginas, talvez o mais correto seja dizer que o Sr. Alexander não aplicou bem as suas economias ou o fez visando outro objetivo que não o acesso ao eleito ou a efetiva modificação do quadro político.

A necessidade de abordar o tema do financiamento político tendo em conta tanto a atitude individual de cada doador quanto o quadro mais geral, abrangendo a conduta da generalidade dos doadores, dos agentes políticos intermediários e dos candidatos, é a principal razão pela qual a metodologia de análise de redes sociais é tão adequada a esse objeto de estudo. Ela permite contextualizar muito bem a atitude de cada participante do financiamento político e posicioná-lo de maneira precisa em relação ao quadro geral.

Ao dimensionar e posicionar cada financiador em relação ao quadro geral do financiamento político, a análise de redes nos permite ir além até mesmo dessa apreciação bipartite. Ela viabiliza uma abordagem igualmente precisa e importante de um terceiro aspecto: a relação entre a parte e o todo. A análise de redes, portanto, não permite apenas entender melhor a atitude de cada financiador e compreender em linhas gerais o financiamento de uma eleição específica. Ela revela também o que um financiador representou para uma eleição.

Por essas razões, talvez se possa dizer que, mais do que adequada, a metodologia de análise de redes se mostra indispensável para o tema cujo exame se propõe: financiadores mais influentes e igualdade política. A pergunta da qual se deve partir é justamente o que um financiador (ou melhor, alguns financiadores específicos, empresas e agentes políticos) representaram para determinadas eleições (as de 2010 e 2014). É por meio do exame das redes

---

<sup>38</sup> Essa afirmação dependeria também de aceitar a premissa segundo a qual candidatos melhor financiados têm mais chances de se verem eleitos. Essa premissa costuma ser confirmada nos estudos sobre financiamento eleitoral, embora se questione se tais estudos são capazes de determinar se o financiamento é causa do sucesso eleitoral ou se é, ao lado do próprio sucesso eleitoral, um efeito de outras variáveis que determinam efetivamente o acesso ao mandato. Sobre o tema, cf. itens 2.1.1 e 2.2.1 da tese, *supra*.

<sup>39</sup> No caso da doação aleatoriamente selecionada para esse exemplo, a análise da rede de financiamento mostra que o Sr. Alexander é um nó de baixa influência, com uma centralidade de autovetor de apenas 0,000141, o que significa que está distante do local da rede em que se concentra a maior parte dos doadores mais influentes e dos candidatos que obtiveram sucesso. De maneira nada surpreendente, o candidato apoiado pelo doador em comento não foi eleito em 2014.



de financiamento que poderemos responder a essas perguntas originárias e, a partir delas, desenvolver a abordagem dos demais aspectos abordados pela tese.

### 5.1.2. Alguns conceitos de análise de redes e a ideia de centralidade

A grande capacidade da metodologia de análise de redes de auxiliar em estudos como o presente deriva, é claro, da operacionalização de determinados conceitos. Cabe expor, de maneira não exaustiva, os principais desses conceitos, enfatizando aquele que será o mais importante para a análise proposta, a saber, o conceito de centralidade.

Os dois conceitos basilares da análise de redes correspondem aos constructos que as formam: “nós” e “arestas” (ou “laços”). Não há rede que não conte com esses dois tipos de objeto, responsáveis, apesar de sua marcante simplicidade conceitual, pela incrível variedade das redes que podem se formar.

“Nós” são quaisquer objetos ou sujeitos que possam formar ou não ligações entre si. Pessoas são nós de redes sociais de todo tipo<sup>40</sup>, terminais de computador são nós de redes digitais como a internet, abelhas são nós das redes de cooperação que existem nas colmeias, empresas são nós de redes societárias, países são nós de redes de cooperação internacional e assim por diante. Não é raro que se diga, com muita razão, que a maioria dos objetos complexos com os quais nos deparamos adote, na verdade, uma forma de rede, já que há nós que se conectam ou não.

“Arestas” ou “laços”, por sua vez, são as conexões que se formam ou deixam de se formar entre os nós. Uma amizade é uma aresta numa rede (grupo) de amigos, um *link* é uma aresta numa rede de computadores, uma troca ou transação é uma aresta numa rede econômica ou de cooperação e assim por diante. Muitas vezes as arestas são tratadas como dirigidas ou não-dirigidas, para o fim de uma análise de rede, pois pode ser relevante identificar (no caso das redes dirigidas) se a ligação entre dois nós se dá numa ou noutra direção ou em ambas<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> A referência, aqui, é a redes sociais no sentido amplo e abstrato, não apenas àquelas que se valem de plataformas digitais para a sua representação ou materialização. Um grupo de amigos octogenários cujos membros não saibam manusear um computador ou smartphone se encaixa nessa conceituação tanto quanto o Facebook ou o Twitter.

<sup>41</sup> Tomando um exemplo de uma plataforma digital, poderíamos dizer que as arestas ou laços que se formam no Twitter são dirigidas, pois um nó pode ser seguidor de outro sem que este siga aquele ou vice-versa ou, ainda, ambos podem ser seguidores um do outro. Em outros casos, como no Facebook, as arestas são não-dirigidas, pois se um nó é amigo de outro, então este também é, necessariamente, amigo daquele. Essa diferenciação não é relevante apenas nas redes que se utilizam de plataformas digitais, mas nas redes em geral.

A análise de redes parte do pressuposto de que cada rede é diferente e postula que são as variações de quantidade de nós e, principalmente, da circunstância de cada nó formar ou não arestas com cada um dos outros nós, que fazem uma rede se diferenciar de outra. A rigor, qualquer diferença nos nós ou nas arestas já cria duas redes diferentes e uma série de propriedades pode variar, de acordo com essas modificações que podem parecer inicialmente muito sutis.

Nesse ponto se apresenta uma das características mais impressionantes das redes, que corresponde, paralelamente, a uma das maiores potencialidades da metodologia de análise de redes: a grande complexidade que esses objetos assumem a partir de elementos básicos extremamente simples. Isso se dá porque o número de redes possíveis é uma função exponencial do número de nós, dado pela fórmula  $2^{n(n-1)/2}$ , em que “n” é o número de nós (JACKSON, 2008).

Observemos, em primeiro lugar, uma rede de apenas 3 (três) nós, A, B e C. O número total de redes possíveis é de 8 (oito) redes, dado pela fórmula indicada. De fato, pode haver uma rede “vazia” (nenhuma aresta entre os nós), pode haver uma segunda rede, em que A se ligue a B, uma terceira em que A se ligue a B e a C, uma em que apenas A e C se liguem, uma quinta em que A e B formam a única aresta, uma sexta em que a única aresta é entre B e C, uma sétima em que C se ligue a A e a B e uma oitava rede “completa”, com arestas entre A, B e C. Não se cuida de um ambiente lá muito complexo, o que era esperado pela pequena quantidade de nós.

Porém, se há uma simples duplicação no número de nós, passando-o de 3 (três) para 6 (seis), chegamos a um total de 32.768 (trinta e duas mil, setecentos e sessenta e oito) redes – valor equivalente a  $2^{15}$ . Poderíamos ter facilmente imaginado que a complexidade do objeto não aumentaria substancialmente, mas o número de redes possíveis disparou. Da mesma forma, se passamos a projetar uma rede com 30 (trinta) nós, o número total de redes diferentes é equivalente a  $2^{435}$ , quantidade muito superior ao total de átomos no universo, que está entre  $2^{158}$  e  $2^{246}$ . Com uma rede que tem um número não muito grande de nós (equivalentes a uma sala de aula não muito grande, por exemplo), a complexidade do universo de análise se amplia de maneira quase inimaginável.

A estonteante velocidade de crescimento da complexidade das redes como objeto de análise ganha ainda mais relevância se lembrarmos do pressuposto segundo o qual cada rede tem suas propriedades e é um objeto potencialmente diverso de qualquer outra. Modificações modestas em termos de nós e arestas podem modificar propriedades importantes das redes e gerar efeitos relevantes quanto ao significado delas.

Há dois conceitos importantes para descrever algumas das principais propriedades que caracterizam as redes. Cuida-se dos conceitos de “caminho” e “diâmetro”.

Um “caminho” numa rede é uma sequência de nós e arestas por meio da qual é possível alcançar um nó específico a partir de outro que integre a mesma rede. Na representação gráfica de uma rede, o caminho seria o traçado que se tem que fazer, nessa representação gráfica, para ir de um ponto (nó) a outro. O caminho mais curto entre dois nós é chamado de “geodésico”.

O conceito ou medida chamado “diâmetro”, por sua vez, é definido como sendo o maior geodésico da rede, ou seja, o maior dos menores caminhos entre dois nós que integrem a rede. Trata-se de uma medida diretamente relacionada à facilidade de circulação (de informações, vírus, impulsos elétricos ou qualquer outro elemento que passe de um nó a outro) no interior da rede.

É possível perceber, pela simples apresentação dos conceitos, que uma rede que apresente um determinado padrão de formação de arestas (ou densidade) vai tender a apresentar determinados caminhos e geodésicos e, portanto, terá um diâmetro característico. Uma rede muito densa, por exemplo (com muitas arestas em relação ao número de nós) tenderá a apresentar caminhos e geodésicos curtos e, portanto, baixo diâmetro, sendo a recíproca verdadeira (uma rede com poucas arestas em relação ao número de nós tende a ter caminhos e geodésicos mais longos e, portanto, diâmetros maiores).

Dois outros conceitos, também muito importantes para a análise de redes e bastante relacionados aos de caminho e diâmetro são os de “componentes” e “conexão/isolamento”.

Um “componente” é uma parte da rede na qual haja um caminho que leve de qualquer nó a qualquer outro, passando por arestas. O componente é, assim, uma “sub-rede”, uma parte da rede que tem sua dinâmica própria, já que os nós que se encontram nessa sub-rede só estão conectados a nós que estão na mesma sub-rede. O maior componente de uma rede costuma ser chamado de “componente gigante” e pode corresponder, é claro, à totalidade da rede (que nesse caso é chamada de “conectada”).

Uma mesma rede pode ter vários componentes, inclusive componentes que correspondem a nós isolados, ou seja, nós que não formam qualquer aresta com qualquer outro nó. As ideias de conexão e isolamento são importantes para a análise de redes, especialmente se se buscam projetar dinâmicas ou influências que dependam da circulação de algum elemento na rede.

A análise de redes permite ainda localizar partes de uma rede, ou até mesmo de um dos componentes da rede, com características “locais” próprias, como uma maior quantidade de

arestas entre laços que já contam com outros caminhos curtos entre si. A identificação dessa parte se dá pelos conceitos de “clusterização” e “detecção de comunidades”.

A “clusterização” representa a proporção de triângulos formados por um nó e dois de seus vizinhos, em relação ao total de triângulos possíveis. Quanto maior a proporção de triângulos, mais “clusterizada” é aquela região da rede, o que indica a presença de uma área com maior integração entre os nós. Um alto nível de clusterização significaria, numa rede de amizades, que quase todos os amigos de um nó são amigos uns dos outros.

Já a “detecção de comunidades”, ou “modularidade”, utiliza técnicas diversas para indicar o mesmo efeito, ou seja, apontar que em uma determinada região da rede há uma intensificação nos relacionamentos entre os nós ou que determinados nós se relacionam entre si de maneira diversa daquela com que se relacionam com a generalidade dos nós.

Uma aplicação interessante dos conceitos de diâmetro e clusterização é dada pelas redes conhecidas como “mundos pequenos”. Essas formações, muitas vezes identificadas em redes sociais “reais”, são caracterizadas por alta clusterização local, poucas arestas ligando diferentes regiões da rede e baixo diâmetro (MILGRAM, 1967).

Os “mundos pequenos” são formações eficientes, pois, mesmo sem a formação de um número muito grande de arestas (que podem ser custosas), viabiliza bastante robustez (densidade) no nível local e facilidade de circular por toda a rede (graças ao baixo diâmetro conquistado pelas poucas arestas entre diferentes regiões). Trata-se de formação identificada por Sergio Lazzarini em seu estudo sobre as redes de propriedade de empresas no Brasil (LAZZARINI, 2011).

Finalmente, há o conceito de “centralidade”. Diferentemente da maioria dos conceitos apresentados antes, a centralidade é uma medida aplicável ao nó, e não uma propriedade da rede em si ou de uma parte significativa dela. A ideia fundamental da centralidade é refletir, ou medir, o posicionamento de um nó na rede, buscando identificar sua importância.

A partir da medida de centralidade dos nós, é possível também ver como essa centralidade é distribuída pela rede, ou seja, verificar se uma determinada rede apresenta muita assimetria em relação ao posicionamento dos nós. É possível apontar, assim, se os graus de centralidade são distribuídos de maneira mais ou menos homogênea pela rede, se há mais ou menos assimetria nessa medida.

Dizer que um nó é central é indicar, portanto, sua importância na rede, apontar que ele ocupa um posicionamento especial. Isso pode representar a possibilidade de um ou alguns nós cumprirem uma função relevante para o sistema como um todo<sup>42</sup>.

Esclarecido esse ponto, é preciso questionar: qual característica do nó – entre aquelas que refletem o seu posicionamento na rede – faz dele mais ou menos importante, mais ou menos central? A resposta a esse questionamento vai depender da rede que se está analisando, circunstância que indicará qual dentre as várias medidas de centralidade é a mais indicada para a análise que se busca empreender.

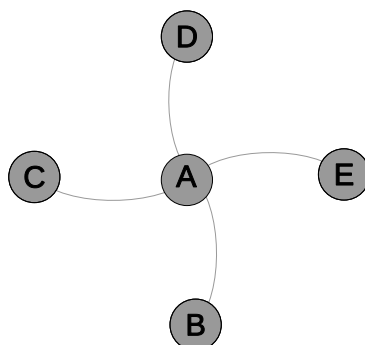
### 5.1.3. Medidas de centralidade e centralidade de autovetor

Um nó central é um nó que ocupa uma posição importante na rede e que, em razão desse posicionamento, pode cumprir uma função relevante no sistema correspondente. Há, porém, diferentes formas de classificar esse posicionamento e, portanto, diferentes medidas de centralidade.

A forma mais simples de avaliar a centralidade de um nó é observar o número de arestas que ele forma com outros nós. A contagem dessas arestas vai nos levar a uma medida bastante crua de centralidade, chamada “centralidade de grau”, que nada mais é do que a quantidade de conexões do nó.

Imaginemos uma rede em forma de estrela, que tenha no meio o nó “A” e ligados a ele outros 4 nós, “B”, “C”, “D” e “E”, estes sem nenhuma aresta entre si, como na seguinte figura:

Figura 1 – Diagrama de rede simples (5 nós)



<sup>42</sup> Essa função pode variar muito conforme o sistema representado pela rede em exame. Pode ser a distribuição de uma informação (o nó central pode ser um “formador de opinião”), a circulação de um vírus (os agentes de saúde, nós centrais para a rede de assistência à saúde, podem disseminar rapidamente doenças contagiosas de que sejam portadores e por isso devem ter prioridade na imunização) ou, como no caso das redes de financiamento político, que serão examinadas mais pormenorizadamente, o elemento que viabiliza o contato entre o poder econômico e o poder político.

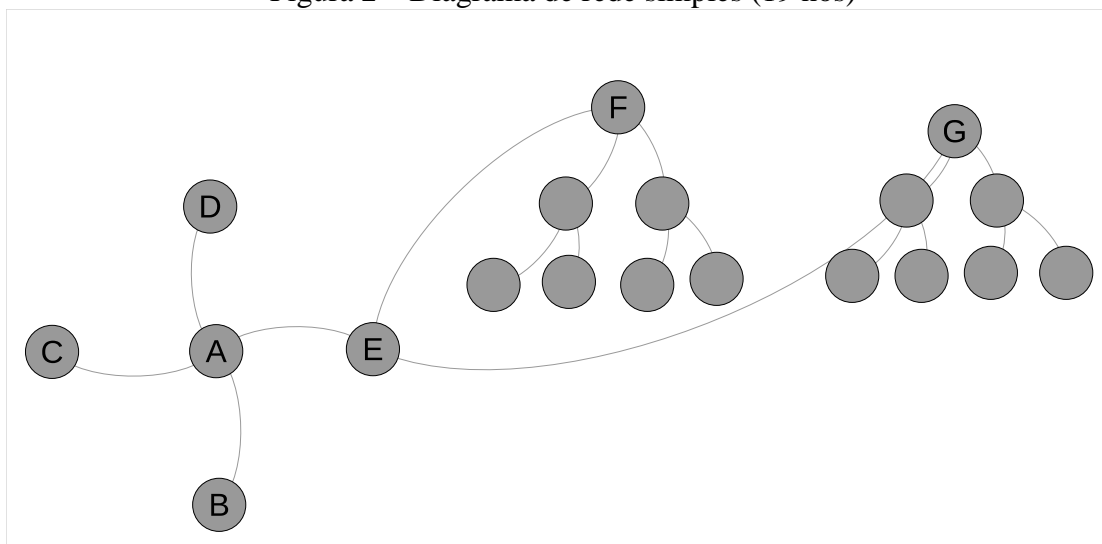
Pode-se dizer, com razão, quanto a uma rede como essa, que o nó “A” é o mais central e que ele cumpre funções essenciais no sistema. A centralidade de grau do nó “A” é 4, enquanto a centralidade de grau de todos os outros nós é 1.

Se precisássemos introduzir alguma informação nessa rede (se ela fosse uma rede de estudantes, por exemplo), sem dúvidas escolheríamos introduzi-la primeiramente no nó “A” e agiríamos da mesma forma se se tratasse de imunizar a rede em relação a um vírus, por exemplo (a imunização do nó central evitaria a circulação do vírus, pois todos os caminhos da rede passam por ele).

A centralidade de grau captura bastante bem a conectividade imediata de um nó, mas, em alguns casos – especialmente nos de redes que se organizem de maneira mais complexa – pode não capturar informações muito relevantes sobre o posicionamento dele.

É possível modificar um pouco o exemplo anterior para exemplificar bem esse ponto. Partindo da simples rede em forma de estrela que conta com os nós “A” a “E”, imaginemos que o nó “E” se conecta a dois nós que estão “fora da estrela” – os nós “F” e “G”. Projete, a seguir, que “F” e “G” estejam cada um no topo de uma “árvore” que conecta abaixo de si, por meio de duas arestas, mais dois nós e assim por diante, em dois níveis, até atingir, por exemplo, um total de 7 (sete) nós em cada uma das árvores. Isso resultaria numa rede representada graficamente da seguinte forma:

Figura 2 – Diagrama de rede simples (19 nós)



Nesse caso, embora “A” siga sendo o nó com maior centralidade de grau (4, contra uma centralidade de 3 dos nós “E”, “F”, “G” e dos que estão no “meio da árvore”), seria incorreto afirmar que ele é o nó mais relevante para a rede. Intuitivamente, se fôssemos introduzir uma informação nessa rede, talvez não priorizássemos “A”, mas sim algum dos nós mais próximos

dos 12 (doze) nós que estão abaixo de “F” e “G”. Possivelmente também não pensaríamos em “A” no caso da imunização, num primeiro momento (talvez priorizássemos “E”, nesse caso).

Duas outras medidas de centralidade, um pouco mais complexas do que a centralidade de grau, ajudam a identificar esses posicionamentos próprios de redes não tão simples: a “centralidade de proximidade” e a “centralidade de intermediação”.

A centralidade de proximidade busca determinar a facilidade que se tem para alcançar, a partir de um nó, cada um dos outros nós que integram o mesmo componente. Ela parte da distância relativa para os outros nós, de modo que, se a distância é maior, a centralidade de proximidade é menor e vice-versa.

Um nó com grande centralidade de proximidade é, portanto, um nó a partir do qual se alcança com a maior facilidade possível cada um dos outros nós. Cuida-se de uma medida extremamente importante para o caso de redes em que se busca a difusão de algum elemento, como redes de aprendizado, por exemplo. No caso da rede que tornamos mais complexa ao conectar duas formações em árvore à estrela original, os nós com as maiores centralidades de proximidade são os que se encontram mais próximos das árvores (“E”, com 0.6, “F”, com 0.41, e “G”, com 0.4).

Já a centralidade de intermediação tem em vista analisar o papel de intermediário de um determinado nó, por meio do cálculo da proporção de geodésicas da rede que passam por um nó específico. Se todas as geodésicas da rede passam por um mesmo nó, a sua centralidade de intermediação é igual a 1 e se não há nenhuma geodésica que passa por ele, o resultado é 0. Quanto mais o valor se aproxima de 1, maior é a relevância do nó analisado como intermediário.

No caso da estrela ligada a árvores, os nós “E”, “F” e “G” ganham projeção como intermediários por passarem por eles as geodésicas que ligam nós que estão na estrela a nós que estão nas árvores. Nesse tipo de formação, a centralidade de intermediação de “A”, que seria a máxima (1) no caso da estrela, se reduz muito.

Com essas duas medidas mais elaboradas de centralidade, é possível revelar muitos aspectos importantes das redes e, principalmente, selecionar nós que sejam de grande relevância, embora isso não seja claro – ou não seja explicável – num primeiro momento.

Um exemplo que ilustra isso muito bem é o estudo de John Padgett e Christopher Ansell sobre a ascensão da família Medici em Florença entre 1400 e 1434 (PADGETT E ANSELL, 1993). Tais autores demonstram que a principal variável explicativa para a ascensão dos Medici no contexto florentino do século XIII não era o seu poder político, militar ou econômico, mas sim a sua centralidade na rede formada pelos casamentos entre membros das famílias que compunham a oligarquia. Assim, no momento em que uma das famílias concentrou o poder,

foram os Medici que o fizeram, por estarem mais bem posicionados para tanto, na rede formada pelos vínculos matrimoniais.

No caso dos Medici e da rede de matrimônios na oligarquia florentina, a medida de centralidade decisiva foi a centralidade de intermediação. Os Medici se destacaram nessa medida, já que mais de 50% das geodésicas da rede de casamentos na elite florentina daquela época passavam por eles<sup>43</sup>.

Apesar de ampliarem bastante a potencialidade do conceito de centralidade, as medidas de proximidade e de intermediação também podem deixar de apontar uma característica muito importante do posicionamento dos nós na rede. É que, mesmo indo além da centralidade de grau, as medidas de proximidade e intermediação são indiferentes à centralidade dos vizinhos daquele nó na rede.

Isso equivale a dizer que, para as centralidades de grau, proximidade e intermediação, um nó que está ligado a vários nós que também tenham grande centralidade poderá ser considerado equivalente a outro que, embora esteja em uma posição equivalente (em termos de número de arestas, proximidade e proporção de geodésicas), tem vizinhos muito menos centrais. A centralidade dos vizinhos, porém, pode ser de grande importância em uma série de contextos.

Para refletir essa importância da centralidade dos vizinhos, foi desenvolvida uma quarta medida de centralidade, chamada de “centralidade de autovetor” ou de “*eigenvector*” ou, ainda, de “influência” ou “prestígio”. A principal ideia dessa medida é fazer com que a medida de centralidade de um nó seja proporcional à centralidade de seus vizinhos (JACKSON, 2008).

A centralidade de autovetor é adequada para refletir a importância de nós em redes nas quais a importância de um sujeito na rede cresce pelo fato de ele se conectar a outros sujeitos importantes. Cuida-se de uma medida utilizada em situações como o *ranking* de páginas do Google e modelos de navegação aleatória pela internet<sup>44</sup>.

Para o objeto de pesquisa da presente tese – os financiadores centrais nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 e 2014 –, a medida de centralidade de autovetor é bastante adequada. Afinal, a rede de financiamentos, como se verá, toma como nós todos os financiadores e financiados (pessoas físicas, pessoas jurídicas, agentes políticos e candidatos)

---

<sup>43</sup> Jackson, a partir dos dados colhidos por Padgett e Ansell, calcula em 0.522 a centralidade de intermediação dos Medici, contra 0.255 dos Guadagni e 0.104 dos Strozzi, outras famílias importantes da oligarquia florentina da época. Cf. JACKSON, 2008. Para outros aspectos da análise sociológica da ascensão dos Medici, inclusive as circunstâncias que fizeram a família Medici se posicionar no centro da rede, cf. PADGETT E ANSELL, 1993.

<sup>44</sup> O cálculo da centralidade de *eigenvector* apresenta dificuldades matemáticas nada triviais, conforme adverte Jackson. No entanto, far-se-á uso, ao longo da tese, de softwares de análise de redes que realizam esse cálculo. Cf. JACKSON, 2008.



e é claro que um financiador que se liga a vários candidatos e agentes políticos que também se ligam a vários nós é mais importante do que um financiador que se liga a candidatos e agentes políticos com menor projeção na rede.

A tese partirá, portanto, do pressuposto segundo o qual o posicionamento de nós na rede de financiamento deve ser sensível às conexões dos “vizinhos” de cada nó. De fato, esse é um bom indicativo de influência ou prestígio na rede e, como se verá, pode conduzir a uma identificação inovadora dos pontos de contato entre o poder político e o poder econômico no Brasil.

#### **5.1.4. Outras aplicações da análise de redes sociais no estudo do financiamento político**

A metodologia da análise de redes sociais, além de fornecer os instrumentos necessários para a pesquisa a que se propõe a presente tese, focada na análise estática de uma rede e na identificação de alguns de seus nós centrais, permite também uma série de outros tipos de estudo que envolvam o financiamento político.

Uma dessas possibilidades é a utilização de dinâmicas de rede para verificar se a rede de financiamento político se expande de maneira mais próxima dos modelos de crescimento aleatório (com chances iguais de novos nós se ligarem a quaisquer nós previamente ligados à rede) ou dos modelos de ligação preferencial (que pressupõem uma escolha por parte dos novos nós, influenciada pela posição dos nós anteriores) ou, ainda, por um modelo que mescle esses dois.

Pesquisas desse tipo, voltadas à dinâmica das redes de financiamento, seriam possíveis a partir do mesmo banco de dados de que partirá a tese – o repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral –, já que esse banco registra as datas de cada doação. Talvez fosse possível descrever, com a utilização da metodologia de análise de redes, de que forma alguns financiadores influenciam a decisão de outros.

Outra possibilidade aberta pela confluência entre a metodologia da análise de redes e o tema do financiamento político é o estudo de formas de intervenção eficiente na rede de financiamento, no sentido de impedir ou reparar um funcionamento anômalo dela.

Seria possível, por exemplo, projetar forma de bloqueios de condutas que sejam reputadas como negativas para o sistema de financiamento, a partir da visualização dessas ações no contexto da rede de financiamentos. Se se observa, por exemplo, que um tipo de ligação de

um novo nó (ou mesmo a formação de uma nova aresta por um nó já existente) pode ensejar uma propriedade indesejada na rede, pode-se projetar por meio da análise de redes qual seria o efeito de uma intervenção.

Essas possibilidades são aventadas nesse ponto apenas para deixar claro que o uso que será feito da análise de redes sociais para a identificação de atores centrais para o sistema de financiamento político está longe de esgotar as potencialidades dessa metodologia. Ela permite muitas outras abordagens científicas e até mesmo aplicações práticas sobre o mesmo tema.

Esclarecidos esses pontos preliminares a respeito da metodologia escolhida para o presente estudo, pode-se passar, sem maiores digressões, à exposição da configuração geral das redes de financiamento formadas para as eleições brasileiras de 2010 e 2014.

## **5.2 A rede de financiamento nas eleições de 2010**

A rede de financiamento nas eleições de 2010 é o resultado do tratamento das informações consolidadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a respeito do financiamento das corridas eleitorais daquele ano pelo software de análise de redes escolhido pela tese – o Gephi. Esse tratamento, conforme já apontado, foi viabilizado pelo auxílio do Projeto Redes de Financiamento Eleitoral (<http://www.getepolitica.org/>) do Grupo de Estudos Territoriais (GETE) ao autor da tese.

O processamento das informações de financiamento pelo software de análise de redes consiste numa operação conceitualmente simples, mas impossível de ser realizada sem o auxílio da computação. Afinal, esse processamento consiste apenas em tomar cada doação registrada como um vínculo (uma aresta) entre dois integrantes da rede (dois nós). O resultado dessas operações individualmente simples resulta numa complexa rede com 300.333 arestas e 251.666 nós<sup>45</sup>.

Vale lembrar que cada aresta dessa rede é uma transação (ou conjunto de transações, no caso de mais de uma doação da mesma pessoa ao mesmo candidato ou agente partidário) e cada nó é um candidato, doador ou agente partidário. A rede representa, assim, o conjunto de ações

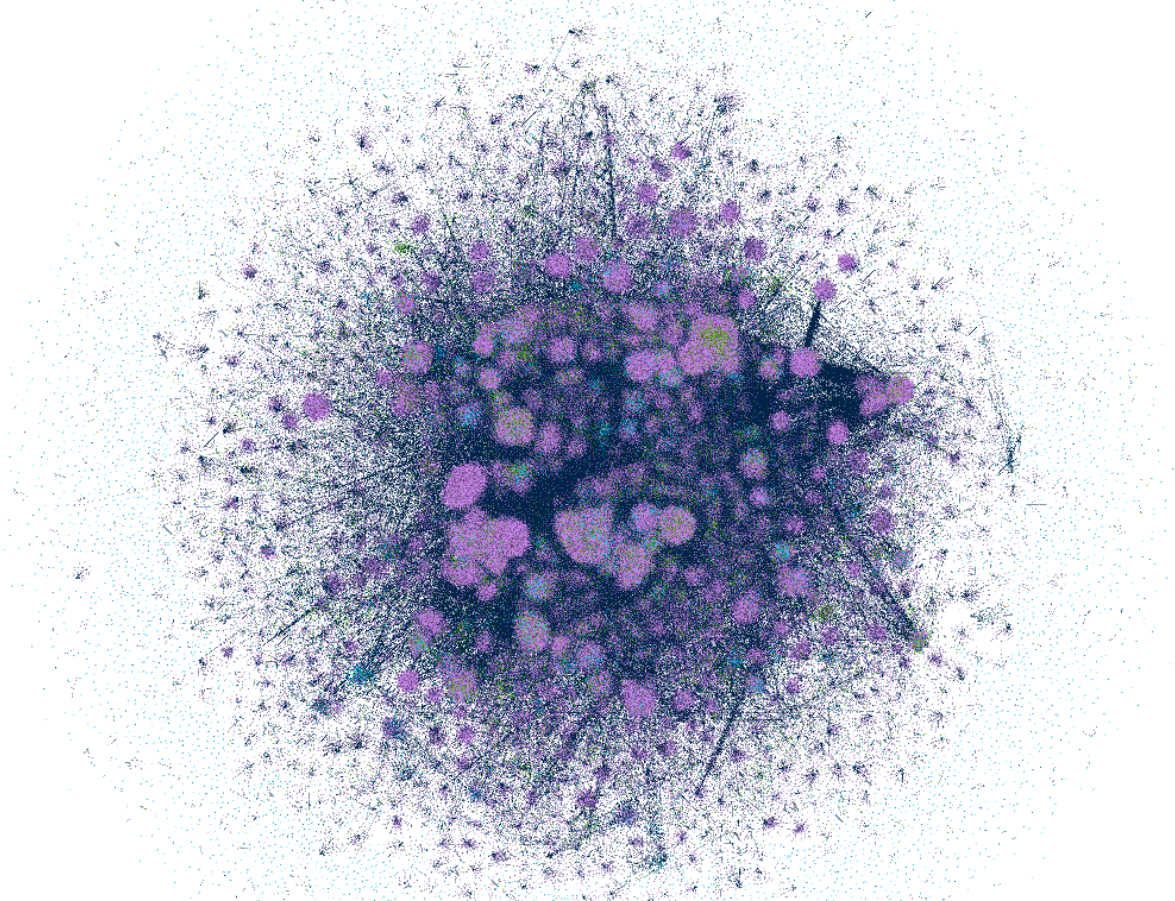
---

<sup>45</sup> É interessante lembrar que uma das grandes potencialidades da análise de redes consiste justamente em sua capacidade de identificar a complexidade de formações baseadas em um grande número de vínculos individualmente simples. Ver item 5.1.2, supra.

voltadas à viabilização econômica de todas as campanhas realizadas para todos os cargos nas eleições de 2010.

O Gephi permite a geração, a partir dos dados que formam a rede, de uma representação gráfica, tecnicamente conhecida como “grafo de rede”. No caso da rede de financiamento das eleições de 2010, o grafo geral é o seguinte:

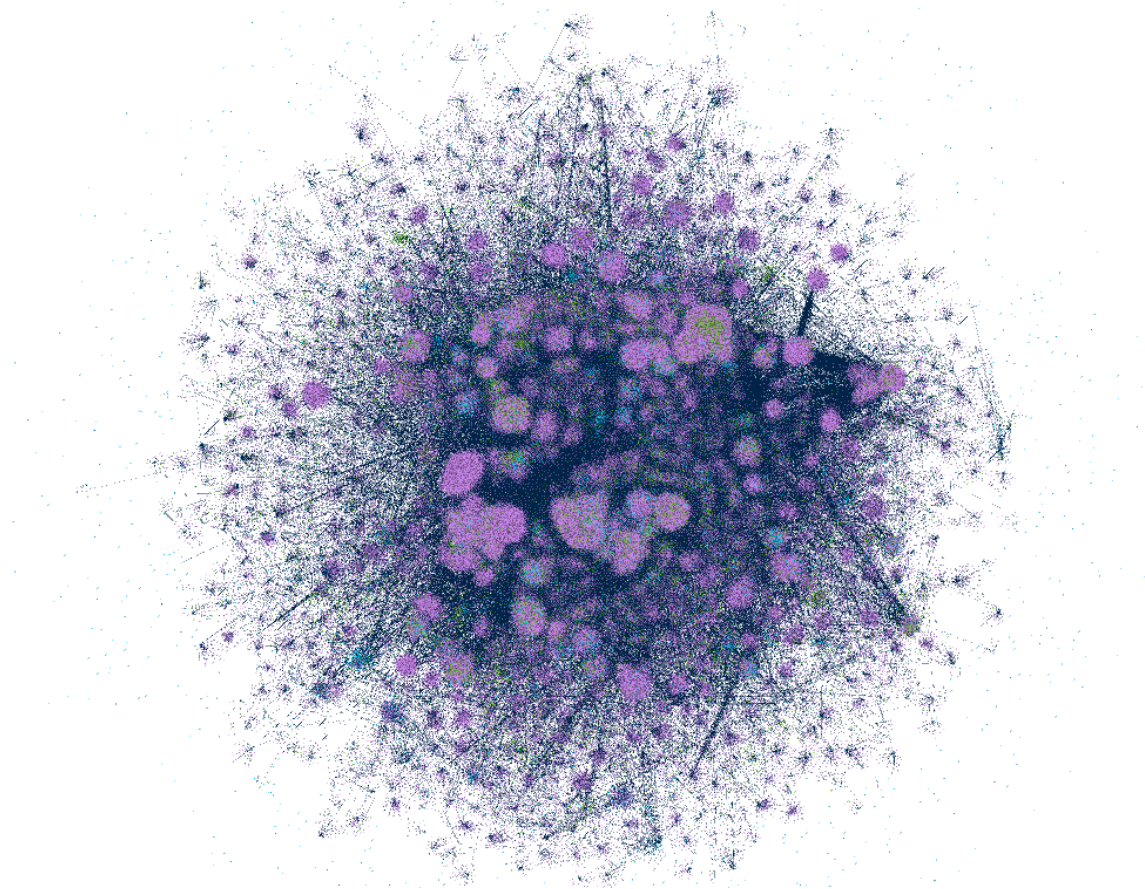
Figura 3 – Grafo da rede de financiamento das eleições de 2010 (rede completa)



A simples apreciação visual do grafo da rede de financiamento das eleições de 2010 não permite a percepção de suas características, até pela quantidade de informações que são sintetizadas em tal representação gráfica. A partir do grafo, talvez a única percepção que se possa ter seja a assimetria da rede, ou seja, a existência de algumas áreas do grafo com maior concentração de nós e arestas do que outras.

A percepção da assimetria da rede de financiamento formada para as eleições de 2010 pode ser ampliada por alguns filtros que o Gephi disponibiliza. Um primeiro filtro é o que elimina nós desconectados, preservando apenas o componente gigante da rede. Com a utilização desse recurso, o grafo da rede passa a ser o seguinte:

Figura 4 – Grafo da rede de financiamento das eleições de 2010 (componente gigante)



Observe-se que a principal diferença entre esse grafo e o anterior é o desaparecimento de nós que estavam na “periferia” da rede (os nós desconectados). A aplicação do filtro do componente gigante, no entanto, não melhora muito a percepção gráfica do centro do grafo. Para melhorar esse aspecto, pode-se lançar mão dos filtros baseados no grau dos nós, ou seja, do número de arestas formadas por cada nó.

Esse segundo tipo de filtro permite centrar a representação gráfica apenas nos nós que fazem mais conexões, exibindo, assim, apenas a parte mais representativa da rede. Com a eliminação dos nós que formam um número menor de arestas (menos de 15, menos de 30 e menos de 100), os grafos assumem os seguintes formatos:



Figura 5 – Grafo da rede de financiamento das eleições de 2010 (nós com grau 15 ou maior, no componente gigante)

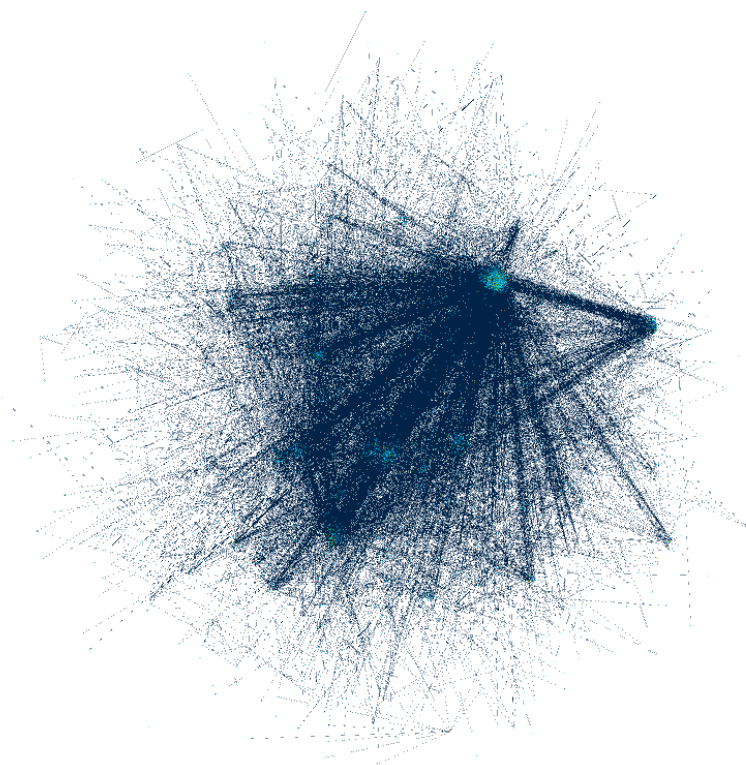


Figura 6 – Grafo da rede de financiamento das eleições de 2010 (nós com grau 30 ou maior, no componente gigante)

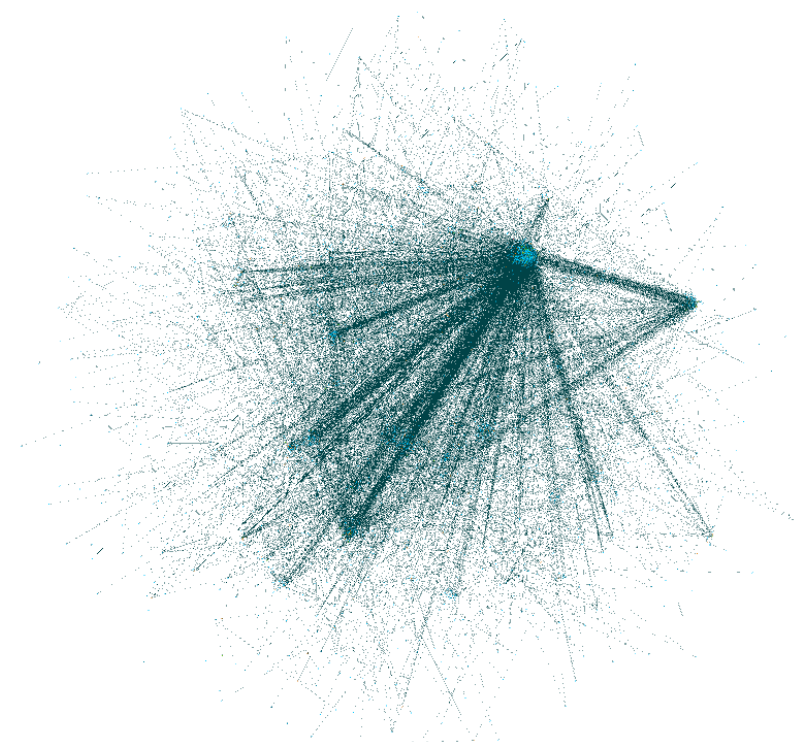
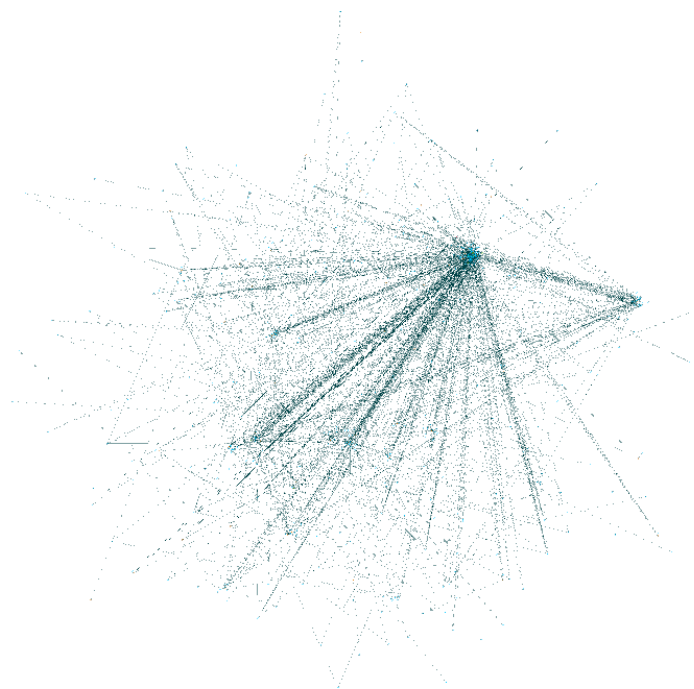


Figura 7 – Grafo da rede de financiamento das eleições de 2010 (nós com grau 100 ou maior, no componente gigante)



Os grafos formados pelos nós com maiores graus já parecem ser mais úteis para analisar as redes de financiamento, inclusive em busca dos financiadores mais influentes, pois eles “limpam” a parte nuclear do grafo e permitem a visualização nítida de alguns pontos focais. No entanto, uma análise simplesmente gráfica (a partir, por exemplo, do acréscimo dos rótulos de cada um dos nós, ou de alguns deles) ainda correria o risco de resultar em colocações subjetivas ou inexatas. Além disso, ainda restaria uma razoável dificuldade de visualização. Uma maneira mais útil e exata de testar as hipóteses a partir da análise das redes é a partir das métricas.

Nesse sentido, a rede de 2010 conta com algumas métricas gerais, que permitirão compará-la, mais adiante, com a rede formada para as eleições de 2014. Mais do que isso, será a partir das métricas gerais que se pode alcançar métricas específicas de cada nó, como a identificação da centralidade de cada um, inclusive a centralidade de autovetor dos financiadores.

Como visto, a rede de 2010 conta, no total, com 300.333 arestas e 251.666 nós. A partir das métricas calculadas pelo Gephi, porém, é possível conhecer muitas outras características importantes da mesma rede, como o grau médio dos nós (2,387), o grau ponderado médio<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> No caso da rede de financiamento político, o grau ponderado médio significa a média do valor das transações registradas, ou seja, das doações que formaram a rede de financiamento.

(38.180,559), o número de componentes conectados (6.406), o número de nós e arestas que compõem o componente gigante (240.892 nós e 294.716 arestas, ou 95,72% e 98,13%, respectivamente) e o clustering médio (0,376).

Além disso, cada nó pode ter características próprias calculadas individualmente, ou seja, métricas específicas. A mais importante das métricas individuais, para os fins da presente tese, é a centralidade de autovetor dos financiadores empresariais (essencial para as primeiras três hipóteses elencadas no capítulo 4) e a centralidade de autovetor dos agentes partidários (quarta hipótese elencada no capítulo anterior). Isso porque a centralidade de autovetor pode ser tomada, na análise de redes, como um importante sinalizador de influência na rede<sup>47</sup>.

A análise da rede de 2010, a partir do Gephi, indica os seguintes 100 financiadores empresariais com os maiores índices de centralidade de autovetor:

Quadro 1 – 100 financiadores empresariais com maior centralidade de autovetor, em 2010

	Pessoa jurídica doadora	Índice de centralidade
1.	Gerdau Comércio de Aços S/A	0,0639252277
2.	Construtora e Comércio Camargo Corrêa S/A	0,0537132048
3.	Banco BMG S/A	0,0320821971
4.	Usiminas Mecânica S/A	0,0311195351
5.	Transportadora OAS Ltda.	0,0252141606
6.	Multiplan Negócios Imobiliários S/A	0,0227027572
7.	Suzano Papel e Celulose S/A	0,0223963988
8.	Itaú Unibanco S/A	0,0223183373
9.	Metalúrgica Prada	0,0220914213
10.	Ultrafértil S/A	0,0209099978
11.	JBS S/A	0,0207592738
12.	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração	0,0200930209
13.	G Engenharia S/A	0,0199055619
14.	Klabin S/A	0,0189320209
15.	Bunge Fertilizantes S/A	0,0189297495
16.	Brasif S/A Exportação Importação	0,0184901547
17.	Queiroz Galvão S/A	0,0179965000

<sup>47</sup> Ver item 5.1.3, supra.

18.	Banco Alvorada S/A	0,0178334340
19.	Fidens Engenharia S/A	0,0169315071
20.	Christian-Nielsen Engenharia S/A	0,0156765318
21.	Arcelor Mittal Cariacica	0,0154271776
22.	Praiamar Indústria Comércio e Distribuição Ltda.	0,0153117511
23.	Leyroz de Caxias Indústria Comércio e Logística Ltda.	0,0153117511
24.	Agrícola Horizonte Ltda.	0,0152495458
25.	Arosuco Aromas e Sucos S/A	0,0152113226
26.	Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A	0,0148828987
27.	Tratornew S/A	0,0148361426
28.	Fibria Celulose S/A	0,0143772930
29.	Fratelli Vita Bebidas S/A	0,0142958622
30.	Cooperativa Regional Agropecuária de Santa Rita do Sapucaí Ltda.	0,0142476743
31.	Cenibra – Celulose Nipo-Brasileira S/A	0,0142406686
32.	UTC Engenharia S/A	0,0141241604
33.	Tractebel Energia e Comercializadora Ltda.	0,0138608291
34.	Usina Caeté S/A – Unidade Delta	0,0136926490
35.	Berneck S/A Painéis e Serrados	0,0133798332
36.	Companhia de Cimento Ribeirão Preto	0,0133718229
37.	Empresa Construtora Brasil S/A – ECB	0,0132300463
38.	Cosan S/A Indústria e Comércio	0,0131962599
39.	Alusa Engenharia S/A	0,0131703461
40.	Viralcool – Açúcar e Álcool Ltda.	0,0130856995
41.	A. Madeira Indústria e Comércio Ltda.	0,0127232752
42.	Votoner – Votorantim Comercializadora de Energia Ltda.	0,0127221445
43.	JF Citrus Agropecuária Ltda.	0,0126888733
44.	Ceolin Agropecuária Ltda.	0,0126156567
45.	Casale Equipamentos Ltda.	0,0125747594
46.	Primo Schincariol Indústria de Cervejas e Refrigerantes S/A	0,0125493528
47.	Granol Indústria Comércio e Exportação S/A	0,0125424121
48.	Vazante Agropecuária Ltda.	0,0124301986
49.	Uggeri S/A	0,0123865115
50.	Santa Cruz S/A Açúcar e Álcool	0,0123116940



51.	Cooperativa Agropecuária Holambra	0,0122511313
52.	Usina Coruripe de Açúcar e Álcool	0,0122381345
53.	Companhia de Alimentos do Nordeste – Cialne	0,0121962098
54.	Construtora Samaria Ltda.	0,0121379422
55.	Construtora Andrade Gutierrez S/A	0,0121176597
56.	Clarice Eletrodomésticos Ltda.	0,0120859744
57.	Lago Participações Ltda.	0,0120786728
58.	Sementes Gasparim Produção Importação Exportação Ltda.	0,0120001219
59.	Madepar Madeireira Ltda.	0,0119742068
60.	Sementes Mauá Ltda.	0,0119707201
61.	Cooperativa Mista Agropecuária do Brasil – Coopermibra	0,0119571185
62.	Vale Fertilizantes S/A – Fosfertil	0,0119565540
63.	Vale Verde Agroindustrial Ltda.	0,0119552213
64.	Eco Brasil Florestas S/A	0,0119450849
65.	Forquímica Agrociência Ltda.	0,0119445716
66.	Santana Participações Ltda.	0,0119088727
67.	Lopo Gestão de Bens Ltda.	0,0119088727
68.	Granja Aviforte Ltda.	0,0119088727
69.	Sindicato Rural de Serranópolis	0,0119088727
70.	Agropecuária Corrente Ltda.	0,0119088727
71.	Agropecuária Boi Picua Ltda.	0,0119088727
72.	Trento Alphaville Desenvolvimento Imobiliário Ltda.	0,0119088727
73.	Justino de Moraes Irmãos S/A	0,0119088727
74.	EMA – Empresa Marinho de Agropecuária	0,0119088727
75.	Sindicato Rural de Rio Verde	0,0119088727
76.	Agropecuária Ponte Alta Ltda.	0,0119088727
77.	Agropecuária Terra Grande	0,0119088727
78.	Agricultura, Pecuária e Comércio Palmares Ltda.	0,0119088727
79.	Gozzi e Gozzi Ltda.	0,0119088727
80.	Baudraz Agropecuária Ltda.	0,0119088727
81.	Fazenda Arueira S/A	0,0119088727
82.	Agrobaças Agropastoril Formiga e Cabaças Ltda.	0,0119088727
83.	Alvo Empreendimentos e Participações Ltda.	0,0119088727

84.	Capec – Carvalho Agropecuária Ltda.	0,0119088727
85.	Agropastoril Sede Nova Ltda.	0,0119088727
86.	Agropecuária Patriarca Ltda.	0,0119088727
87.	Agropecuária Pau D'Óleo S/A	0,0119088727
88.	Agropisa Agropecuária Inca Ltda.	0,0119088727
89.	Bedin Agroflorestal Ltda.	0,0119088727
90.	Agrocan – Agropecuária Canadá Ltda.	0,0119088727
91.	Fibrasa Agropecuária Ltda.	0,0119088727
92.	Cooperativa Agropecuária da Região do Piratininga Ltda.	0,0119088727
93.	Agropecuária Tokyo Ltda.	0,0119088727
94.	Curral Velho Agro Florestal Ltda.	0,0119088727
95.	Agropecuária Santa Cruz da Serra Ltda.	0,0119088727
96.	Quarotto Agropecuária e Comércio Ltda.	0,0119088727
97.	Seiagro Agropecuária e Patrimonial Ltda.	0,0119088727
98.	Candeias Comercial e Agropecuária Ltda.	0,0119088727
99.	Fazenda Itapeva Agropecuária Ltda.	0,0119088727
100.	Usina Açucareira Paredão S/A	0,0119088727

Essa listagem, que servirá de base para a análise de algumas das hipóteses formuladas sobre os financiadores mais centrais na rede de financiamento, não é a única métrica fornecida pela análise da rede das eleições de 2010 sobre os financiadores empresariais. A listagem completa deles, ordenados por índice de centralidade, consta do Apêndice 1 e será utilizada para a definição dos quartis de centralidade (para análise quanto ao primeiro ângulo da primeira hipótese descrita no trabalho<sup>48</sup>).

Ademais, a análise da rede de financiamento formada para as eleições de 2010 permite também que sejam calculadas métricas a respeito dos agentes partidários, em especial sua centralidade de autovetor. Assim, é possível, também a partir da metodologia de análise de redes sociais, destacar os principais intermediários partidários (diretórios partidários e comitês de campanha) no financiamento dos pleitos de 2010.

Nesse sentido, de acordo com as métricas calculadas pelo Gephi, são os seguintes os 20 agentes partidários com maiores índices de centralidade de autovetor, na rede de financiamento

---

<sup>48</sup> Ver item 4.1, supra.

das eleições de 2010 (listagem completa dos agentes partidários, ordenada por índice de centralidade, consta do Apêndice 2)<sup>49</sup>:

Quadro 2 – 20 agentes partidários com maior centralidade de autovetor, em 2010

Agente partidário		Índice de centralidade
1.	Democratas – TO	1
2.	PSB – PI	0,599883
3.	PV – Nacional	0,196543
4.	PT – Nacional	0,182338
5.	PMDB – RJ	0,049932
6.	PSDB – SP	0,043075
7.	PSDB – Nacional	0,042149
8.	PT – SP	0,030896
9.	PSDB – MG	0,030702
10.	PMDB – Nacional	0,023777
11.	PDT – PR	0,023046
12.	PSB – Nacional	0,022210
13.	PT – RJ	0,018704
14.	PPS – MG	0,018364
15.	PR – Nacional	0,017207
16.	Democratas – Nacional	0,016791
17.	PT – MG	0,016718
18.	Democratas – Santa Catarina	0,016716
19.	PP – Nacional	0,015861
20.	PT – AC	0,015406

Chamam bastante a atenção, em relação aos índices de centralidade dos agentes partidários em 2010, os valores alcançados pelos dois primeiros – Democratas – TO e PSB – PI. Uma parte da explicação para esses índices elevados parece ser a participação das agremiações correspondentes em campanhas majoritárias estaduais bem sucedidas, que, como

<sup>49</sup> Em virtude do trabalho de normalização dos dados para fins de seu tratamento pelo Gephi, os agentes partidários tiveram que ser agregados por unidade federada. Nas análises de rede promovidas pela tese, portanto, não se distinguirá entre um Diretório Estadual e um Comitê de campanha de um mesmo partido em uma mesma unidade da Federação (ou em âmbito nacional).

se verá<sup>50</sup>, é comum a agentes partidários com altos índices de centralidade. Outra parte da explicação para índices tão especialmente altos se deve a circunstâncias que fizeram o DEM-TO e o PSB-PI aglutinarem, em 2010, o apoio de boa parte dos empresários locais às campanhas de que participaram.

No Tocantins, o Democratas apoiou em 2010 o retorno de Siqueira Campos (então no PSDB), que já havia exercido três mandatos de Governador, à Chefia do Executivo Estadual, indicando o Vice (João Oliveira) e, posteriormente, atraindo o próprio Siqueira Campos à legenda. As conturbadas eleições de 2010 foram as primeiras que se seguiram à cassação do então Governador Marcelo Miranda (MDB), em 2009, por abuso do poder econômico nas eleições de 2006, tendo ocorrido, portanto, num momento de reorganização do quadro institucional tocantinense. Marcelo Miranda havia vencido em 2006 o próprio Siqueira Campos, que terminou a campanha acusando seu adversário de ter abusado do poder econômico. O sucessor de Miranda, Carlos Gaguim, buscou a reeleição contra Campos, acirrando ainda mais a disputa local.

Já no caso das eleições piauienses de 2010, elas representaram um grande salto para o PSB local e para Wilson Martins, ex-Deputado Estadual e Vice de Wellington Dias (PT), que assumiu o Governo Estadual no início de 2010 e obteve a reeleição. Houve um significativo esforço para aglutinar apoio em torno do nome de Martins, com a montagem da plataforma de campanha ao longo do exercício da parte final do mandato que havia sido conquistado por Dias. O adversário de Martins foi o Prefeito de Teresina, Silvio Mendes (PSDB), que tinha, a princípio, maior visibilidade.

Apresentadas as características gerais e as principais métricas gerais e específicas da rede de financiamento formada para as eleições de 2010, cumpre apresentar os dados referentes às eleições subsequentes, antes de compará-las ao final do capítulo e, no capítulo seguinte, apresentar os resultados das análises focadas nos financiadores mais influentes.

### **5.3 A rede de financiamento nas eleições de 2014**

Projetando, por meio do Gephi, a rede de financiamento formada para as eleições de 2014, o resultado é uma rede de estrutura semelhante à correspondente às eleições de 2010. No

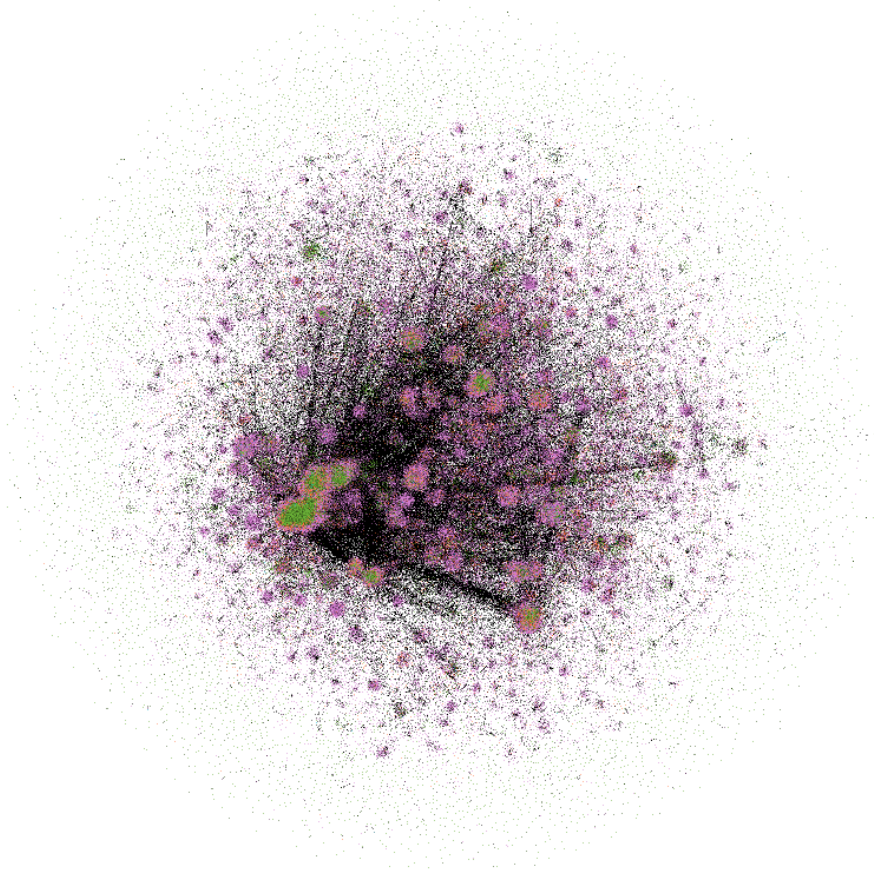
---

<sup>50</sup> Vide item 6.3, infra.

entanto, ela conta com menos arestas e nós: 233.042 arestas e 185.255 nós. Ainda assim, segue sendo uma rede bastante complexa.

O grafo de rede gerado pelo Gephi para a rede de financiamento das eleições de 2014 é o seguinte:

Figura 8 – Grafo da rede de financiamento das eleições de 2014 (rede completa)



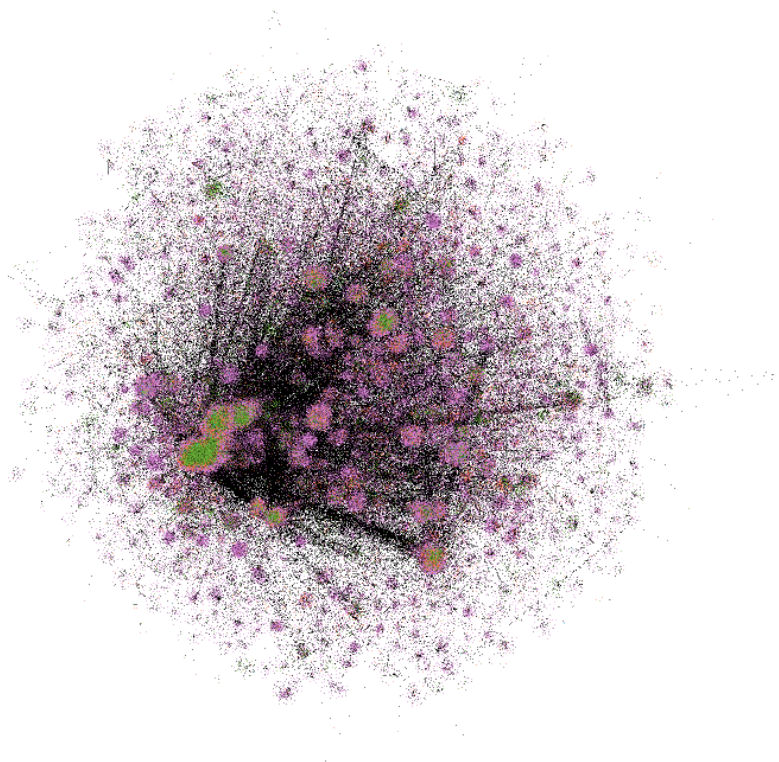
Conforme observado quando da análise do grafo de rede das eleições de 2010<sup>51</sup>, a representação gráfica, embora enseje a percepção da complexidade da rede de financiamento, não permite captar muitas de suas características, com a possível exceção da assimetria. Mesmo a assimetria, porém, é percebida de maneira vaga, sem que se possa perceber quem seriam os nós mais influentes da rede ou mesmo se a rede como um todo é mais ou menos assimétrica que outra – como, por exemplo, a das eleições de 2010.

A visualização do grafo de rede focado apenas no componente gigante não auxilia muito a visualização da parte nuclear da rede, embora elimine nós e arestas que se encontram na periferia. É o que se vê na representação do componente gigante da rede de financiamento de 2014, na figura abaixo:

---

<sup>51</sup> Ver item 5.2, supra.

Figura 9 – Grafo da rede de financiamento das eleições de 2014 (componente gigante)



A eliminação, do grafo de rede, dos componentes isolados, com a preservação apenas do componente gigante, parece não impactar tanto a visualização. O que se vê é, novamente, o grafo de uma rede que parece bastante complexa e assimétrica, praticamente indiscernível dos grafos correspondentes à rede de 2010.

Essa quase impossibilidade de perceber as diferenças entre os grafos das redes de financiamento de 2010 e de 2014 começa a ser superada ainda na análise gráfica, quando se lança mão dos filtros que eliminam nós a partir de seus graus. Observem-se, nesse sentido, os grafos que preservam apenas os nós com graus iguais ou superiores a 15, 30 e 100, no financiamento das eleições de 2014:

Figura 10 – Grafo da rede de financiamento das eleições de 2014 (nós com grau 15 ou maior, no componente gigante)

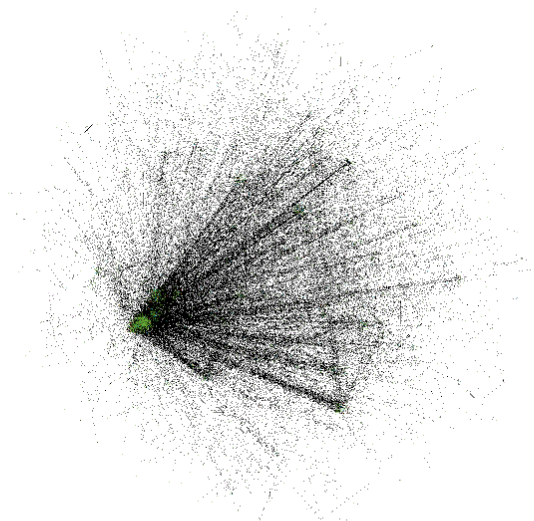


Figura 11 – Grafo da rede de financiamento das eleições de 2014 (nós com grau 30 ou maior, no componente gigante)

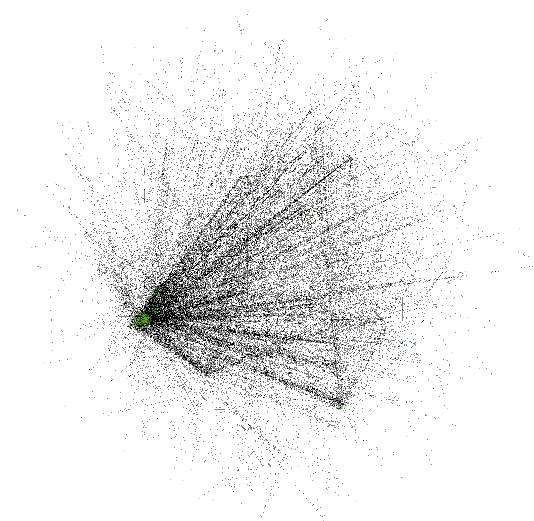
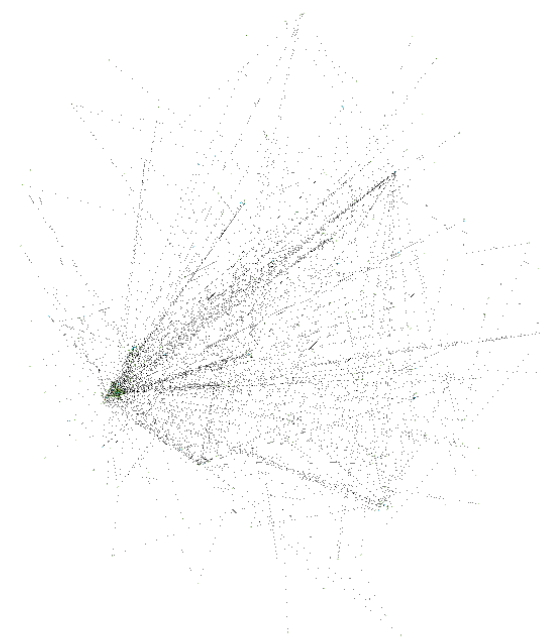


Figura 12 – Grafo da rede de financiamento das eleições de 2014 (nós com grau 100 ou maior, no componente gigante)



Como se verá no item subsequente, destinado à comparação entre as redes de financiamento das eleições de 2010 e 2014, os grafos filtrados pelo grau dos nós, quando analisados lado a lado, permitem perceber algumas diferenças importantes entre as duas estruturas.

De qualquer modo, como ressaltado no item anterior, as análises mais objetivas e precisas a respeito de redes complexas como as de financiamento político formadas no Brasil podem ser alcançadas a partir da apreciação das métricas da rede. Como no caso da rede de 2010, a rede de 2014 também pode ser melhor analisada por meio de índices, tanto de natureza geral quanto específicos para cada nó.

Em relação às métricas gerais, a rede de 2014, como visto, é dotada de 233.042 arestas e 185.255 nós. Além disso, ela conta com grau médio dos nós de 2,516, grau ponderado médio de 76.492,598, 6.636 componentes conectados, 174.110 nós e 227.549 arestas no componente gigante (93,98% e 97,64%, respectivamente) e clustering médio de 0,289.

Quanto às métricas sobre as quais a tese se centrará no próximo capítulo – métricas específicas de cada nó, em especial os índices de centralidade de autovetor, a análise da rede de financiamento formada para as eleições de 2014 indica o seguinte rol dos 100 financiadores empresariais mais centrais:



Quadro 3 – 100 financiadores empresariais com maior centralidade de autovetor, em 2014

	Pessoa jurídica doadora	Índice de centralidade
1.	Construtora Norberto Odebrecht S/A	0,0960703275
2.	Bradesco Vida e Previdência S/A	0,0879347408
3.	JBS S/A	0,0872354344
4.	Itaú Unibanco S/A	0,0841260892
5.	Gerdau Aços Especiais S/A	0,0804562530
6.	Braskem S/A	0,0793609768
7.	CRBS S/A	0,0787713124
8.	Arcelormittal Brasil S/A	0,0712684954
9.	BRF S/A	0,0623465953
10.	Cosan Lubrificantes e Especialidades S/A	0,0591475783
11.	Construtora OAS S/A	0,0586065043
12.	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração	0,0576988469
13.	Banco BTG Pactual S/A	0,0558802351
14.	Tractebel Energia e Comercializadora Ltda.	0,0546630358
15.	Mineração Corumbaense Reunida S/A	0,0530245066
16.	Amil Assistência Médica Internacional S/A	0,0528095588
17.	Bradesco Leasing S/A – Arrendamento Mercantil	0,0526807745
18.	Salobo Metais S/A	0,0523020947
19.	Copersucar S/A	0,0511034514
20.	Minerações Brasileiras Reunidas S/A – MBR	0,0507421692
21.	Vale Energia S/A	0,0489987992
22.	Spal Indústria Brasileira de Bebidas S/A	0,0485401256
23.	Construtora Andrade Gutierrez S/A	0,0482515594
24.	Cury Construtora e Incorporadora S/A	0,0476011100
25.	Galvão Engenharia S/A	0,0474766382
26.	UTC Engenharia S/A	0,0467142932
27.	Marcopolo S/A	0,0453516603
28.	Cervejaria Petrópolis S/A	0,0453344104
29.	Multiplan Empreendimentos Imobiliários S/A	0,0448481782

30.	Construtora Queiroz Galvão S/A	0,0442491508
31.	MRV Engenharia e Participações S/A	0,0439394118
32.	Eurofarma Laboratórios S/A	0,0438731404
33.	Londrina Bebidas Ltda.	0,0434885181
34.	Suzano Papel e Celulose S/A	0,0428100798
35.	Austrália Empreendimentos Imobiliários Ltda.	0,0424050453
36.	Bradesco Administradora de Consórcios Ltda.	0,0423121393
37.	Banco BMG S/A	0,0420125865
38.	Vonpar Refrescos S/A	0,0419615617
39.	Biolab Sanus Farmacêutica Ltda.	0,0417664333
40.	Even Construtora e Incorporadora S/A	0,0414493960
41.	Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais	0,0413152456
42.	Sucocítrico Cutrale Ltda.	0,0411944306
43.	Rossi Residencial S/A	0,0410897640
44.	Quantiq Distribuidora Ltda.	0,0407183790
45.	S/A Usina Coruripe Açúcar e Álcool	0,0404989296
46.	Bradesco Saúde S/A	0,0397269065
47.	Saepar Serviços e Participações S/A	0,0394792284
48.	Klabin S/A	0,0391549447
49.	Granada Investimentos Imobiliários Ltda.	0,0385196789
50.	Emccamp Residencial S/A	0,0372511844
51.	Ipiranga Produtos de Petróleo S/A	0,0367461426
52.	Serveng Civilsan S/A – Empresas Associadas de Engenharia	0,0367394460
53.	Construtora Triunfo S/A	0,0361389707
54.	Solar.br Participações S/A	0,0355665363
55.	Gafisa S/A	0,0352535776
56.	CVI Refrigerantes Ltda.	0,0340582830
57.	São Martinho S/A	0,0334721058
58.	Via Engenharia S/A	0,0330426671
59.	Vale Manganês S/A	0,0326205420
60.	Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A	0,0319473176
61.	BM&F Bovespa S/A – Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros	0,0316661628
62.	Companhia Metalúrgica Prada	0,0309738007

63.	Moto Honda da Amazônia Ltda.	0,0308853113
64.	Sondotécnica Engenharia de Solos S/A	0,0306679367
65.	Intertechne Consultores S/A	0,0305781189
66.	JSL S/A	0,0302144614
67.	Ticket Serviços S/A	0,0301462606
68.	Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A	0,0299144533
69.	Banco Santander (Brasil) S/A	0,0297796508
70.	Banco Safra S/A	0,0294190371
71.	Bradesco Capitalização S/A	0,0292677608
72.	Cavan Rocbra Indústria e Comércio de Pré-Moldados de Concreto S/A	0,0292590358
73.	Líder Táxi Aéreo S/A – Air Brasil	0,0292257192
74.	Construtora Barbosa Mello S/A	0,0290575584
75.	Contax – Mobitel S/A	0,0286035921
76.	Dalka do Brasil Ltda.	0,0283416261
77.	Ciferal Indústria de Ônibus Ltda.	0,0275836399
78.	Empresa de Mineração Esperança S/A	0,0273816294
79.	Itaqui Geração de Energia S/A	0,0269976989
80.	Pecém II Geração de Energia S/A	0,0269976989
81.	Parnaíba III Geração de Energia S/A	0,0269976989
82.	Parnaíba I Geração de Energia S/A	0,0269976989
83.	Parnaíba II Geração de Energia S/A	0,0269976989
84.	Parnaíba IV Geração de Energia S/A	0,0269976989
85.	Alta Gracia Empreendimentos Imobiliários Ltda.	0,0268700657
86.	Banco J. Safra S/A	0,0259277107
87.	Banco ABC Brasil S/A	0,0253885191
88.	BTG Pactual Asset Management S/A Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários	0,0252999288
89.	Rodobens Administradora e Corretora de Seguros Ltda.	0,0252153622
90.	WTorre Engenharia e Construção S/A	0,0251818681
91.	Alpargatas S/A	0,0251801809
92.	Rodobens Administradora de Consórcios Ltda.	0,0251239134
93.	Concremat Engenharia e Tecnologia S/A	0,0249967076

94.	J Filgueiras Empreendimentos e Negócios Ltda.	0,0248566501
95.	Alesat Combustíveis S/A	0,0243014331
96.	Pelicano Construções S/A	0,0241315771
97.	Latapack-Ball Embalagens Ltda.	0,0240035743
98.	J Dantas S/A Engenharia e Construções	0,0234759694
99.	Philip Morris Brasil Indústria e Comércio Ltda.	0,0233890288
100.	Embraer S/A	0,0232889194

Esse rol dos 100 financiadores empresariais mais influentes na rede em 2014 servirá de base para o teste de hipóteses do capítulo subsequente e também viabilizará uma parte importante da comparação entre as redes, no próximo item. Além disso, a listagem acima não é a única métrica relativa aos financiadores empresariais que pode ser extraída, pois a listagem completa (a partir da qual serão definidos os quartis de centralidade para 2014) encontra-se no Apêndice 3.

Além disso, podem ser extraídas, como foi feito com a rede de 2010, as métricas correspondentes aos agentes partidários e suas respectivas centralidades de autovetor. Tais métricas serão fundamentais para o teste da última hipótese definida no capítulo 4<sup>52</sup>.

Dessa maneira, de acordo com as métricas calculadas a partir do Gephi, o rol dos 20 agentes partidários com maiores índices de centralidade de autovetor é o seguinte:

Quadro 4 – 20 agentes partidários com maior centralidade de autovetor, em 2014

Agente partidário		Índice de centralidade
1.	PSB – Nacional	1
2.	PMDB – RJ	0,224375
3.	PSDB – Nacional	0,210907
4.	PT – Nacional	0,207959
5.	SD – TO	0,168005
6.	PSDB – SP	0,120352
7.	PMDB – Nacional	0,117466
8.	PT – SP	0,106256
9.	PSDB – MG	0,101942
10.	PT – MG	0,07545

<sup>52</sup> Ver item 6.3, infra.

11.	PMDB – SP	0,062622
12.	PMDB – RS	0,062549
13.	DEM – Nacional	0,059163
14.	PMDB – RO	0,056382
15.	PP – Nacional	0,055873
16.	PSB – SP	0,054474
17.	PSB – PE	0,04743
18.	PPS – Nacional	0,041709
19.	SD – Nacional	0,041166
20.	PDT – Nacional	0,040684

Como no caso do item anterior, cumpre ressaltar que a listagem completa dos agentes partidários e de seus índices de centralidade de autovetor consta de apêndice à tese (Apêndice 4).

Apresentadas assim as principais características da rede de financiamento formada para as eleições de 2014, tanto a partir de seus grafos quanto de suas métricas e apresentadas ainda as principais métricas específicas dos nós mais relevantes para a análise pretendida pela tese, pode-se passar a uma comparação direta entre as redes de 2010 e de 2014, antes da apresentação dos resultados dos testes das hipóteses.

#### **5.4 Alguns paralelos e comparações entre as redes de financiamento das eleições de 2010 e 2014**

As redes de financiamento formadas para as eleições de 2010 e para as eleições de 2014 no Brasil são estruturas semelhantes, como era de se esperar. Afinal, tratando-se dos arranjos voltados à sustentação econômica de duas eleições seguidas para os mesmos cargos, no mesmo país, era de se esperar, de fato, mais semelhanças do que diferenças.

Apesar disso – e talvez justamente pelo fato de se esperarem muitas semelhanças – as diferenças que se verificarem entre os dois momentos são de grande relevância. Isso porque diferenças na formação da rede de financiamento podem indicar tendências na evolução dos arranjos políticos e, o que é o foco da tese, tendências na evolução da distribuição da influência política indicada pelo financiamento. Em suma, talvez seja possível, observando as redes de

financiamento formadas em 2010 e em 2014, perceber modificações que repercutam de maneira mais ampla no funcionamento do sistema democrático.

Um primeiro paralelo entre as duas redes pode ser feito a partir dos grafos correspondentes. Embora os grafos em redes complexas como as aqui examinadas se prestem mais a mostrar a complexidade do arranjo do que suas características, é interessante notar que a comparação entre as redes de 2010 e de 2014, especialmente nos grafos filtrados pelo grau dos nós, pode já indicar algumas diferenças.

Observe-se, assim, a seguinte comparação direta entre os grafos filtrados pelo grau dos nós – já apresentados nos itens anteriores, mas aqui postos lado a lado:

Figura 13 – Grafos das redes de financiamento das eleições de 2010 e 2014 (nós com grau 15 ou maior, no componente gigante)



Figura 14 – Grafos das redes de financiamento das eleições de 2010 e 2014 (nós com grau 30 ou maior, no componente gigante)

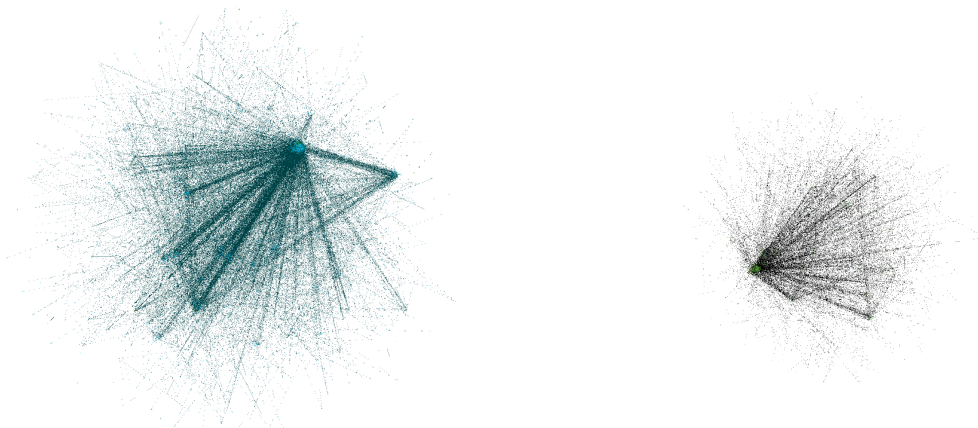
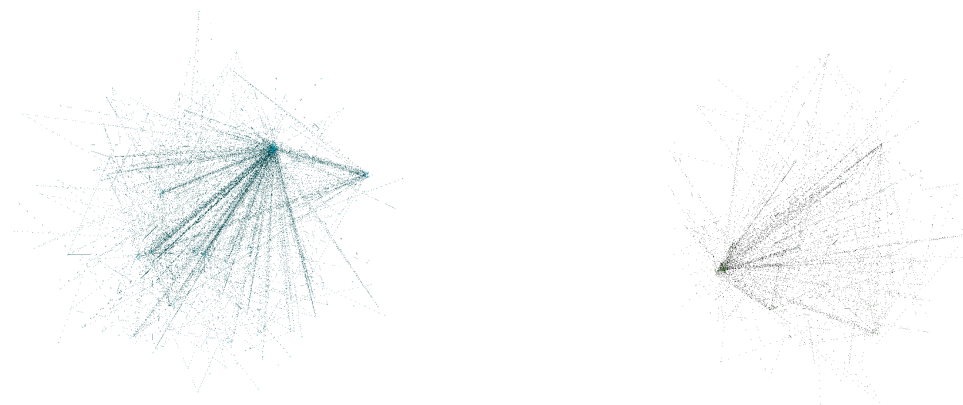


Figura 15 – Grafos das redes de financiamento das eleições de 2010 e 2014 (nós com grau 100 ou maior, no componente gigante)



A comparação entre os grafos de rede, com a aplicação dos mesmos filtros, mostra que já nesse estágio é possível perceber que a rede de 2014 parece “desidratar” mais com a aplicação dos filtros. Isso significa que ela é uma rede mais assimétrica, ou seja, tem um número menor de núcleos com grande conectividade, o que é um indicativo de um número menor de pontos que concentram influência. Como se vê desde a aplicação do primeiro filtro (grau 15), no grafo da rede de 2014 é possível ver claramente uma espécie de “ponto focal” da rede, enquanto que no grafo relativo a 2010 há alguns pontos que se mostram como igualmente centrais. Essa impressão é reforçada pela comparação dos demais grafos (grau 30 e grau 100), que exibem ainda mais a maior assimetria na rede de 2014.

Como no caso da análise individual de cada rede, porém, também na comparação a apreciação simplesmente gráfica não é o melhor caminho para extrair conclusões objetivas e precisas. É importante centrar a análise, portanto, nas métricas da rede de 2010 e nas da rede de 2014, pois os índices são capazes de revelar informações mais consistentes.

Observe-se, assim, o seguinte comparativo entre as métricas gerais de cada uma das redes:

Quadro 5 – Métricas gerais das redes de financiamento de 2010 e 2014

Característica	Rede de 2010	Rede de 2014	Diferença
Total de nós	251.666	185.255	- 26,4%
Total de arestas	300.333	233.042	- 22,4%
Nós no componente gigante	240.892 (95,72%)	174.110 (93,98%)	- 1,8%
Arestas no componente gigante	294.716 (98,13%)	227.549 (97,64%)	- 0,5%
Componentes conectados	6.406	6.636	+ 3,6%

Grau médio	2,387	2,516	+ 5,4%
Grau ponderado médio	38.180,56	76.492,60	+ 100,3%
Clustering (média)	0,376	0,289	- 23%

Entre 2010 e 2014, portanto, a rede de financiamento político encolheu, registrando queda de 26,4% no número de nós e de 22,4% no número de arestas. No entanto, aumentou a proporção de nós posicionados fora do componente gigante (ou seja, na “periferia” da rede), dado refletido tanto no percentual menor de nós e arestas em tal componente quanto pelo número maior de componentes, apesar da redução no número total de nós e arestas.

Esses dados mostram que a redução do tamanho total da rede não atingiu os nós uniformemente. Se o impacto da redução tivesse sido uniforme, o número de componentes, por exemplo, deveria ter decrescido proporcionalmente (em cerca de 20%). Como, pelo contrário, tal número aumentou e o componente gigante se tornou mais “enxuto”, a rede parece ter encolhido e, ao mesmo tempo, se tornado mais assimétrica.

Em apoio a essa impressão, a importância individual média de cada agente na rede de 2014 cresceu ante a relevância de cada um na rede de 2010. Isso se reflete no crescimento do grau médio e principalmente no grande crescimento (100,3%) do grau médio ponderado, que é o valor médio de cada transação. A rede registrou menos participantes e um crescimento na proporção de nós desconectados (de pouca importância), mas, ao mesmo tempo, houve elevação no valor médio de suas doações. Em outras palavras, o ganho de importância de alguns agentes compensou a redução total da rede e o crescimento da proporção de nós de pouca relevância.

Finalmente, a ampliação da média de clustering parece refletir mais uma vez o fato de que o número de agentes com baixa conectividade à rede se ampliou – um resultado consistente com a queda no percentual de nós e arestas no componente gigante. Esses resultados, aliados ao aumento da importância individual média, mostram que a rede parece de fato ter se tornado mais assimétrica, pois indicam que aumentou, simultaneamente, a quantidade de nós de pouca relevância (redução do componente gigante, baixo clustering) e a quantidade de nós de grande relevância (grau médio e grau médio ponderado mais altos, apesar do aumento de nós de pouca relevância).

Apesar de essas métricas gerais já serem úteis, é a partir da comparação entre as métricas específicas de cada nó – e, mais precisamente, dos nós que mais interessam à tese – que o crescimento da assimetria na rede de financiamento entre 2010 e 2014 fica mais claro. Se as métricas relativas à rede como um todo parecem indicar que cresceram os participantes com



grande relevância, ao lado dos de pequena relevância (apesar da redução do número total de participantes da rede), é na análise focada sobre os principais nós que essa conclusão se torna cabal.

A comparação direta entre o rol dos 100 financiadores empresariais mais centrais da rede de 2010 e o rol correspondente da rede de 2014<sup>53</sup> mostra que cresceram de maneira muito significativa os índices de centralidade das pessoas jurídicas que concentram maior influência sobre a rede. Isso mostra, de maneira bastante clara, que uma das principais diferenças entre as redes de financiamento é a ampliação significativa da influência da elite dos financiadores.

Observe-se, em apoio a essa afirmação, que enquanto a rede de 2010 não registra nenhuma pessoa jurídica com índice de centralidade superior a 0,063 (marca atingida pela Gerdau Comércio de Aços S/A), a rede de 2014 conta com 8 financiadores empresariais com índices superiores a esse<sup>54</sup>. O índice de centralidade do 100º financiador empresarial mais central em 2014 (Embraer S/A, 0,0232889194) é maior do que o índice que havia sido registrado pelo 6º mais central em 2010 (Multiplan Negócios Imobiliários S/A, 0,0227027572).

Estendendo esse comparativo ao rol dos 100 financiadores empresariais mais centrais e também à listagem das 200 pessoas jurídicas mais centrais, em 2010 e 2014, e utilizando as somatórias para projetar a evolução do rol como um todo, os resultados são os seguintes:

Quadro 6 – Soma e média dos índices de centralidade de autovetor dos financiadores empresariais mais centrais em 2010 e 2014

Índices de centralidade de autovetor Financiadores empresariais mais centrais – eleições de 2010 <i>versus</i> 2014				
		2010	2014	Diferença
100 mais centrais	Soma	1,509	4,055	268,7%
	Média	0,015	0,040	
200 mais centrais	Soma	2,700	5,966	221%
	Média	0,013	0,029	

A tabela acima mostra que o aumento nos índices de centralidade de autovetor dos financiadores empresariais que estão no topo do ranking de centralidade é muito significativo, entre 2010 e 2014. Como esse índice corresponde a uma medida de influência sobre a rede, cuida-se de uma comparação apta a sustentar que houve um significativo aumento da

<sup>53</sup> Ver itens 5.2 e 5.3, *supra*.

<sup>54</sup> Os 8 financiadores que, em 2014, se mostraram mais centrais do que o mais central de 2010 foram, pela ordem de índices de centralidade: Construtora Norberto Odebrecht S/A, com 0,0960703275; Bradesco Vida e Previdência S/A, com 0,0879347408; JBS S/A, com 0,0872354344; Itaú Unibanco S/A, 0,0841260892; Gerdau Aços Especiais S/A, 0,0804562530; Braskem S/A, 0,0793609768; CRBS S/A, 0,0787713124; e Arcelormittal Brasil S/A, 0,0712684954. Ver item 5.3, *supra*.

desigualdade de influência, resultado da grande ampliação da influência dos atores mais influentes da rede de financiamento.

Ressalte-se, desse modo, que a média da centralidade de um dos 200 financiadores mais influentes em 2014 é quase o dobro da média de um dos 100 mais influentes no pleito anterior. Como a rede de 2014 é também menor que a de 2010, a existência de um número muito maior de financiadores altamente influentes no segundo momento é um indicativo ainda mais intenso do aumento da desigualdade de influência. Afinal, se a distribuição da influência tivesse se mantido a mesma, a diminuição no número de nós se refletiria proporcionalmente no rol dos mais influentes. Como esse rol aumentou muito, apesar da redução do número total de nós em cerca de 25%, houve efetivamente aumento da desigualdade de influência.

Um crescimento semelhante na centralidade de autovetor dos nós mais influentes também é visível quando a comparação se dá entre os agentes partidários. Se em 2010 eram apenas 4 os agentes partidários com centralidade na rede de financiamento superior a 0,1<sup>55</sup>, na rede de 2014 há 9 nós nessa condição<sup>56</sup>.

Além dessa medida de centralidade, que indica um maior peso à participação dos agentes partidários na rede de financiamento em 2014, em relação a 2010, há outro paralelo interessante entre as duas redes, também referente ao papel da intermediação partidária. Trata-se da comparação entre a proporção de recursos doados por pessoas jurídicas diretamente aos candidatos e a parcela das doações que foi realizada por intermédio das instâncias partidárias.

Nesse sentido, cumpre lembrar que, de acordo com Horochovski, Junckes, Silva, Silva e Camargo (2016), nas eleições de 2010, dos cerca de R\$ 2,3 bilhões doados por pessoas jurídicas, R\$ 1,12 bilhões (48,54%) foram doados diretamente aos candidatos e R\$ 1,18 bilhões (51,46%) foram doados a agentes partidários<sup>57</sup>. A análise da rede de 2014 mostra que a opção dos financiadores empresariais pela intermediação partidária se fortaleceu, já que mostra os seguintes resultados:

---

<sup>55</sup> Democratas – TO, 1; PSB – PI, 0,599883; PV – Nacional, 0,196543; e PT – Nacional, 0,182338. Ver item 5.2.

<sup>56</sup> PSB – Nacional, 1; PMDB – RJ, 0,224375; PSDB – Nacional, 0,210907; PT – Nacional, 0,207959; SD – TO, 0,168005; PSDB – SP, 0,120352; PMDB – Nacional, 0,117466; PT – SP, 0,106256; e PSDB – MG, 0,101942. Ver item 5.3.

<sup>57</sup> Ver item 4.3, *supra*.

Quadro 7 – Volume de doações de pessoas jurídicas a candidaturas e agentes partidários, em 2010 e 2014

	Eleições de 2010 <sup>58</sup>	Eleições de 2014 <sup>59</sup>
Total doado por pessoas jurídicas	R\$ 2.309.307.409	R\$ 3.029.815.630
Doações a candidaturas	R\$ 1.120.956.106 (48,54%)	R\$ 1.286.722.214 (42,47%)
Doações a agentes partidários	R\$ 1.188.351.303 (51,46%)	R\$ 1.743.093.416 (57,53%)

É interessante que essa lógica de preferência ainda maior pela intermediação dos partidos se aplica apenas às doações de pessoas jurídicas. Afinal, se, de acordo com Horochovski e colaboradores (2016), as doações de pessoas físicas em 2010 somaram R\$ 426 milhões, com aproximadamente R\$ 368 milhões (86,4%) doados diretamente aos candidatos e apenas R\$ 58 milhões (13,6%) a agentes partidários, em 2014 a intermediação partidária das doações de pessoas físicas se reduziu ainda mais: do total de R\$ 551 milhões doados, cerca de R\$ 490 milhões (88,96%) foram doados diretamente a candidaturas e pouco menos de R\$ 61 milhões (11,04%) foram doados por intermédio de agentes partidários.

Esse resultado corrobora o crescimento simultâneo da centralidade dos financiadores empresariais mais influentes e dos agentes partidários na rede de financiamento. Ele mostra que, na dinâmica do financiamento político no Brasil, o fortalecimento da influência dos interesses empresariais não se dá em detrimento do interesse das instâncias partidárias, mas de maneira concertada com o fortalecimento dos interesses dos partidos. Cuida-se de uma conclusão que será retomada adiante, especialmente quando se buscar discutir, a partir dos achados da tese, possíveis desdobramentos da nova sistemática brasileira de financiamento político, sem financiamento empresarial e com recursos públicos distribuídos pelas instâncias partidárias.

<sup>58</sup> HOROCHOVSKI ET. AL., 2016.

<sup>59</sup> Elaboração própria, a partir de dados do TSE compilados pelo GETE e tratados pelo Gephi.

## **6 O que as redes de financiamento de 2010 e 2014 revelam sobre os financiadores centrais?**

Os objetivos centrais da presente tese são apresentar o rol dos financiadores mais influentes nas últimas duas eleições gerais brasileiras e identificar algumas de suas características comuns. Para buscar atingir esses objetivos, foram apresentados, nos capítulos anteriores, hipóteses sobre a identidade e a forma de atuação dos financiadores mais influentes e dados relativos ao financiamento de campanhas nos dois últimos pleitos nacionais realizados no Brasil. No presente capítulo, será apresentado o teste das hipóteses, com base no processamento dos dados em software de análise de redes e cruzamento de dados oriundos do mesmo tipo de análise e de outros documentos.

Os itens que compõem esse capítulo serão dedicados a cada uma das hipóteses, com a retomada da formulação de cada uma e a apresentação dos resultados correspondentes. No capítulo subsequente, os resultados serão discutidos, buscando-se sublinhar a importância da análise para as reflexões sobre a igualdade política e a dinâmica criada a partir do financiamento político no Brasil.

### **6.1 Os financiadores empresariais centrais na economia brasileira**

A primeira hipótese apresentada a respeito dos financiadores políticos mais influentes no Brasil é a de que os financiadores empresariais mais centrais são também pessoas jurídicas centrais na economia brasileira. Para o teste dessa hipótese, foram eleitos 3 diferentes ângulos: (a) centralidade dos financiadores empresariais mais influentes na rede de propriedade; (b) setores econômicos a que pertencem os financiadores mais influentes; e (c) posições de liderança dos financiadores mais influentes.

Para tornar a exposição mais clara, o presente item será dividido em subitens dedicados ao resultado da análise a partir de cada um dos três ângulos e em relação às redes de financiamento formadas para as eleições de 2010 e de 2014.

### **6.1.1 A centralidade dos financiadores empresariais mais influentes na rede de propriedade**

Assim como o conjunto de doadores, agentes partidários e candidatos que formam vínculos entre si a partir de transações econômicas relativas ao financiamento de campanhas eleitorais corresponde a uma rede de financiamento, o conjunto de sociedades empresárias, empresários e entidades públicas que detêm participações acionárias em sociedades empresárias corresponde a uma rede de propriedade. Essa rede pode ser projetada de maneira semelhante à que foi feita para as redes de financiamento, inclusive com a geração de grafos e métricas de rede que indicam características gerais da estrutura e propriedades específicas de cada nó.

A análise de Lazzarini (2011) a respeito da rede de propriedade das sociedades empresárias brasileiras concluiu que há uma grande concentração de centralidade na rede de propriedade em duas classes de nós: fundos de pensão de estatais (em especial, os fundos Previ, Funcef e Petros) e entidades governamentais (em especial o BNDES ou, mais exatamente, o BNDESPar). Esses dois tipos de agentes tiveram enormes saltos em sua centralidade na rede de propriedade especialmente após as privatizações realizadas nos anos 1990 e se firmaram, desde então, como nós muito centrais dessa rede, sendo os pontos de contato mais importantes inclusive entre os grandes conglomerados privados de setores como o financeiro, o de telecomunicações e o de logística e infraestrutura (LAZZARINI, 2011, item 2.2.)<sup>60</sup>.

O primeiro ângulo a ser analisado para o teste da hipótese correspondente à centralidade econômica dos financiadores mais influentes, assim, se resume no seguinte questionamento: em que quartil de centralidade, nas redes de financiamento das eleições de 2010 e 2014, se concentram as sociedades empresárias que contavam com a participação do BNDESPar, da Previ, da Funcef e da Petros, à época dos pleitos, e figuraram como financiadores políticos?

Para realizar esse teste, foi preciso em primeiro lugar enumerar que sociedades empresárias contavam, em 2010 e em 2014, com participações, em seu capital social, de entidades como o BNDESPar e os fundos de pensão Previ, Funcef e Petros. Essa enumeração consta dos Apêndices 5 (2010) e 6 (2014).

A seguir, cada uma das pessoas jurídicas que contavam com participação das entidades tidas como mais centrais na rede de propriedade (em razão da participação de BNDESPar ou dos fundos de pensão das maiores estatais) foi buscada na listagem dos financiadores políticos

---

<sup>60</sup> Ver item 4.1, supra.

nos pleitos correspondentes e, caso constassem dessa lista, tiveram seu quartil de centralidade registrado. A informação foi registrada, para cada sociedade empresária que conta com participação do BNDESPar ou dos fundos Previ, Funcef ou Petros, também nos Apêndices 5 e 6.

A compilação dessas correlações apresentou os seguintes resultados<sup>61</sup>:

Quadro 8 – Empresas com participação de BNDESPar, Previ ou Funcef e centralidade na rede de financiamento de 2010

Total de empresas com participação, em 2010	194
Empresas participadas que foram doadoras	44 (22,68%)
Doadoras no 1º quartil de centralidade	33 (75%)
Doadoras no 2º quartil de centralidade	5 (11,36%)
Doadoras no 3º quartil de centralidade	5 (11,36%)
Doadoras no 4º quartil de centralidade	1 (2,28%)

Os resultados alcançados a partir da análise dos dados correspondentes ao ano de 2010 parecem apontar que as sociedades empresárias que contavam, à época, com participações do BNDESPar, da Previ ou da Funcef e, portanto, podem ser tomadas como mais centrais na rede de propriedade de empresas privadas, também tenderam a ter altos índices de centralidade na rede de financiamento político. Isso porque, de todas as sociedades empresárias que compunham o rol de participadas pelos entes selecionados e se engajaram no financiamento eleitoral, 2/3, ou 66,67%, se posicionaram no primeiro quartil de centralidade de autovetor.

Observe-se que a participação relativamente baixa das sociedades empresárias com participação do BNDESPar ou dos principais fundos de pensão no financiamento de campanhas (pouco mais de 22%) não pode ser lida diretamente como uma opção dessas companhias. Isso porque, como se pode ver da análise do Apêndice 5, boa parte das companhias eram concessionárias ou permissionárias de serviços públicos (em setores como energia, saneamento, transportes urbanos) e, em razão disso, não podiam realizar doações eleitorais, em virtude do artigo 24, inciso III, da Lei nº 9.504, de 1997.

Por outro lado, os altos índices de centralidade das doadoras que contavam com participações do BNDESPar e dos fundos de pensão (75% no primeiro quartil de centralidade) pode ser lido diretamente como um resultado que corrobora a hipótese de que as pessoas

<sup>61</sup> No caso do ano de 2010, não foi possível acessar a relação de sociedades empresárias que contavam com participação societária da Petros.

jurídicas com maior centralidade econômica – medida a partir da rede de propriedade – também assumiram posições de maior centralidade política, por meio de seu posicionamento na rede de financiamento criada para as eleições de 2010.

Esse resultado, que sustenta a afirmação de que as sociedades empresárias que contavam com a participação do BNDESPAr, da Previ e da Funcef, em 2010, e figuraram como financiadores políticos, tendem a ter maior centralidade, é ainda mais expressivo se se analisa o pleito subsequente.

Com efeito, realizado o mesmo tipo de análise com os dados das eleições de 2014 – conforme o Apêndice 6, os resultados alcançados são os seguintes:

Quadro 9 – Empresas com participação de BNDESPAr, Previ, Funcef ou Petros e centralidade na rede de financiamento de 2014

Total de empresas com participação, em 2014	187
Empresas participadas que foram doadoras	48 (25,67%)
Doadoras no 1º quartil de centralidade	39 (81,25%)
Doadoras no 2º quartil de centralidade	3 (6,25%)
Doadoras no 3º quartil de centralidade	4 (8,33%)
Doadoras no 4º quartil de centralidade	2 (4,16%)

Como observado a respeito dos resultados relativos aos dados de 2010, a proporção relativamente baixa de empresas participadas que realizaram doações (pouco mais de 25%, nesse caso) se explica em parte pela presença, no rol a que se refere o Apêndice 6, de uma série de concessionárias e permissionárias de serviços públicos. Já a enorme concentração das empresas que figuraram como doadoras no primeiro quartil de centralidade (superior a 80%) mostra que essas sociedades empresárias, quando se engajaram no financiamento político, se posicionaram de maneira muito influente na rede, com eficiência ainda maior do que a que havia sido alcançada no pleito anterior.

À vista desses resultados, pode-se dizer que os dados colhidos e analisados pela tese dão suporte à hipótese de acordo com a qual os financiadores empresariais mais centrais são também pessoas jurídicas centrais na economia brasileira. Afinal, analisando as sociedades empresárias tidas como mais centrais na rede de propriedade que se tem no Brasil (ou seja, dentre aquelas que se ligam ao BNDESPAr e aos principais fundos de pensão de empresas estatais), vê-se que elas alcançaram grande centralidade nas redes de financiamento político das eleições de 2010 e 2014.

### 6.1.2 Os financiadores empresariais mais centrais e seus setores de atuação

O segundo ângulo a partir do qual se propõe testar a hipótese de que os financiadores empresariais mais centrais no Brasil, em 2010 e em 2014, foram sociedades empresárias também centrais na economia é a identificação do setor econômico no qual atua cada um dos 100 financiadores mais centrais, em cada um dos pleitos.

Estudos que abordam o financiamento político por meio da identificação dos setores dos quais partem as doações são já tradicionais na literatura brasileira. Desde o estudo inaugural de Samuels (2001a), que revelou que a maior parte do financiamento empresarial parte de setores mais expostos à regulação ou influência estatal – setores como o financeiro, o de construção e o da indústria pesada – essa abordagem tem aparecido com alguma frequência na literatura<sup>62</sup>.

A novidade apresentada pela análise cujos resultados serão descritos a seguir não é, assim, a abordagem da variável setor de atuação do doador, mas sim a seleção dos doadores – e portanto dos setores – a serem enfocados a partir da análise da posição na rede de financiamento, e não do volume de doações. O que se buscará é revelar em que setores se concentram os doadores mais influentes (centrais), e não aqueles que mais doaram. Essa diferença conceitual distingue a análise da presente tese de estudos como o de Samuels (2001a) e o de Bandeira de Mello, Marcon e Alberton (2008).

A análise que resultou na identificação do setor econômico dos doadores mais influentes foi baseada em breve apreciação individual de cada uma das 100 pessoas jurídicas mais centrais em cada rede. Foram buscados dados constantes dos sites das companhias, do registro de cada uma perante o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e de publicações especializadas, como *Valor 1000* e *Valor Grandes Grupos*.

O resultado do exame de cada um dos 100 financiadores mais centrais nas eleições de 2010, com foco na identificação de seus setores de atividade, consta do Apêndice 7 e resulta no seguinte quadro geral:

Quadro 10 – Setores de atividade das 100 sociedades empresárias mais centrais da rede de financiamento formada para as eleições de 2010

Setor	Número de sociedades empresárias entre as 100 mais centrais na rede
Agropecuária	41

<sup>62</sup> Ver itens 2.2.3 e 4.1, supra.



Construção e engenharia	13
Açúcar e álcool	6
Alimentos	5
Bebidas e fumo	5
Metalurgia e siderurgia	5
Papel e celulose	4
Financeiro	3
Holding não-financeira	3
Química e petroquímica	3
Energia elétrica	2
Extração vegetal	2
Material de construção	2
Eletroeletrônica	1
Gestão de bens	1
Serviços especializados	1
Tecnologia aeroespacial	1
Transportes e logística	1
Veículos e peças	1

Chama a atenção, naturalmente, a grande concentração de financiadores empresariais ligados ao setor agropecuário, sendo esse o setor de mais de 40% dos 100 financiadores mais centrais. No entanto, é preciso chamar atenção para o fato de que mais de 95% desses financiadores ocupam posições inferiores (a partir da 40<sup>a</sup>) na lista dos 100 mais influentes, com índices de centralidade de no máximo 0,012, significativamente mais baixos do que os dos financiadores que ocupam o topo da lista<sup>63</sup>.

Em relação a esse ponto, deve-se mencionar que a concentração de financiadores ligados ao setor agropecuário ocupando quase toda a parte inferior da lista dos 100 mais influentes em 2010 possivelmente se deve em parte à importância desses atores para muitas campanhas e em parte a um efeito colateral do alto índice de centralidade alcançado pelo agente político com maior centralidade de autovetor em tal pleito eleitoral, o Democratas de Tocantins<sup>64</sup>. Como a centralidade desse agente intermediador disparou, impulsionado por

<sup>63</sup> Tabela com índices de centralidade no item 5.2, supra.

<sup>64</sup> Vide item 5.2.

circunstâncias específicas da campanha para Governador daquele Estado, em 2010, produziu um efeito de também potencializar o efeito de doadores que se ligaram a ele na rede – entre eles muitos dos financiadores do setor agropecuário. Por isso, na lista de 2010, tal setor parece estar sobrerrepresentado, apesar de refletir também, por outro lado, a organização de forças que levou o agente político mais central daquele pleito a atingir tanto peso na rede.

De qualquer forma, atentando-se para o provável superdimensionamento do setor agropecuário, vê-se que a análise dos setores aos quais pertencem os financiadores mais centrais exibe a tradicional importância do setor de construção e engenharia. Em relação a esse setor, a distribuição é mais equilibrada, havendo representantes do setor com índices de centralidade realmente altos (como a Construtora Camargo Corrêa, segunda na lista) e outros com centralidade não tão alta. Outros setores que desde Samuels (2001a) se destacam como financiadores importantes também aparecem, como o de metalurgia e siderurgia (indústria pesada) e o financeiro.

Lançando mão da mesma análise voltada à identificação dos setores de cada um dos 100 financiadores empresariais mais centrais, mas trazendo à luz os dados da rede de financiamento de 2014, alcançam-se os seguintes resultados gerais, conforme se observa do Apêndice 8:

Quadro 11 – Setores de atividade das 100 sociedades empresárias mais centrais da rede de financiamento formada para as eleições de 2014

Setor	Número de sociedades empresárias entre as 100 mais centrais na rede
Construção e engenharia	17
Financeiro	12
Empreendimentos imobiliários	10
Alimentos e bebidas	9
Metalurgia e mineração	9
Energia elétrica	8
Serviços especializados	5
Açúcar e álcool	3
Petróleo e gás	3
Veículos e peças	3
Farmacêutica e cosméticos	2
Materiais de construção	2
Papel e celulose	2
Química e petroquímica	2

Seguradoras	2
Serviços de saúde	2
Transportes e logística	2
Agropecuária	1
Fumo	1
Holding não-financeira	1
Tecnologia aeroespacial	1
Têxtil, couro e vestuário	1

No caso da rede formada para as eleições de 2014, na ausência do *outlier* no rol dos agentes partidários, observa-se a preponderância dos setores de construção e engenharia (17%), financeiro (12%) e de empreendimentos imobiliários (10%), seguidos pelos de alimentos e bebidas (9%), metalurgia e mineração (9%) e energia elétrica (8%).

O resultado da análise por setores parece indicar que, também quando a análise se dá pela centralidade na rede de financiamento – e não pelo volume de recurso doados – destacam-se setores muito sujeitos à ação estatal, seja como fonte de possíveis negócios (como no caso da construção e da engenharia), seja como fonte de regulação intensa (setor financeiro). São os mesmos setores sobre os quais a literatura relativa ao financiamento político já chamava a atenção, desde as primeiras análises.

É interessante notar, no entanto, que, ao contrário dos achados de Samuels (2001a) e de Bandeira de Mello, Marcon e Alberton (2008), a tese aponta para a importância, em especial a partir de 2014, das sociedades empresárias que se dedicam a empreendimentos imobiliários para a rede de financiamento político. Pode-se supor que o interesse dessas sociedades empresárias em participar mais ativamente do financiamento político, adquirindo altos índices de centralidade, se relaciona com políticas públicas relativamente recentes, voltadas a habitações populares ou voltadas à classe média.

Seja como for, cuida-se de um setor que não costumava ser tratado como relevante para o financiamento político, mas que, em 2014, teve representantes em posição de destaque na rede.

### 6.1.3 Posicionamento dos financiadores empresariais mais influentes em seus mercados

Finalmente, para completar a análise a respeito da correlação entre a centralidade econômica das empresas que financiam campanhas políticas e sua centralidade na própria rede de financiamento, deve-se voltar o olhar para o terceiro ângulo escolhido: a posição de cada um dos financiadores empresariais mais influentes em seus mercados.

Para testar a hipótese segundo a qual muitos dos financiadores empresariais figuram como líderes em seus respectivos mercados, os Apêndices 7 e 8 foram complementados com informações a respeito da posição de cada um no mercado do qual participa. Essas informações tiveram como fonte principal os rankings publicados pela *Valor 1000*, que identificam as 1.000 sociedades empresárias com maior faturamento no Brasil em cada ano e especificam os 10 primeiros colocados de cada setor<sup>65</sup>.

Dessa maneira, foram identificadas, sempre que possível<sup>66</sup>, as posições de cada um dos financiadores mais centrais dentro de seus setores. Com isso, se pôde alcançar um retrato bastante exato da posição de mercado dos financiadores mais influentes, tanto em 2010 quanto em 2014.

No caso de 2010, a análise da posição de mercado dos financiadores empresariais mais influentes revelou a seguinte distribuição de posições de mercado:

Quadro 12 – Posição dos 100 financiadores empresariais mais influentes na rede de financiamento político de 2010 em seus respectivos mercados

Posição no mercado	Número de casos
Líder	5
2 <sup>a</sup>	3
3 <sup>a</sup>	2
4 <sup>a</sup>	2
5 <sup>a</sup>	1

<sup>65</sup> Os rankings do *Valor 1000* estão disponíveis em [www.valor.com.br/valor1000/2013/ranking1000maiores](http://www.valor.com.br/valor1000/2013/ranking1000maiores), para os dados de 2011 (os dados de 2010 não estão disponíveis), e [www.valor.com.br/valor1000/2015/ranking1000maiores](http://www.valor.com.br/valor1000/2015/ranking1000maiores), para os dados de 2014. Para o caso dos setores financeiro e de seguros, foram utilizados outros dois rankings, o *Valor 100 maiores bancos* ([www.valor.com.br/valor1000/2013/ranking100maioresbancos](http://www.valor.com.br/valor1000/2013/ranking100maioresbancos)) e [www.valor.com.br/valor1000/2015/ranking100maiores\\_bancos](http://www.valor.com.br/valor1000/2015/ranking100maiores_bancos)) e o *Ranking das Seguradoras*, editado pelo Sindicato de Corretores de Seguros e Resseguros do Estado de São Paulo (Sincor/SP).

<sup>66</sup> Em geral, foi possível identificar a posição exata de cada sociedade empresária no caso de o faturamento do ano correspondente ter sido um dos 10 maiores do setor ou o fato de ela ter se posicionado na 11<sup>a</sup> posição ou abaixo. No caso de bancos foi possível identificar a posição exata em todos os casos e em poucos casos (como nos de holdings não-financeiras e setor de extração vegetal), não foi possível determinar a posição de mercado.

6 <sup>a</sup>	2
8 <sup>a</sup>	1
10 <sup>a</sup>	1
11 <sup>a</sup> ou inferior	76
100 <sup>a</sup> ou inferior	1
Indeterminada	5

É correto dizer, em relação à posição dos 100 financiadores mais influentes na rede de 2010 em seus respectivos mercados, que ela parece não guardar relação com a sua centralidade de autovetor. Afinal, a grande maioria – 76, de um total de 100 – não está entre os 10 primeiros colocados de seu setor. No entanto, uma vez mais, parte da explicação parece derivar da mesma causa que fez com que o setor agropecuário fosse sobrerrepresentado.

Como se vê no Apêndice 7, a sobrerrepresentação do setor agropecuário parece acontecer na mesma região da lista em que se concentra a maioria dos financiadores que não está entre as 10 maiores sociedades empresárias de seu setor. Como no caso do teste anterior, se se dirige o olhar para os primeiros 40 financiadores, a presença de sociedades empresárias que não estão entre as líderes parece ser bem menor, como é bem menor a presença de sociedades do setor agropecuário.

À parte esse possível efeito colateral do nó de maior centralidade entre os agentes partidários, é interessante perceber que a presença de 5 líderes absolutos de seus mercados entre os 100 financiadores mais influentes não é desprezível se se considera que há apenas 19 setores representados. Na realidade, mais de um quarto dos líderes de mercado possíveis encontram-se na lista dos financiadores empresariais com maior centralidade, apesar da distorção gerada a partir da 40<sup>a</sup> posição.

A presença, portanto, de 5 líderes e de um total de 15 empresas que estão entre as 6 primeiras de seus setores parece, na realidade, corroborar a hipótese de correlação entre centralidade econômica e centralidade na rede de financiamento político. Isso porque não se pode perder de vista que a análise se dirige a apenas 100 sociedades empresárias, num universo de mais de 20 mil e, mesmo assim, os líderes de cada setor se fazem representar bastante bem.

Como no caso do item anterior, o apoio à hipótese da centralidade econômica e política dos financiadores mais influentes se torna ainda mais robusto com os resultados advindos dos dados da rede de financiamento formada para as eleições de 2014. Nesse caso, como há uma

elevação significativa dos índices de centralidade no topo, dilui-se a influência de *outliers* e, como no caso da análise dos setores, a conclusão parece ser mais consistente com a hipótese.

A partir das informações compiladas no Apêndice 7, a distribuição das posições dos 100 financiadores mais centrais de 2014 em seus respectivos setores econômicos é a seguinte:

Quadro 13 – Posição dos 100 financiadores empresariais mais influentes na rede de financiamento político de 2014 em seus respectivos mercados

Posição no mercado	Número de casos
Líder	8
2 <sup>a</sup>	4
3 <sup>a</sup>	4
4 <sup>a</sup>	10
4 <sup>a</sup> ou inferior	1
5 <sup>a</sup>	2
6 <sup>a</sup>	4
7 <sup>a</sup>	1
8 <sup>a</sup>	4
10 <sup>a</sup>	3
11 <sup>a</sup> ou inferior	53
22 <sup>a</sup>	1
24 <sup>a</sup>	1
Indeterminada	4

É notável o fato de que, dos 22 setores que apareceram representados entre os 100 doadores mais centrais em 2014, 8 tiveram seus líderes incluídos na mesma lista. O setor de construções e engenharia teve 5 de seus 6 líderes incluídos na lista dos 100 doadores mais centrais: Construtora Norberto Odebrecht (1<sup>a</sup>), Construtora Andrade Gutierrez (2<sup>a</sup>), Construtora OAS (3<sup>a</sup>), Construtora Queiroz Galvão (4<sup>a</sup>) e Galvão Engenharia (6<sup>a</sup>).

A correlação entre a posição de liderança em cada mercado e a centralidade na rede de financiamento político aparece assim, em 2014, com bastante robustez. Quase metade dos 100 financiadores mais centrais (40) estão entre as 10 empresas líderes de seus respectivos setores, 26 destes em uma das 4 primeiras posições.

Dessa forma, também a partir desse terceiro ângulo os dados colhidos pela tese parecem corroborar a hipótese de que altos índices de centralidade na rede de financiamento político estão correlacionados com posições econômicas privilegiadas. Além de serem centrais na rede

de propriedade e de se concentrarem em poucos setores específicos da economia, os doadores mais influentes estão, comumente, entre os líderes de seus respectivos setores.

## **6.2 As estratégias adotadas e os resultados alcançados pelos financiadores empresariais centrais**

O item anterior apresentou os resultados que advêm dos testes das hipóteses formuladas a respeito da posição dos doadores centrais na economia. De maneira geral, revelou-se que doadores empresariais com altos índices de centralidade nas redes de financiamento comumente são centrais na rede de propriedade (conectados a entes centrais dessa rede, como BNDESPar e fundos de pensão de estatais), concentram-se em setores específicos (como agropecuária, construção e engenharia, setor financeiro e de empreendimentos imobiliários) e estão entre os líderes de cada setor.

No presente item, será apresentado o teste de outras duas hipóteses, que não procuram responder à questão sobre quem são os financiadores empresariais mais centrais, mas sim à outra das duas perguntas que dão título à presente tese: como agem esses atores especialmente decisivos para o financiamento político no Brasil?

Para responder a essa questão, foram formuladas, ainda no capítulo 4<sup>67</sup>, duas hipóteses: (a) os financiadores centrais são mais precavidos que os financiadores empresariais em geral, ou seja, dispersam mais as suas doações, dentro das mesmas corridas eleitorais; e (b) os financiadores empresariais com maiores índices de centralidade são mais assertivos que os demais, ou seja, são capazes de dirigir parcelas maiores de seus recursos a candidatos que se sagram vitoriosos e, assim, “desperdiçam” menos recursos.

Cada um dos itens que seguem exibirá o teste de cada uma dessas hipóteses, à luz dos dados colhidos para a elaboração da tese.

### **6.2.1 A precaução dos financiadores empresariais mais centrais da rede**

Um financiador político precavido é um financiador que tem como objetivo preponderante de suas doações a criação de um canal de acesso aos eleitos, quaisquer que sejam

---

<sup>67</sup> Ver item 4.2, supra.

eles. Esse perfil se opõe ao do financiador político alterador, que é aquele que busca fundamentalmente, com as suas doações, influenciar o resultado de corridas eleitorais, ou seja, aumentar as chances de um candidato em especial se sagrar vencedor (SPECK, 2016).

A primeira hipótese formulada pela tese a respeito da forma de agir dos financiadores políticos mais centrais é a de que eles são especialmente precavidos, ou seja, enfatizam, mais do que os demais financiadores, a criação de canais de acesso aos eleitos. A ideia seria de que as sociedades empresárias que se conectam de maneira especial à rede de financiamento político, ocupando posições de destaque, são movidas sobretudo pelo pragmatismo, em busca da conservação de seu próprio poder político, e não em prol de um ou outro dos candidatos, de uma proposta ou de uma visão política.

Para testar essa hipótese, a centralidade de autovetor dos 15 financiadores empresariais mais centrais nas redes de 2010 e 2014 será correlacionada com a centralidade de grau desses mesmos financiadores em cada rede parcial da qual tenham participado nas duas ocasiões. Assim, será possível observar, por exemplo, se a Gerdau Comércio de Aços S/A, sociedade empresária com maior centralidade de autovetor na rede geral de 2010, agiu de maneira predominantemente precavida ou alteradora em cada um dos 24 distritos nos quais financiou candidatos às eleições de 2010. Essa forma de atuação será observada a partir da centralidade de grau na rede distrital, ou seja, a partir do número de conexões (doações) que foi feita por aquela sociedade empresária nas corridas de cada distrito eleitoral.

A correlação dependerá, portanto, da projeção, por meio do Gephi, de redes parciais para todos os distritos eleitorais que tenham contado com a participação de cada um dos 15 financiadores mais centrais das redes globais de 2010 e 2014. Feita essa projeção, a centralidade de grau dos financiadores mais centrais em cada rede distrital será comparada à respectiva média, sendo possível concluir, em cada caso, se esses agentes foram mais precavidos ou mais alteradores do que os demais financiadores que participaram das mesmas corridas e em que medida uma ou outra característica se destacou.

Compilando os resultados advindos desse cruzamento de dados, para as eleições de 2010, na forma pormenorizada no Apêndice 9, pode-se afirmar o seguinte a respeito da precaução dos 15 financiadores empresariais com maiores índices de centralidade de autovetor:



Quadro 14 – Financiadores empresariais mais centrais e centralidade de grau nas redes parciais das eleições de 2010

Financiador	Discrepância média <sup>68</sup>	Distritos com maior discrepância <sup>69</sup>
Gerdau Comércio de Aços S/A	4,135691	RS (33,77), MG (16,2), SP (10,13), RJ (5,18) e PR (4,84)
Construtora e Comércio Camargo Corrêa S/A	3,384769	SP (24,93), MG (9,26), ES (7,61), BR (5,99) e MT (4,29)
Banco BMG S/A	2,298081	MG (18,05), SP (5,45), RJ (4,78), TO (4,74) e GO (4,2)
Usiminas Mecânica S/A	2,221699	MG (14,35) e SP (4,28)
Construtora OAS Ltda.	2,913174	SP (19,09), BA (6,46) e RJ (4,38)
Multiplan Negócios Imobiliários S/A	2,555578	MG (5,55), RJ (3,58) e RS (3)
Suzano Papel e Celulose S/A	3,404374	SP (17,14) e BA (12,51)
Itaú Unibanco S/A	2,485779	SP (14,02), MG (6,02) e RJ (5,18)
Metalúrgica Prada	1,692762	SP (5,84) e MG (5,55)
Ultrafértil S/A	1,339309	MG (3,24), BR (3,22) e ES (3,04)
JBS S/A	2,503745	GO (17,22), RS (6,38), PA (4,90), SP (4,67) e BR (4,61)
Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração – CBMM	3,276731	MG (17,59) e SP (2,33)
Galvão Engenharia S/A	2,343897	MG (10,18), SP (6,62), CE (4,63) e PE (3,70)

<sup>68</sup> O índice de discrepância média é calculado na forma do Apêndice 9 e se refere à média dos índices que comparam, em cada distrito eleitoral em que houve financiamento por uma das 15 sociedades empresárias com maior centralidade de autovetor na rede global, a relação entre a centralidade de grau do nó e a centralidade de grau média. Quanto maior a discrepância média, maior a centralidade de grau do doador empresarial em cada rede, em relação à média correspondente, o que indica, de uma maneira geral, maior precaução. Inversamente, quanto menor a discrepância, menor a indicação de precaução.

<sup>69</sup> A identificação dos distritos em que cada doador empresarial central registrou maior discrepância em relação à média da centralidade de grau é relevante para apontar em que corridas o doador foi especialmente precavido, ou seja, em que corridas ele dispersou mais as suas doações. Alguns casos identificados por esse índice serão objeto de considerações mais detidas, após a exposição dos dados.

Klabin S/A	2,412251	SP (9,74), PR (6,86), RJ (4,78) e SC (3,34)
Bunge Fertilizantes S/A	1,129796	PR (3,22), SP (2,72) e MG (2,31)

De uma maneira geral, a discrepância média dos financiadores mais centrais em relação à centralidade de grau observada nas redes de financiamento locais das quais participam é bastante elevada. Ela chega a mais de 4,1 no caso do financiador mais central em 2010 e, em todos os casos, é superior a 1,1. Isso significa que, tomando-se as médias, os financiadores mais centrais das eleições de 2010 foram também mais precavidos nas corridas das quais participaram, ou seja, fizeram doações buscando fundamentalmente ampliar suas conexões com os eleitos, quaisquer que sejam. Esses financiadores deixaram de lado, em contrapartida, as possibilidades de alterar o resultado dos pleitos, pois esse objetivo dependeria de uma concentração das doações em determinadas candidaturas (e, portanto, de centralidades de grau mais baixas, próximas ou até inferiores à média).

Embora essa conclusão já se sustente a partir das médias, ela se torna ainda mais evidente se se toma os distritos em que essa discrepância foi maior. Em uma série de casos – como o da Gerdau no Rio Grande do Sul ou os da Camargo Corrêa, da OAS e da JBS em São Paulo – a centralidade de grau dos financiadores mais centrais de 2010 foi muito superior à esperada, multiplicando por 20 ou até 30 vezes a centralidade de grau média da rede. Nesses casos, é incontestável a adoção de uma postura de precaução, a única que explica, por exemplo, o patrocínio a noventa candidaturas em um único distrito (caso da Gerdau na corrida gaúcha).

Esses casos também servem para mostrar que circunstâncias específicas podem levar os financiadores a adotarem uma postura de precaução redobrada, visível a partir da grande dispersão de doações.

As corridas eleitorais que abrangem o local em que as empresas centralizam suas atividades – ou o local em que a atividade econômica surgiu – muitas vezes recebem as doações mais dispersas. Foi o caso, em 2010, da Gerdau no Rio Grande do Sul (discrepância 33,77), do Banco BMG, da CBMM e da Usiminas em Minas Gerais (18,05, 17,59 e 14,34, respectivamente) e da JBS em Goiás (17,22). Em todos esses casos, a corrida em que houve a atitude mais precavida foi justamente no local que concentra as atividades econômicas ou naquele em que o negócio deu seus primeiros passos.

Outra conclusão importante a que se pode chegar a partir da análise dos padrões de dispersão das doações dos financiadores empresariais mais centrais, em corridas específicas, é

a que aponta que, em distritos maiores, que formam bancadas mais numerosas na Câmara dos Deputados, quase todos os doadores foram muito precavidos. São Paulo, que elege 70 Deputados, esteve entre os distritos que ensejaram atuação especialmente precavida por parte de 13 dos 15 financiadores mais centrais e Minas Gerais, que elege 53, esteve entre os maiores índices de discrepância em 11 dos 15 casos. Outros distritos importantes, como Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul, também aparecem mais de uma vez entre aqueles que tiveram a atuação mais precavida dos financiadores.

A estratégia de potencializar o acesso a representantes por meio de uma maior dispersão em distritos que sediaram as atividades econômicas de cada empresa e naqueles que formam bancadas numerosas parece visível, a partir desses padrões observados nas doações dos financiadores mais importantes. Os doadores mais centrais na rede geral parecem olhar com especial carinho para as corridas que acontecem no “quintal de casa” e para aquelas que podem ampliar a quantidade de representantes acessados.

Em relação às eleições de 2014, pode-se proceder ao mesmo tipo de análise que enfoca os 15 doadores mais centrais na rede global e indicadores de precaução em cada corrida (distrito). Na forma pormenorizada no Apêndice 10, a análise das últimas eleições gerais brasileiras exhibe o seguinte quadro:

Quadro 15 – Financiadores empresariais mais centrais e centralidade de grau nas redes parciais das eleições de 2014

Financiador	Discrepância média	Distritos com maior discrepância
Construtora Norberto Odebrecht S/A	2,992407	MG (19,97), PE (12,13) e BR (5,29)
Bradesco Vida e Previdência S/A	1,63968	BR (7,06) e SP (3,69)
JBS S/A	1,650748	BR (9,27), MG (4,9) e MT (3,3)
Itaú Unibanco S/A	3,211228	SP (17), MG (12,81), RS (7,94), PR (5,48) e PE (5,31)
Gerdau Aços Especiais S/A	2,324433	SP (18,10), RS (4,91) e BR (3,97)
Braskem S/A	4,425945	BA (17,27), RS (10,96), SP (10,34) e AL (10,06)
CRBS S/A	1,680982	BR (6,18), MG (3,7), RJ (2,99) e SP (2,95)
Arcelormittal Brasil S/A	4,820750	MG (10,93) e ES (8,33)

BRF S/A	1,039677	BR (3,53) e GO (1,76)
Cosan Lubrificantes e Especialidades S/A	1,211444	BR (4,41), SP (2,58) e SC (2,12)
Construtora OAS S/A	1,15889	BR (5,74) e SP (1,84)
Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração – CBMM	3,15671	MG (18,09) e BR (1,32)
Banco BTG Pactual S/A	0,821579	BR (3,97)
Tractebel Energia e Comercializadora Ltda.	1,711712	SC (9,36), TO (2,04) e RO (1,81)
Mineração Corumbaense Reunida S/A	1,111421	MG (4,9), ES (2,65) e BR (2,64)

De maneira semelhante à identificada em relação aos dados das eleições anteriores, é possível observar, a partir das discrepâncias médias dos principais financiadores do pleito de 2014, que os mais centrais tendem a ser também mais precavidos. O índice médio que aponta a precaução chega a alcançar 4,82 (Arcelormittal Brasil S/A) e apenas em um caso ele indica um comportamento alterador (Banco BTG Pactual). Em 10 dos 15 casos, o índice médio está acima de 1,6.

Também como se dá com os dados de 2010, os dados das eleições de 2014, quando analisados distrito a distrito, mostram que os principais financiadores muitas vezes adotaram um comportamento decididamente precavido, dispersando suas doações muito mais do que a média dos financiadores. Mesmo no caso do financiador que pode ser classificado como alterador a partir do índice médio, o Banco BTG Pactual, observa-se alto índice de discrepância – início de comportamento precavido – na corrida nacional (discrepância em 3,97, em virtude de um total de 9 conexões diferentes com diretórios ou comitês nacionais de diferentes partidos).

Uma novidade apresentada pelos dados de 2014, em relação aos de 2010, é a presença mais forte de comportamento precavido no âmbito nacional. Isso certamente se deve ao fato de ter havido uma corrida presidencial muito mais acirrada<sup>70</sup>, mas também reflete uma busca mais intensa dos financiadores por estabelecer conexões por meio de agentes partidários, inclusive em âmbito nacional. Esse achado, portanto, se coaduna com a conclusão segundo a qual a

<sup>70</sup> Além da vitória apertada de Dilma Rousseff (PT) frente a Aécio Neves (PSDB), em segundo turno, cumpre lembrar que, ao longo da campanha, a candidata Marina Silva (PSB) chegou a despontar como favorita, logo após substituir o candidato Eduardo Campos (PSB), falecido durante a campanha em acidente aéreo. Muitos dos principais financiadores buscaram se vincular aos três candidatos, na corrida presidencial.

centralidade dos agentes partidários cresceu significativamente entre 2010 e 2014, passando os partidos a intermediar mais fortemente o financiamento empresarial eleitoral, inclusive no âmbito nacional.

Outros aspectos interessantes ilustrados pelos dados relativos à precaução dos principais financiadores nas eleições de 2014 são a relação da Odebrecht com candidatos de Minas Gerais (discrepância 19,97), o investimento disperso da mesma construtora na corrida de Pernambuco (12,13) e no pleito nacional (5,29)<sup>71</sup>, as conexões da JBS com a corrida nacional (9,27) e as disputas em Minas Gerais (4,9) e Mato Grosso (3,3), centros importantes para a atividade da empresa e a ênfase de instituições financeiras nas corridas nacional e paulista. A precaução das mineradoras em relação a corridas em Minas Gerais e no Espírito Santo também é um sinal significativo de busca de estabelecimento de acesso a mandatários das regiões em que a atividade econômica causa mais impacto.

Dessa maneira, a análise dos dados coletados, tanto em relação às eleições de 2010 quanto em relação ao pleito de 2014, mostram que os financiadores empresariais mais centrais das redes globais de financiamento de ambas as eleições se comportaram, de uma maneira geral, de maneira precavida. Isso significa que esses financiadores, que têm importância especial para a distribuição dos recursos necessários aos pleitos, priorizaram o estabelecimento de conexões com os eleitos, quaisquer que fossem, e não a ampliação das chances de um ou outro candidato se sagrar vencedor. A busca das sociedades empresárias mais importantes da rede de financiamento foi pela abertura de portas, e não pela prevalência de algum tipo de ideologia ou projeto para o país.

Essa conclusão é bastante reforçada pelas análises localizadas em determinadas corridas (distritos), em que se verifica essa precaução de maneira muito mais nítida. Em casos extremos, sociedades empresárias com maior índice de centralidade na rede de financiamento global chegaram a dispersar as suas doações 20 ou 30 vezes mais do que os financiadores comuns, tendo sido levadas a isso por circunstâncias especiais – como o local da sede ou da principal atividade da sociedade – ou de natureza político-estratégica – como o fato de determinados distritos elegerem uma bancada muito numerosa na Câmara dos Deputados.

---

<sup>71</sup> No caso específico da Odebrecht, as razões pelas quais foram adotadas condutas mais precavidas em Minas Gerais, em Pernambuco e no âmbito nacional foram indicadas pelas investigações da Operação Lava Jato. Com efeito, foi revelada por executivos da construtora, inclusive seu Diretor-Presidente, que a companhia realizava doações generosas a pedido de Aécio Neves, Senador por Minas Gerais, que ela se utilizou de doações de campanha para viabilizar negócios relativos a refinaria e porto no Estado de Pernambuco e que ela buscou estabelecer conexões com diversos partidos políticos, em âmbito nacional.

### 6.2.2 A assertividade dos financiadores empresariais mais influentes

Um financiador de campanhas que busca assegurar acesso aos detentores do poder político por meio de suas doações tem uma meta relativamente simples e direta: ele deve bancar de maneira significativa a campanha do(s) vencedor(es). Ser reconhecido pelo mandatário como um agente que foi importante para assegurar a vitória, por meio da doação de recursos para a campanha, é, certamente, o objetivo fundamental do financiador “precavido”.

Apesar dessa ideia ser bastante clara, dela não decorre apenas a atitude básica, já analisada, de dispersar as doações entre diferentes campanhas no mesmo distrito. Como os recursos são finitos mesmo quando se trata dos líderes de setores imensamente rentáveis no Brasil, como o de construção civil e o financeiro, é preciso fazer escolhas. O financiador em busca de acesso, portanto, deve não apenas dispersar as suas doações entre as diferentes campanhas, mas também, paralelamente, direcioná-las, tanto quanto possível, a candidatos que venham a se sagrar vencedores<sup>72</sup>.

Em outras palavras, os financiadores que buscam acesso traçam uma estratégia que se equilibra entre dois extremos: a precaução e a assertividade. Eles não podem simplesmente dividir rigorosamente os recursos entre todas as campanhas, sob o risco de “desperdiçar” boa parte dos investimentos, mas também não devem pretender dirigir recursos única e exclusivamente a um ou poucos candidatos, prevendo que ele(s) vencerá(ão), sob o risco de deixar de assegurar acesso ao eleito, em caso de derrota do(s) escolhido(s). Se são agentes em busca de acesso aos mandatários, os financiadores empresariais mais centrais devem ponderar as necessidades de não deixar de financiar os vencedores e de não desperdiçar recursos com o financiamento de candidatos que não exercerão mandatos.

Para analisar a hipótese segundo a qual os financiadores empresariais mais centrais das redes de financiamento estabelecidas para as eleições de 2010 e de 2014 são mais assertivos do que os demais, ou seja, são capazes de dirigir uma parcela maior de suas doações a candidatos que se sagram vencedores, será feito um segundo tipo de análise da estratégia dos 15 doadores mais centrais nas duas oportunidades. Em relação a cada sociedade empresária, será calculado o percentual de recursos destinado a candidatos que se sagraram vencedores e, em seguida, esse

---

<sup>72</sup> É verdade que, na prática, muitos financiadores empresariais, mesmo entre os que priorizam acesso aos eleitos, fazem investimentos em candidatos pouco competitivos por motivações diversas. É possível que um candidato que conte com a simpatia pessoal de dirigentes da empresa, ou que tenha alguma relação especial com ela, receba doações, independentemente de suas chances. No entanto, os dados analisados pela tese mostram que essa situação não corresponde à generalidade dos casos, pelo menos em relação às sociedades empresárias mais centrais da rede de financiamento.

percentual será comparado com a proporção geral de recursos injetados na campanha que foram dirigidos a candidatos que saíram vitoriosos.

A partir dessa análise, será possível definir, por exemplo, que parcela do total de recursos doados pela Construtora Norberto Odebrecht S/A, financiadora empresarial mais central na rede de financiamento das eleições de 2014, foi dirigido a candidatos que vieram a ser eleitos. Além disso, e de maneira mais importante, será possível comparar essa parcela com a proporção destinada a vencedores pelos financiadores em geral, sendo possível, a partir desse tipo de análise, estimar a assertividade de cada uma das principais financiadoras políticas do país.

Compilando os dados referentes às eleições de 2010, na forma do Apêndice 11, temos os seguintes resultados, para as 15 sociedades empresárias que registraram os maiores índices de centralidade de autovetor naquela oportunidade:

Quadro 16 – Financiadores empresariais mais centrais e assertividade nas eleições de 2010 (proporção de recursos investidos em candidatos vencedores)

Financiador	Índice de assertividade <sup>73</sup>	Diferença para a assertividade média dos financiadores <sup>74</sup>
Gerdau Comércio de Aços S/A	63,22%	112,65%
Construtora e Comércio Camargo Corrêa S/A	51,15%	91,14%
Banco BMG S/A	65,67%	117,02%
Usiminas Mecânica S/A	67,51%	120,30%
Construtora OAS Ltda.	60,75%	108,25%
Multiplan Negócios Imobiliários S/A	76,44%	136,21%
Suzano Papel e Celulose S/A	37,74%	67,25%
Itaú Unibanco S/A	55,33%	98,59%
Metalúrgica Prada	83,33%	148,49%
Ultrafértil S/A	71,42%	127,26%
JBS S/A	56,89%	101,37%
Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração – CBMM	68,70%	122,42%

<sup>73</sup> O índice de assertividade, calculado na forma pormenorizada no Apêndice 11, é a proporção dos recursos destinados diretamente a candidaturas – ou seja, excluídas as doações a agentes partidários – que foi aplicada em candidaturas que se sagraram vitoriosas.

<sup>74</sup> Relação entre o índice de assertividade de cada sociedade empresária e a assertividade média na rede de financiamento para as eleições de 2010, que foi de 56,12% (ver Apêndice 11).

Galvão Engenharia S/A	77,65%	138,36%
Klabin S/A	54,50%	97,11%
Bunge Fertilizantes S/A	62,53%	111,42%

Os resultados consolidados na tabela acima e no Apêndice 11 mostram que a assertividade dos financiadores mais centrais é, de uma maneira geral, superior à média da rede de financiamento. Relacionando a média da assertividade dos 15 financiadores mais centrais com a média geral, essa superioridade é de 13% (63,52% para os 15 financiadores principais ante 56,12% para a média geral), mas há picos de 48% (Metalúrgica Prada) e de 38% (Galvão Engenharia). Apenas em 4 dos 15 casos (26,6%) a assertividade é abaixo da média global, sendo que apenas no caso da Suzano Papel e Celulose o índice é significativamente inferior (nos demais 3 casos, a assertividade é sempre superior a 90% da média).

Nas eleições de 2010, portanto, pode-se dizer que os 15 financiadores empresariais com maior centralidade foram em geral mais assertivos do que os demais. Eles foram mais capazes de dirigir parcelas maiores de suas doações a candidaturas vitoriosas e, assim, uma parte menor de seus recursos foi “desperdiçada” com o financiamento de candidatos que não vieram a ocupar cargos públicos, em relação à média.

Essa assertividade, embora tenha sido maior do que a dos demais financiadores, ainda não se mostrou muito alta em termos absolutos, envolvendo, portanto, a destinação, em 2010, de uma quantidade significativa de recursos oriundos de sociedades empresárias a candidaturas derrotadas. Afinal, as principais financiadoras empresariais destinaram em média 50,81% de seus recursos diretamente a candidaturas e uma média de 36,48% desses recursos foram para candidaturas que não resultaram no exercício de cargos públicos. Por essa razão, dos mais de R\$ 411 milhões injetados nas eleições de 2010, pelos financiadores empresariais mais centrais, R\$ 78,3 milhões (parcela equivalente a pouco mais de 19%) foram “desperdiçados”.

A assertividade dos financiadores empresariais mais centrais nas eleições de 2014, por sua vez, foi calculada na forma do Apêndice 12. Os principais resultados dessa análise são os seguintes:



Quadro 17 – Financiadores empresariais mais centrais e assertividade nas eleições de 2014 (proporção de recursos investidos em candidatos vencedores)

Financiador	Índice de assertividade	Diferença para a assertividade média dos financiadores <sup>75</sup>
Construtora Norberto Odebrecht S/A	50,76%	81,10%
Bradesco Vida e Previdência S/A	51,24%	81,87%
JBS S/A	93,68%	149,67%
Itaú Unibanco S/A	53,38%	85,29%
Gerdau Aços Especiais S/A	82,12%	131,20%
Braskem S/A	53,79%	85,94%
CRBS S/A	97,44%	155,68%
Arcelormittal Brasil S/A	60,67%	96,93%
BRF S/A	100%	159,77%
Cosan Lubrificantes e Especialidades S/A	92,35%	147,55%
Construtora OAS S/A	99,99%	159,75%
Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração – CBMM	70,31%	112,33%
Banco BTG Pactual S/A	78,36%	125,20%
Tractebel Energia e Comercializadora Ltda.	66,17%	105,72%
Mineração Corumbaense Reunida S/A	70,63%	112,85%

Os resultados da análise de assertividade dos principais financiadores empresariais das eleições de 2014 mostram novamente uma superioridade em relação à média geral, inclusive maior do que a observada em relação a 2010. No caso das eleições mais recentes, a média de assertividade dos 15 financiadores empresariais com maior centralidade de autovetor foi 19% superior à geral (74,73%, ante 62,59%). Se a assertividade total dos financiadores subiu significativamente, de 56,12% para 62,59% (alta de 11,52%), a dos 15 financiadores mais centrais aumentou ainda mais, de 63,52% para 74,73% (aumento de 17,64%).

<sup>75</sup> A assertividade média na rede de financiamento para as eleições de 2014 foi de 62,59% (ver Apêndice 12). Assim, a diferença entre a assertividade de cada financiador e esse índice médio será alcançada pela divisão de um percentual pelo outro – no caso da Odebrecht, por exemplo, a assertividade de 50,76% é inferior à média dos financiadores mais centrais nas eleições de 2010, alcançando apenas 81,1% do índice médio.

É interessante observar que essa ampliação, em média, da assertividade dos financiadores mais centrais, representou também um aumento na variação dentro do próprio grupo de financiadores mais influentes. Se no caso de 2010, apenas 4 registravam assertividade inferior à média global, em 2014 foram 5 (33% dos casos). Os picos de assertividade, por outro lado, foram mais elevados, havendo duas sociedades empresárias com índices quase 60% superiores à média (Construtora OAS e CRBS) e outras duas com assertividade quase 50% superior à média (JBS e Cosan). Em 2010, apenas uma sociedade empresária (Metalúrgica Prada) registrara assertividade quase 50% superior à média geral.

É possível dizer, assim, que em 2014 foram atingidos resultados mais significativos pelas principais sociedades empresárias, em relação ao desafio de destinar a maior parcela possível de recursos a candidaturas vitoriosas. Esses resultados foram alcançados mesmo num contexto em que a corrida presidencial foi decidida por uma margem muito pequena e em que uma terceira candidatura, que não foi ao segundo turno, chegou a liderar as intenções de voto<sup>76</sup>. A capacidade dos financiadores de alocar eficientemente seus recursos parece ter se aprimorado, portanto, entre as duas corridas eleitorais analisadas.

Esse aprimoramento na alocação de recursos por parte dos financiadores parece ficar ainda mais claro, no entanto, se se dirige o foco a outro dado, também consolidado nos Apêndices 11 e 12. Cuida-se do direcionamento das doações das pessoas jurídicas, diretamente a candidatos ou a agentes partidários que, posteriormente, o distribuem. A mudança mais significativa entre os dois cenários, que repercutiu com mais força na capacidade dos principais financiadores de “não desperdiçar” recursos, foi nesse direcionamento inicial das doações, e não na assertividade propriamente dita.

Conforme já apontado, nas eleições de 2010 uma quantidade significativa de recursos oriundos de sociedades empresárias acabaram sendo dirigidos, diretamente, a candidaturas derrotadas. Levando em conta que as 15 principais sociedades empresárias direcionaram diretamente a candidatos, naquela oportunidade, 50,81% de seus recursos e que uma média de 36,48% desses recursos foram para candidaturas derrotadas, o “desperdício” girou em torno de 19%. Isso se deu mesmo com o alcance, pelos principais financiadores, de uma assertividade cerca de 13% superior à geral.

Em 2014, por outro lado, as sociedades empresárias mais centrais direcionaram uma quantidade muito menor de recursos diretamente a campanhas, apenas 33,94%, em média. A assertividade média de 74,73% representou a destinação, também em média, de 25,27% dos

---

<sup>76</sup> Ver nota 68, supra.

recursos diretamente alocados em candidaturas a derrotados. Com isso, a proporção de recursos alocados pelos 15 financiadores mais centrais em campanhas que não obtiveram sucesso caiu vertiginosamente, de 19% para 5,3% dos recursos totais doados – dos quase R\$ 800 milhões doados pelos 15 financiadores mais centrais em 2014, apenas R\$ 42,6 milhões foram “desperdiçados”.

O crescimento na assertividade dos financiadores empresariais centrais entre 2010 e 2014 foi discreto, mas significativo, suficiente para manter a capacidade desse grupo de financiadores de alocar eficientemente suas doações acima da capacidade média dos doadores e inclusive para ampliar essa diferença. Chama a atenção, porém, a conjunção entre essa maior assertividade e a concentração das doações nos agentes partidários, responsável por fazer com que a aplicação direta de recursos em candidaturas derrotadas, por esses financiadores, fosse reduzida drasticamente, em mais de 72% (de 19% para 5,3%).

Lançando mão de uma metáfora, pode-se dizer que os financiadores empresariais mais centrais estabeleceram uma maneira de investir com mais segurança em capital político, utilizando os agentes partidários como uma espécie de seguro. Destinando a maior parte dos recursos às agremiações, e não às campanhas, diretamente, eles não assumem o ônus (ou assumem menos o ônus) de escolher um candidato para ser apoiado, em detrimento dos demais. Ao mesmo tempo, se valem de informações que os agentes partidários têm, a respeito das chances de êxito de cada candidatura, para distribuir mais eficientemente os recursos e abrem um canal de comunicação com a agremiação que talvez possa ser utilizado, mais adiante, para veicular as demandas sobre os mandatários. Como se verá no item subsequente, essa intermediação dos agentes partidários se ampliou em relação a todos os financiadores empresariais, mas foi especialmente intensificada no caso dos mais centrais.

Os dados coletados pela tese sugerem, desse modo, que as sociedades empresárias com maior influência sobre a rede de financiamento, entre 2010 e 2014, modificaram as suas estratégias em busca de maior precaução e assertividade e obtiveram esses resultados por meio do aumento de suas conexões com agentes partidários, em detrimento de conexões diretas com os candidatos.

Para compreender melhor esse mecanismo e sustentar melhor essa afirmação, é útil observar o teste da última hipótese formulada pela presente tese, a única delas que se dirige não aos financiadores empresariais, mas aos agentes partidários.

### 6.3 A evolução da atuação dos agentes partidários centrais como canais de influência dos financiadores empresariais

A terceira hipótese formulada pela tese a respeito dos financiadores políticos mais influentes do Brasil é a de que os agentes partidários mais centrais se tornaram ainda mais centrais em 2014, em relação ao nível exibido em 2010, sendo que a evolução desses índices mostra algumas diferenças em relação a cada agremiação. Tal hipótese, anteriormente pormenorizada, se baseia na percepção da literatura de que o papel de intermediação dos agentes partidários pode ter importantes efeitos distributivos (HOROCHOVSKI ET. AL., 2016) e em resultados de análises exploratórias<sup>77</sup>.

Do simples ponto de vista do volume de recursos, a intermediação dos agentes partidários em 2010 e em 2014 apresentou um interessante padrão de aumento no que se refere às doações das pessoas jurídicas e recuo no que toca às doações das pessoas físicas. Ambos os movimentos representam uma intensificação de preferências que já eram exibidas em 2010, de direcionamento das doações a agentes partidários, por parte de pessoas jurídicas, e a candidatos, por parte de pessoas físicas.

Conforme já apontado, dados de Horochovski, Junckes, Silva, Silva e Camargo (2016) mostram que, em 2010, do total de cerca de R\$ 426 milhões doados por pessoas físicas, aproximadamente R\$ 368 milhões (86,4%) foram doados diretamente aos candidatos e apenas R\$ 58 milhões (13,6%) foram doados a agentes partidários. De outra parte, no caso de pessoas jurídicas, do total de R\$ 2,3 bilhões doados, R\$ 1,12 bilhões (48,54%) foram doados diretamente aos candidatos e R\$ 1,18 bilhões (51,46%) foram doados a agentes partidários.

Os dados colhidos pela tese a esse respeito, em relação às eleições de 2014, já apresentados<sup>78</sup>, mostram uma intensificação dos mesmos padrões de direcionamento. Dos cerca de R\$ 551 milhões doados por pessoas físicas para aquele pleito, aproximadamente R\$ 490 milhões (88,96%) foram direcionados diretamente a candidaturas, enquanto que pouco menos de R\$ 61 milhões (11,04%) foram intermediados por agentes partidários. No caso de pessoas jurídicas, do total doado de R\$ 3,02 bilhões, R\$ 1,28 bilhões (42,47%) foram doados diretamente a candidatos e R\$ 1,74 bilhões (57,53%) foram doados a agentes partidários.

Embora essa preferência pela intermediação de agremiações tenha sido intensificada no caso da generalidade dos doadores pessoas jurídicas, ela cresceu muito mais no grupo de

---

<sup>77</sup> Ver item 4.3, supra.

<sup>78</sup> Item 5.4, supra.

sociedades empresárias mais centrais. Se o foco da análise é o grupo das pessoas jurídicas que registraram os 15 maiores índices de centralidade de autovetor nas redes de financiamento em 2010 e em 2014, a preferência pela intermediação das pessoas jurídicas passou de 49,19% para 66,06%. Foi uma evolução superior a 34%, mais de 3 vezes superior ao crescimento de 11% (de 51,46% para 57,53%) que se deu no caso das pessoas jurídicas em geral.

As pessoas jurídicas recorreram mais em 2014 do que em 2010 à intermediação dos agentes partidários. Algumas sociedades empresárias, no entanto, recorreram com muito mais intensidade a essa intermediação, sendo que esse grupo é justamente aquele formado pelos financiadores com maior centralidade de rede. O núcleo da rede de financiamento, por assim dizer, se tornou mais coeso e interconectado, amalgamando, especialmente, algumas sociedades empresárias e agentes partidários.

Esse movimento de ampliação conjunta da influência sobre a rede de agremiações e das principais sociedades empresárias se reflete no crescimento vertiginoso dos índices de centralidade de autovetor de uma série de agentes partidários. É o que se observa a partir dos Apêndices 2 e 4, que consolidam a listagem completa dos agentes partidários e de suas respectivas centralidades de autovetor nas redes de financiamento de 2010 e 2014, respectivamente.

Analisando o crescimento geral da centralidade dos agentes partidários a partir dos dados coletados pela tese, para as eleições de 2010 e 2014, alcançam-se as seguintes conclusões:

Quadro 18 – Soma e média da centralidade de autovetor dos agentes partidários nas eleições de 2010 e 2014

		2010	2014	Diferença
100 mais centrais	Soma	2,9780	4,6199	155,13%
	Média	0,029	0,046	
200 mais centrais	Soma	3,2433	5,5955	172,5%
	Média	0,016	0,027	
Total	Soma	3,4148 (542 agentes)	6,3291 (653 agentes)	185,34%
	Média	0,0063	0,0096	

Em todas as faixas das tabelas de centralidade de autovetor dos agentes partidários, o crescimento é bastante significativo. As agremiações, em geral, tiveram uma posição muito mais central na rede de financiamento de 2014 do que haviam tido na rede de financiamento de 2010, podendo-se calcular esse crescimento, em termos de índices médios de centralidade, em pelo menos 52% (crescimento da média total de centralidade dos agentes partidários).

Além do manifesto crescimento geral dos índices de centralidade das agremiações, algo que pode ser observado a partir dos mesmos dados – constantes dos Apêndices 2 e 4 – é a presença de determinadas agremiações entre aquelas que encabeçam as duas listas de centralidade.

Tomando os 50 agentes partidários com maiores índices de centralidade de autovetor na rede de financiamento de 2010, tem-se a seguinte distribuição por agremiação:

Quadro 19 – 50 agentes partidários mais centrais na rede de financiamento de 2010 e siglas correspondentes

Partido	Quantidade de agentes entre os 50 mais centrais
DEM	2
PC do B	3
PDT	3
PMDB	7
PMN	2
PP	3
PPS	2
PR	1
PRB	1
PSB	4
PSC	2
PSDB	7
PT	9
PT do B	1
PTB	2
PV	1

Embora a análise apresentada acima aponte um número bastante alto de partidos representados – dezesseis, no total – é bastante clara a presença maior de três agremiações: o PT (9), o PSDB e o PMDB (ambos com 7). Isso significa que esses três partidos concentraram a maior quantidade de diretórios e comitês com alta centralidade na rede de financiamento, ou seja, foram, de uma maneira geral, mais atuantes no financiamento de campanhas e na intermediação de doações por parte de outros financiadores.

A mesma análise dos 50 agentes partidários que registraram maiores índices de centralidade, só que aplicada aos dados de 2014, revela os seguintes resultados:

Quadro 20 – 50 agentes partidários mais centrais na rede de financiamento de 2014 e siglas correspondentes

Partido	Quantidade de agentes entre os 50 mais centrais
DEM	1
PC do B	1
PDT	1
PMDB	9
PP	4
PPS	2
PR	1
PRB	1
PSB	7
PSC	1
PSDB	7
PT	10
PT do B	1
PTB	2
SD	2

É interessante notar que as três agremiações que haviam se destacado na análise relativa aos dados de 2010 voltam a estar entre as três mais bem representadas no rol dos 50 agentes partidários mais centrais em 2014: PT (10), PMDB (9) e PSDB (7). Eles ganharam, em 2014, a companhia do PSB (com 7 agentes partidários), que também era o quarto mais bem representado em 2010 (com 4 agentes partidários entre os 50 mais centrais, naquela oportunidade).

A persistência de agentes partidários vinculados às mesmas agremiações em 2010 e 2014 e o fato de esse vínculo ser justamente com os maiores partidos – tanto em termos de representação na Câmara dos Deputados quanto de Governos Estaduais e, ainda, em relação às possibilidades de disputa da Presidência da República – volta a mostrar que as conexões da rede de financiamento político parecem se guiar pela abertura de canais de acesso. Os agentes partidários que assumem posições mais centrais são, em geral, aqueles com maior acesso aos

espaços de poder. O que parece atrair os financiadores, assim, é, mais do que qualquer coisa, a perspectiva de abrir um canal por meio do qual se possa alcançar o mandatário, inclusive por meio das agremiações.

Além dessa concentração em determinadas agremiações, a centralidade dos agentes partidários também variou, tanto em 2010 quanto em 2014, de acordo com uma circunstância política bastante específica: a participação direta em campanhas majoritárias.

Analisando os 10 agentes partidários mais centrais em 2010, é possível relacioná-los facilmente à participação em corridas majoritárias, como se observa no seguinte quadro:

Quadro 21 – 10 agentes partidários mais centrais na rede de financiamento de 2010 e corridas majoritárias no distrito correspondente

Democratas-TO	Campanha que elegeu Siqueira Campos (PSDB) Governador, com a presença de um Vice (João Oliveira) filiado a essa agremiação.
PSB-PI	Governador Wilson Martins (eleito).
PV Nacional	Candidata a Presidente Marina Silva (3ª colocada).
PT Nacional	Presidente Dilma Rousseff (eleita).
PMDB-RJ	Governador Sergio Cabral (eleito).
PSDB-SP	Governador Geraldo Alckmin (eleito).
PSDB Nacional	Candidato a Presidente José Serra (2º colocado).
PT-SP	Candidato a Governador Aloizio Mercadante (2º colocado).
PSDB-MG	Governador Antonio Anastasia (eleito).
PMDB Nacional	Campanha que elegeu Dilma Rousseff (PT) Presidente, com a presença de um Vice (Michel Temer) filiado a essa agremiação.

Em 2010, portanto, os 10 agentes partidários mais centrais da rede de financiamento estiveram diretamente envolvidos em campanhas majoritárias no distrito correspondente, seja liderando uma chapa vitoriosa ou que teve bom desempenho, seja indicando o candidato a vice na chapa vitoriosa.



Transpondo a mesma análise para as eleições de 2014, observa-se novamente que os agentes partidários mais centrais na rede de financiamento participaram ativamente de campanhas majoritárias nos respectivos distritos. Observe-se o seguinte quadro:

Quadro 22 – 10 agentes partidários mais centrais na rede de financiamento de 2014 e corridas majoritárias no distrito correspondente

PSB Nacional	Candidata a Presidente Marina Silva (3ª colocada) <sup>79</sup> .
PMDB-RJ	Governador Luiz Fernando Pezão (eleito).
PSDB Nacional	Candidato a Presidente Aécio Neves (2º colocado).
PT Nacional	Presidente Dilma Rousseff (eleita).
SD-TO	Candidato a Governador Sandoval Cardoso (2º lugar).
PSDB-SP	Governador Geraldo Alckmin (eleito).
PMDB Nacional	Campanha que elegeu Dilma Rousseff (PT) Presidente, com a presença de um Vice (Michel Temer) filiado a essa agremiação.
PT-SP	Candidato a Governador Alexandre Padilha (3º colocado).
PSDB-MG	Candidato a Governador Pimenta da Veiga (2º colocado).
PT-MG	Governador Fernando Pimentel (eleito).

A relação entre a participação ativa em eleições majoritárias e a centralidade dos agentes partidários na rede de financiamento se relaciona com o efeito rabo de casaca (*coattail effect*). Esse efeito, identificado na literatura norte-americana pelo menos desde os anos 90 (SHUGART E CAREY, 1992; JONES, 1994) e estudado também no contexto brasileiro (BORGES, 2015), descreve a influência da eleição presidencial sobre o sistema partidário, mostrando que, em menor ou maior escala, o candidato a Presidente atua como um “puxador

<sup>79</sup> Em relação à campanha do PSB à Presidência da República, em 2014, é sempre importante lembrar que ela se iniciou com o candidato Eduardo Campos, que faleceu durante a corrida, em 13 de agosto de 2014, em acidente aéreo na cidade de Santos/SP. Duas semanas após o acidente, Marina Silva aparecia em segundo lugar nas pesquisas, muito próxima de Dilma Rousseff (PT) e era indicada também, no final do mês de agosto, como provável vencedora em segundo turno.

de votos” para os candidatos de seu partido / coalizão na eleição legislativa (BORGES, 2015, p. 655).

Os dois mecanismos de atuação do efeito rabo de casaca, descrito pela literatura, são os incentivos para que os candidatos ao legislativo vinculem suas campanhas à presidencial, para se beneficiar das vantagens organizacionais, financeiras e da cobertura de mídia da corrida majoritária e a utilização da legenda do candidato presidencial como um atalho informacional nas eleições legislativas, pelo próprio eleitor (BORGES, 2015, pp. 655-656). O resultado encontrado pela tese, no sentido da elevada centralidade dos agentes partidários vinculados a campanhas majoritárias, parece descrever uma parte do primeiro mecanismo, conferindo vantagens financeiras aos candidatos ao legislativo que se aproximam da candidatura majoritária.

É interessante notar, também, que a alta centralidade dos agentes partidários nas hipóteses em que há atuação direta em campanhas majoritárias com boas perspectivas pode ser também o efeito – e não somente a causa – do efeito rabo de casaca. É que, antevendo que candidatos às eleições legislativas das agremiações que se engajam nas campanhas majoritárias terão maiores chances de vitória, em razão do *coattail effect*, os financiadores podem se mostrar interessados em realizar doações, levando, assim, ao aumento da centralidade dos agentes partidários na rede de financiamento, nesses casos.

Se de um lado a identificação das razões por trás da centralidade especialmente alta de alguns agentes partidários leva a novas reflexões sobre o efeito rabo de casaca, de outro ela mostra, uma vez mais, a assimetria na rede de financiamento, guiada pela busca de identificar e acessar candidatos com maiores chances de êxito. A dinâmica dos agentes partidários mostra mais uma vez a concentração e a aproximação de uma quantidade relativamente pequena de financiadores decisivos e candidatos que reúnem condições muito superiores às dos demais. Em uma palavra, o achado da tese sobre os partidos políticos permite a retomada das reflexões constantes de sua primeira parte, acerca da igualdade política, da equitatividade do valor das liberdades políticas, do gerenciamento da democracia e das dificuldades de tornar o sistema democrático coparticipativo.

O capítulo que fecha a tese retomará algumas dessas reflexões, explorando o significado dos seus achados para as condições de circulação do poder econômico e do poder político e para o papel dos financiadores empresariais e dos partidos no gerenciamento da democracia, no contexto brasileiro. As reflexões se estenderão também ao novo quadro que se desenha para o financiamento político no Brasil, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que proibiu o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas.

## **7 A igualdade política e os financiadores políticos mais influentes em 2010 e 2014**

A presente tese constitui um esforço para propor e responder a dois tipos de questões a respeito dos financiadores políticos mais influentes no Brasil. Em primeiro lugar, questões a respeito da sua identidade: quem são os financiadores políticos mais influentes? O que eles têm em comum? Quais são suas principais características? Em segundo lugar, perguntas a respeito da forma de agir dos financiadores que ocupam posição de destaque: como eles dividem suas doações? De que maneira direcionam seus recursos? O foco do estudo foram os financiadores empresariais (pessoas jurídicas) e os agentes partidários (diretórios e comitês de campanha).

O capítulo 4 da tese foi o espaço em que essas questões foram formuladas, como hipóteses de trabalho. As questões acerca da identidade e das características comuns dos financiadores empresariais mais influentes correspondem às hipóteses formuladas no item 4.1, enquanto as que dizem respeito à forma de agir dos financiadores empresariais mais importantes foram apresentadas no item 4.2. O item 4.3 aplicou os dois tipos de questões a um tipo especial de financiador, o agente partidário.

Após a exposição, no capítulo 5, dos dados nos quais a tese se apoiou, relativos às eleições gerais brasileiras de 2010 e 2014, as hipóteses foram testadas, à luz desses dados e por meio da metodologia de análise de redes sociais, no capítulo 6. Tendo sido alcançadas algumas conclusões a respeito de cada proposição – embora não se cuide, evidentemente, de respostas cabais e definitivas aos complexos questionamentos levantados – cabe, no presente capítulo de encerramento, tecer algumas reflexões acerca dos achados. O que eles significam e de que maneira se relacionam com as reflexões teóricas com as quais a tese foi aberta, concentradas ao redor da ideia de igualdade política? O que se pode dizer a respeito do futuro do financiamento político no Brasil, em especial após a proibição do financiamento empresarial?

Com esse objetivo em vista, o presente capítulo se divide em 3 partes. Na primeira parte do capítulo, serão retomadas as principais conclusões alcançadas a respeito da identidade e das estratégias dos financiadores políticos mais influentes do Brasil. A segunda parte do capítulo explorará o significado desses achados, com apoio tanto nas reflexões da teoria democrática apresentadas no início da tese quanto na literatura que cuida do círculo vicioso mais amplo que liga poder político e poder econômico. Finalmente, na terceira parte, a reflexão será estendida à proibição do financiamento empresarial no Brasil e às mudanças que essa proibição poderá ou não representar para a dinâmica apontada pela tese.

O objetivo do presente capítulo, subdividido nas 3 partes assim descritas, é o de amalgamar as conclusões da tese e, em linha com o necessário esforço de apreciação conjunta dos aspectos teóricos e empíricos<sup>80</sup>, aproximar os seus achados da reflexão conceitual subjacente. Além disso, ele busca estender a reflexão, ainda que timidamente, às possibilidades de modificações institucionais que poderiam ser capazes de, a partir da mecânica de financiamento político, tornar o sistema mais aderente aos princípios democráticos.

### **7.1 Os desiguais em busca de ampliar a desigualdade: os principais resultados alcançados pela tese**

A presente pesquisa nasceu de uma preocupação com a desigualdade política. A partir de questões muito amplas, como quem efetivamente influencia os rumos das decisões públicas e quais seriam os cidadãos ou interesses com maior influência do que os demais, na política, a tese se centrou no estudo do financiamento político. Para tanto, adotou a metodologia de análise de redes sociais, coletou dados relativos às doações de campanha e elaborou algumas hipóteses a respeito dos financiadores mais influentes do Brasil nas últimas duas eleições gerais. As hipóteses buscaram responder, especificamente, a questões a respeito das características comuns dos financiadores mais influentes e das suas estratégias.

A hipótese apresentada pela tese a respeito da identidade dos financiadores empresariais mais influentes no Brasil foi a de que eles são, também, personagens centrais na economia brasileira. A ideia por trás dessa hipótese é a de que os financiadores mais influentes não são quaisquer sociedades empresárias, mas sim sociedades empresárias que ocupam posições de grande importância na economia do país.

Para testar essa hipótese diante dos dados correspondentes ao financiamento das eleições de 2010 e 2014, foram identificados 3 diferentes ângulos. O primeiro foi o da correspondência entre a centralidade do doador na rede de financiamento e na rede de propriedade que caracteriza a economia brasileira. O segundo foi o da identificação de setores da economia que concentram uma quantidade menor ou maior de doadores que estão entre os mais centrais da rede de financiamento. Finalmente, o terceiro ângulo foi o da posição de cada um dos doadores mais centrais em seus respectivos setores, para identificar posições de monopólio ou liderança.

---

<sup>80</sup> Ver item 3.1, supra.

Conforme a exposição dos testes das hipóteses no item 6.1 e em suas subdivisões, foi possível observar, a partir dos 3 ângulos, significativa correspondência entre influência econômica e influência política. Os financiadores empresariais mais centrais são também, de fato, personagens centrais na economia brasileira.

A análise da correspondência entre a centralidade na rede de financiamento e na rede de propriedade, feita a partir da identificação de correlações entre a centralidade do doador na rede e a participação de fundos de pensão de grandes empresas estatais (Previ, Funcef ou Petros) ou do BNDESPar em seu capital, apoiou essa conclusão. Em 2010, 75% das sociedades empresárias que tinham participação de alguma dessas entidades no capital e figuraram como doadoras estavam no primeiro quartil de centralidade de autovetor da rede de financiamento e apenas 2,28% estavam no último quartil. No caso das eleições de 2014, a correlação foi ainda mais intensa: 81,25% das empresas participadas pelos fundos de pensão selecionados ou pelo BNDESPar estavam no primeiro quartil de centralidade e somente 4,16% delas estavam no último quartil.

Levando em consideração que as entidades centrais da rede de propriedade na economia brasileira são os fundos de pensão de estatais e o BNDESPar (LAZZARINI, 2011), a correspondência entre a participação dessas entidades no capital e altos níveis de centralidade na rede de financiamento mostram, de fato, uma semelhança no núcleo das duas redes. Sob esse ângulo, os “mundos pequenos” corporativo e político, no Brasil, não são tão diferentes.

O segundo ângulo escolhido para analisar a correspondência entre influência econômica e influência política também conferiu suporte à hipótese de que há íntima ligação entre as esferas econômica e política. A concentração dos doadores em setores específicos e tradicionalmente vinculados ao financiamento de campanhas foi verificada tanto em 2010 quanto em 2014.

Em 2010, os setores agropecuário, de construção e engenharia, de açúcar e álcool, de alimentos e bebidas, metalurgia e siderurgia e papel e celulose tiveram vários representantes entre os 100 financiadores empresariais mais centrais, devendo-se recordar o possível superdimensionamento da participação do setor agropecuário nesse pleito, decorrente da elevação atípica da centralidade na rede do agente partidário Democratas – TO<sup>81</sup>. Já em 2014, sem a presença de um agente partidário que exerça o papel de *outlier*, os financiadores mais centrais se concentraram nos setores de construção e engenharia, financeiro, de empreendimentos imobiliários, de alimentos e bebidas, metalurgia e mineração e energia

---

<sup>81</sup> Ver item 6.1.2, supra.

elétrica. Setores que são apontados desde Samuels (2001a) como muito atuantes no financiamento político, como o de construção e o financeiro, abrigam boa parte dos financiadores empresariais mais centrais da rede.

Finalmente, o terceiro ângulo examinado para revelar a identidade dos financiadores empresariais mais influentes também ensejou resultados que dão suporte à hipótese de aproximação entre os mundos econômico e político. Em 2010, dos 19 setores econômicos representados no rol dos 100 financiadores empresariais mais centrais, 5 são representados por seu líder e em outros 5 casos o financiador empresarial é o 2º ou terceiro colocado do setor. Em 2014, há 22 setores representados e nada menos do que 8 líderes absolutos, chegando-se ao caso de um setor – o de construção e engenharia – em que 5 dos 6 líderes encontram-se entre os 100 financiadores empresariais mais centrais.

Dessa maneira, além de ser bastante comum que sociedades empresárias com participações societárias de grandes fundos de pensão ou do BNDESPar tenham grande centralidade na rede de financiamento, também é visível a concentração desses financiadores em setores específicos (como agropecuária, construção e engenharia, financeiro) e perceptível que, em muitos casos, os financiadores mais influentes são os líderes de seus setores. Todas essas considerações resultaram dos testes das hipóteses formuladas pela tese.

No que toca às estratégias dos financiadores mais influentes nas eleições de 2010 e 2014, a hipótese apresentada pela tese foi a de que eles são mais precavidos e assertivos que os demais. A ideia de precaução se refere à preponderância da busca de acesso aos eleitos – e não de sua definição – pelos financiadores, o que corresponde a uma atitude de dispersar as doações de campanha dentro de um mesmo distrito. Já a ideia de assertividade se traduz na capacidade de dirigir a maior parcela possível dos recursos a candidatos que vencerão as disputas, maximizando assim o acesso e minimizando o “desperdício” de doações.

Para testar essa hipótese a respeito das estratégias dos financiadores mais influentes, foram utilizados dois diferentes testes, ambos tomando as estratégias dos 15 financiadores empresariais mais centrais nas redes de financiamento formadas para as eleições de 2010 e 2014. Em busca de aferir a precaução dos financiadores mais influentes, foi observada a centralidade de grau de cada financiador em cada distrito em que ele tenha financiado qualquer candidato ou agente partidário, nas duas eleições. Já para medir a assertividade, foi comparada a proporção de recursos direcionados pelos financiadores mais centrais a candidatos vitoriosos ou derrotados à proporção verificada na generalidade de cada uma das eleições estudadas.

Cada um desses testes – descritos no item 6.2 da tese – comprovou a adoção de estratégias de precaução e assertividade por parte dos financiadores mais centrais. Em 2010,

todos os 15 financiadores empresariais mais centrais foram de 10% a 410% mais precavidos do que os demais e, em 2014, embora tenha havido um caso de precaução abaixo da média, 14 dos 15 financiadores analisados foram até 480% mais precavidos que a média. No que toca à assertividade, nas duas oportunidades os financiadores mais centrais se mostraram, em média, mais assertivos, cerca de 13% em 2010 e 19% em 2014. Além disso, a análise de assertividade mostrou que, com um ajuste na distribuição de recursos entre agentes partidários e candidatos, aliado ao aumento na assertividade propriamente dita, entre 2010 e 2014 os 15 financiadores mais centrais conseguiram reduzir em mais de 72% (de 19% para 5,3%) a proporção de recursos destinados a candidatos derrotados.

Finalmente, a tese apresentou e testou uma hipótese a respeito dos agentes partidários, no sentido de que eles ganharam importância (centralidade) na rede de financiamento, entre 2010 e 2014, além de apresentarem padrões específicos quanto a essa centralidade. Nesse passo, conforme descrito no item 6.3, a tese concluiu que a centralidade dos agentes partidários cresceu em média pelo menos 52% entre os pleitos, que partidos como o PT, o PMDB e o PSDB costumam figurar entre os agentes partidários mais centrais e que esse índice cresce em decorrência da participação ativa do agente partidário em campanhas majoritárias, em cada distrito.

Todos esses resultados mostram, de maneira bastante clara, uma ampliação na assimetria dos nós que compõem as redes de financiamento político, com uma grande ampliação da influência das sociedades empresárias mais centrais, do ponto de vista econômico, e dos agentes partidários. Esses financiadores tiveram grande relevância na rede de financiamento formada para as eleições de 2010 e ainda maior importância na rede formada para as eleições de 2014. Além disso, a tese mostrou que esses agentes, cuja influência já é determinante por seu simples posicionamento na rede de financiamento, adotam estratégias para assegurar e ampliar ainda mais essa influência, tornando a estrutura ainda mais assimétrica em seu favor.

Todos esses resultados têm importante significado, não apenas à luz dos conceitos de teoria democrática que abrem a tese – como os de instituições justas, valor equitativo das liberdades políticas, gerenciamento da democracia e democracia como coparticipação –, como também a partir de outras construções, como as que descrevem as ideias de capitalismo de compadrio e instituições extrativistas. Explorar esses significados é o papel da próxima parte do presente capítulo.

## **7.2 Da desigualdade no valor das liberdades políticas e da democracia gerenciada ao extrativismo, passando pelo capitalismo de compadrio**

Conforme visto no capítulo 1 da presente tese, a Filosofia Política vivenciou, recentemente, uma retomada da preocupação com a justiça das instituições, um tema clássico porém nem sempre valorizado na literatura. Um dos principais expoentes dessa retomada, John Rawls, insiste na importância da igualdade entre os cidadãos, para que se possa defender que um determinado arranjo social atende às exigências da justiça. O primeiro princípio rawlsiano é o da igualdade na atribuição dos direitos e dos deveres fundamentais, devendo esse ser o ponto de partida das instituições sociais (RAWLS, 2016, p. 17).

Uma das críticas à perspectiva liberal de Rawls para a abordagem da igualdade, feita principalmente por socialistas e democratas radicais, é a de que a simples igualdade na atribuição dos direitos e deveres, não se estendendo a uma igualdade material entre os cidadãos, poderia se tornar meramente formal. Embora com direitos e deveres equivalentes, os cidadãos não seriam efetivamente iguais se suas condições materiais fossem muito díspares. Apenas uma ideia de igualdade que alcançasse a distribuição de bens seria efetiva, pois de nada adiantaria ter igualdade de direitos e deveres e não ter os meios de exercer os primeiros e cumprir os segundos (VITA, 2007, p. 17).

A resposta de Rawls à crítica socialista enriquece bastante a sua perspectiva. O autor passa a defender a necessidade de preservar o valor equitativo das liberdades políticas, ou seja, de assegurar não apenas uma distribuição equitativa de direitos e deveres, mas também, em alguma medida, das possibilidades de ação efetiva que se abrem a partir deles. Rawls reconhece que o valor das liberdades políticas deve ser “aproximadamente igual ou pelo menos suficientemente igual, a fim de que todos tenham uma oportunidade equitativa de ocupar um cargo político e influenciar o resultado das decisões políticas” (RAWLS, 2011, p. 387).

A dinâmica pela qual “(a)queles que têm responsabilidades e riquezas maiores conseguem controlar o processo legislativo em seu benefício” (RAWLS, 2011, p. 385), ou seja, a dinâmica inaugurada pela desigualdade no valor das liberdades políticas, é explorada com mais profundidade por Sheldon Wolin. Como visto no item 1.2, esse autor sustenta que uma democracia em que se permite a extrapolação da desigualdade de influência sobre o processo político se desnatura ou, nas palavras do autor, se deixa gerenciar. Essa degradação se dá ainda que não se estabeleça um estado de exceção e não se modifiquem os aspectos formais que



preveem, por exemplo, eleições periódicas e a “livre” disputa entre os candidatos (WOLIN, 2008, p. 48).

O financiamento político tem um importante papel na extrapolação da desigualdade de valor das liberdades políticas e no conseqüente gerenciamento da democracia, segundo Wolin. Para esse autor, num sistema político que permite que as chances dos candidatos se vinculem ao apoio de alguns grandes financiadores, o cidadão passa a ter seu papel reduzido à escolha entre candidatos que, “antes de fazerem suas campanhas, tenham demonstrado sua ‘seriedade’ por terem sido bem-sucedidos em solicitações de um milhão de dólares ou mais a doadores ricos”, de modo que a “contagem de votos se torna a expressão do doador” (WOLIN, 2008, p. 137, tradução nossa).

Extrapolada a desigualdade no valor das liberdades políticas e alcançado o estágio do gerenciamento da democracia – que transforma a democracia num totalitarismo invertido –, o cidadão comum tem seu papel reduzido. Ele passa a ser cada vez mais um eleitor, juiz das competições políticas, e menos um cidadão ativo, participante dessas disputas. O cidadão é apartado da esfera pública, inclusive pela aplicação de técnicas gerenciais corporativas que transformam a política numa linha de montagem (WOLIN, 2008, p. 135).

O processo de equalização do valor das liberdades políticas, ou de “desgerenciamento” da democracia, poderia se dar a partir do reposicionamento do cidadão em seu papel ativo na política. Esse movimento poderia ser iniciado pela conscientização a respeito da concepção coparticipativa – e não simplesmente majoritária – da democracia. É preciso instar os cidadãos a “se governarem a si mesmos, coletivamente, por meio de uma parceria, na qual cada um é membro ativo e igual” (DWORKIN, 2005, p. 510).

Uma maior participação de todos na política, atitude tida por autores como Downs (1999, p. 255) como irracional, seria justificada pela ideia de responsabilidade moral compartilhada (DWORKIN, 2014, pp. 163-164). Assim, políticas que levassem a uma maior valorização do papel ativo dos cidadãos nas disputas políticas, longe de ferirem sua autonomia individual, promoveriam, na realidade, o adequado desenvolvimento dos indivíduos, em comunidade.

Todo esse resgate dos conceitos da teoria democrática abordados no capítulo 1 da presente tese foi feito para que se possa afirmar que os resultados alcançados a partir dos testes empíricos demonstram a existência concreta, no Brasil, de um movimento de ampliação das desigualdades no valor das liberdades políticas e de gerenciamento da democracia. A exortação no sentido de que se busque uma concepção mais coparticipativa da democracia, que valorize

a responsabilidade moral compartilhada dos indivíduos, se justifica, assim, no atual contexto brasileiro.

Com efeito, o fato de os financiadores empresariais mais influentes (em posição mais central) das redes de financiamento serem sociedades empresárias que ocupam posições privilegiadas na economia (expressa em centralidade na rede de propriedade, concentração em setores estratégicos e posições de liderança em cada setor) mostra que esses agentes buscam se valer de seu poderio econômico para angariar poder político. Valendo-se de um sistema de financiamento político permissivo, eles assumem posições privilegiadas no apoio às principais candidaturas e partidos, “politizando” a grande desigualdade distributiva do Brasil.

Mais do que isso, a adoção de estratégias calibradas para maximizar o acesso – em especial, atuações precavidas e altamente assertivas – potencializam essa desigualdade no valor das liberdades políticas. Não deixa de chamar a atenção o esmero tático dos financiadores empresariais mais centrais, ao espalharem amplamente as suas contribuições entre concorrentes no mesmo distrito e reduzirem, com alta eficiência, entre 2010 e 2014, os valores aplicados em candidaturas derrotadas. A aplicação dessas técnicas sem dúvida representa a transposição dos princípios corporativos – de eficiência e competição – para um plano (o político) que deveria ser marcado pela igualdade, pelo debate racional e pela busca do bem comum.

Esse movimento de diferenciação do valor das liberdades políticas e gerenciamento da democracia também é muito visível a partir do posicionamento dos agentes partidários na rede de financiamento. Eles ampliaram significativamente, entre 2010 e 2014, a sua atuação como intermediários dos financiadores empresariais, em especial dos mais bem posicionados na rede, contribuindo sobremaneira com o aperfeiçoamento estratégico alcançado pelas sociedades empresárias mais centrais. Os agentes partidários não foram, nas redes de financiamento político, polos de oposição à força das principais sociedades empresárias, mas caixas de ressonância do poder econômico delas e instrumentos de auxílio na conversão desse poder econômico em poder político.

Observe-se que, ao verem sua centralidade na rede de financiamento crescer em paralelo com a das principais sociedades empresárias – e consentaneamente a um grande aumento na intermediação das doações – os agentes partidários parecem ter sido mais responsivos aos financiadores do que às suas bases. Como o sistema político como um todo, os agentes partidários promoveram o poder de alguns poucos financiadores, e não dos muitos cidadãos.

Esse quadro, que descreve bem a conversão de poder econômico em poder político, a partir dos resultados alcançados pela tese, faz parte de um quadro mais amplo, em que uma outra conversão fecha um verdadeiro círculo vicioso. Embora a tese tenha se concentrado nos

pontos de partida e nas estratégias de que se valem os financiadores para transformarem poder econômico em poder político, a literatura desenvolve – talvez de maneira até mais proffica – conceitos que tratam da conversão no sentido contrário, de poder político em poder econômico, bem como do círculo completo. É interessante dar alguma atenção a esses estudos para que se possa entender onde se chega a partir da desigualdade do valor das liberdades políticas e do gerenciamento da democracia.

Uma primeira linha da literatura que se debruça sobre a conversão de poder político em poder econômico já foi destacada pela tese, no capítulo 2<sup>82</sup>, entre os estudos que abordam o financiamento político. Os estudiosos que questionam os efeitos das doações sobre as políticas públicas, apesar das dificuldades metodológicas, afirmam, tanto no Brasil quanto no exterior, que o financiamento político pode modificar o resultado de políticas públicas, como mostram diversos exemplos.

Na literatura de língua inglesa, chamam a atenção modelos específicos para capturar o efeito das doações sobre as políticas, como os de Hall e Wayman (1990), Bronars e Lot (1997) e Ansolabehere, De Figueiredo e Snyder (2003). A análise de Stratmann, a respeito de votações do Congresso dos Estados Unidos que envolviam o sistema financeiro e o mercado de seguros (o *Glass-Steagall Act*), é uma das mais interessantes. Tal autor concluiu, a partir de material relativo a votações sucessivas em 1991 e 1998, que o aumento de US\$ 10 mil no financiamento por parte de bancos aumentava em 8% as chances de o parlamentar se conduzir favoravelmente a essas instituições (STRATMANN, 2002).

Ainda no âmbito internacional, encontram-se estudos mais abrangentes, que apontam, de uma maneira geral e a partir da análise de diferentes campos, uma relação clara entre financiamento político e políticas públicas. Nessa linha, merecem destaque estudos como os de Snyder (1992), Moss (2008) e McMennamin (2012). Como no caso dos modelos mais específicos, os autores apontam com convicção a possibilidade de os financiadores moldarem as políticas públicas, a partir do acesso que obtêm aos representantes por meio das doações.

Também na literatura brasileira, há algum desenvolvimento a respeito da relação entre o financiamento político e as políticas públicas, em especial a partir da década de 2000. Claessens, Feijen e Laeven (2008) estudam os efeitos das doações sobre a distribuição de créditos subsidiados, seguidos por estudos como o de Lazzarini, Musacchio, Bandeira de Mello e Marcon (2011). Boas, Hidalgo e Richardson (2014) se concentram na obtenção de contratos com os Governos e Sales (2017) inova ao buscar, com base em abrangente análise de dados, as

---

<sup>82</sup> Ver itens 2.1.2 e 2.2.2, supra.

relações entre o financiamento de campanhas e o uso da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP).

Em comum com os estudos publicados em língua inglesa, os desenvolvidos no Brasil enfocam a transformação de poder político – acesso aos mandatários – em poder econômico – condições favorecidas ou privilegiadas, como créditos subsidiados, contratos governamentais, etc. São estudos que enfocam, por assim dizer, o que acontece no momento subsequente ao do posicionamento e da atuação dos financiadores na rede de financiamento, assunto enfocado e desenvolvido na tese.

Uma outra vertente da literatura, já nos limites entre a Ciência Política e a Economia, é aquela que se dedica à descrição do círculo vicioso completo, abrangendo a conversão de poder econômico em poder político, do poder político em poder econômico e assim sucessivamente. Nessa vertente encontra-se o debate a respeito do capitalismo de compadrio e do extrativismo institucional.

O capitalismo de compadrio é diagnosticado por autores que partem de diferentes visões, em especial no contexto estadunidense mais recente. O conceito é utilizado para indicar o exercício do poder político por parte de sociedades empresárias, a partir de seu acesso aos mandatários.

Luigi Zingales, por exemplo, a partir de um ponto de vista eminentemente liberal, aponta as disfunções que surgem quando os “monopólios estendem seu poder à arena política” (ZINGALES, 2012, p. 40), que vão desde o estabelecimento de barreiras à entrada, por meio da regulação, até a remodelação de mercados para atender a interesses específicos, como os de bancos<sup>83</sup> (ZINGALES, 2012, pp. 41-44). A visão liberal de Zingales faz com que ele entenda o capitalismo de compadrio como um “custo oculto de monopólio”, com significativa perda de bem-estar por parte da sociedade (ZINGALES, p. 33).

Uma outra visão, também norte-americana, mas um pouco distinta, do capitalismo de compadrio, é a de Robert Reich. Sustentando uma visão mais política do que econômica, Reich insiste que:

Na medida em que a renda e a riqueza se concentraram no topo, o poder político se moveu para lá também. Dinheiro e poder estão inegavelmente ligados. E com o poder vem a influência sobre o mecanismo de mercado. A mão invisível do mercado está na extremidade de um braço musculoso e rico.

Talvez não seja acidental que aqueles que argumentam com maior veemência em favor de um “mercado livre” imutável e racional e contra a “intrusão” governamental sejam frequentemente as mesmas pessoas que exercem influência desproporcional

---

<sup>83</sup> É interessante notar que um dos principais exemplos que Zingales apresenta de exercício de capitalismo de compadrio nos EUA é a modificação da Lei Glass-Steagall, em 1999, pela Lei Graham-Leach-Bliley. É o mesmo caso analisado por Stratmann (2002), em seu modelo criado para capturar o efeito do financiamento sobre a política pública.

sobre o mecanismo de mercado. Eles posam como defensores da “livre empresa” e do “livre mercado” enquanto silenciosamente alteram as regras do jogo em seu favor. Eles exortam a liberdade sem reconhecer o crescente desequilíbrio de poder na nossa sociedade, que está erodindo as liberdades da maioria das pessoas (REICH, 2016, p. 11).

Ligando expressamente à sua argumentação os mecanismos de financiamento político – como a complacência da Suprema Corte dos Estados Unidos com os Super PACs, a partir da decisão do caso *Citizens United*, em 2010 –, Reich defende que, na realidade, o capitalismo de compadrio é uma consequência da politização da desigualdade econômica, e não uma simples falha de mercado. O mercado é sempre balizado por normas estatais e, quando a influência sobre os mecanismos representativos se torna desequilibrada em favor dos mais ricos, essas normas acabam sendo moldadas de modo a favorecê-los.

Não é difícil perceber que, com a conversão de poder econômico em poder político por meio de mecanismos como os descritos pela tese e com a conversão de poder político em poder econômico por meio da influência desproporcional sobre as políticas públicas (capitalismo de compadrio), forma-se um círculo vicioso. Na próxima “rodada”, os financiadores têm ainda mais poder econômico para financiar os candidatos e, aumentando sua influência política a partir do acesso conquistado, se tornarem ainda mais dominantes no campo econômico e assim por diante.

Uma das descrições mais interessantes desse círculo vicioso que liga o poder econômico e o poder político é a de Acemoglu e Robinson (2012). Respondendo à pergunta que dá título ao livro em que consolidam os estudos sobre o tema (“Por que as nações fracassam?”), os autores sustentam que “(a)s nações fracassam economicamente devido ao extrativismo de suas instituições”, já que a base institucional de tais nações é “uma elite que estrutura as instituições econômicas de modo a locupletar-se e perpetuar o próprio poder, em detrimento da vasta maioria da população” (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, p. 309).

O mecanismo pelo qual alguns grupos da sociedade que acumulam poder econômico o transformam em poder político – como visto na tese, em relação aos financiadores mais influentes – e em seguida transformam esse poder político em mais poder econômico – como no capitalismo de compadrio – é definido por Acemoglu e Robinson como extrativismo. Instituições econômicas extrativistas, que promovem a concentração de renda e riqueza, e instituições políticas extrativistas, que geram a concentração de poder político, se retroalimentam, num “processo de feedback negativo”, de modo que “as instituições extrativistas enriquecem a elite, e tal riqueza constitui a base para a continuidade de seu domínio” (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, p. 283). A essas instituições se opõem as de

natureza inclusiva, que promovem a “participação da grande massa da população em atividades econômicas que façam o melhor uso possível de seus talentos e habilidades e permitam aos indivíduos fazer as escolhas que bem entenderem”, no âmbito econômico, e o pluralismo, no âmbito político (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, pp. 58-63).

Tomando exemplos de todas as partes do globo, da América Pré-Colombiana às ditaduras africanas contemporâneas, Acemoglu e Robinson identificam sinais de extrativismo em sociedades que não se desenvolveram e sinais de inclusão naquelas que foram adiante. Embora essa interpretação tão sintética para um conjunto tão extenso de casos esteja sujeita a críticas, a ideia do círculo vicioso das instituições extrativistas e inclusivas não deixa de ser interessante para refletir a respeito da circulação do poder econômico e do poder político. Pode-se concluir, na linha de Acemoglu e Robinson, que nos sistemas em que o valor das liberdades políticas é muito díspare, a ponto de ensejar o gerenciamento da democracia, como nos casos de grande desigualdade de influência sobre a política, o país se aproxima da criação de ciclos extrativistas.

Se todas essas considerações nos posicionam em uma distopia talvez não muito distante da realidade brasileira atual, é preciso, por outro lado, descrever, ainda que em breves linhas, o que poderia ser – e de que forma talvez se possa caminhar na direção de – uma utopia. É possível salvar o capitalismo “para os muitos” ou “para o povo” e recuperar o caráter inclusivo das instituições, por meio de uma equalização do valor das liberdades políticas e de um “desgerenciamento” da democracia? Como o financiamento político poderia ajudar a trazer o cidadão de volta a uma posição mais ativa e condizente com a ideia de responsabilidade moral compartilhada? É nessa direção que o Brasil caminha, com a proibição do financiamento empresarial de campanhas? São questões sobre as quais se passa a refletir, na última parte do presente capítulo.

### **7.3 Mudar tudo para que tudo permaneça como está ou romper o padrão? Para onde vamos e para onde podemos ir sem o financiamento empresarial no Brasil**

A tese identificou, com base em dados das últimas duas eleições gerais brasileiras, a presença de sociedades empresárias economicamente muito bem posicionadas em posições igualmente favorecidas nas redes de financiamento político. Observou-se, também, a adoção, por esses mesmos financiadores, de estratégias de maximização do acesso aos eleitos, por meio

de atitudes mais precavidas e assertivas do que as adotadas pelos demais financiadores. Viu-se, por fim, que a esse quadro somou-se uma participação crescente de agentes partidários como intermediadores e agentes também com grande centralidade nas redes de financiamento.

A evolução desse quadro, entre 2010 e 2014, não deixa dúvidas a respeito da intensificação dos movimentos de acúmulo de poder político por parte dos financiadores com maior poder econômico. Paralelamente, houve um crescimento no papel dos agentes partidários, não em detrimento, mas ao lado do aumento da influência dos financiadores empresariais mais influentes. Grandes empresas e partidos cresceram juntos em influência sobre a rede de financiamento, atuando de maneira estratégica e colaborando para melhorar seus respectivos posicionamentos na estrutura.

Essa ordem de coisas, que corresponde a uma progressiva diferenciação no valor das liberdades políticas e ao gerenciamento da democracia, pode levar, como visto, por meio de dinâmicas como a do capitalismo de compadrio, a um círculo vicioso. Instalada essa espiral negativa, a desigualdade econômica aprofunda a desigualdade política, que aprofunda ainda mais a desigualdade econômica, o que permite, numa próxima rodada, um recrudescimento ainda maior da elitização no campo político.

Talvez parte desse quadro tenha sido percebido, até certo ponto, no Brasil, em algum momento da história recente. O quadro, no entanto, não foi identificado como um aprofundamento das desigualdades, ou como uma aceleração da conversão da desigualdade econômica em política, mas sim como uma “crise de representatividade”, uma “crise ética” ou uma sequência de “escândalos de corrupção”<sup>84</sup>. Ainda assim, esse contexto permitiu uma importante mudança nas regras de financiamento político no país, após o pleito de 2014.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar, em 17 de setembro de 2015, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF, da Relatoria do Ministro Luiz Fux, estabeleceu a interpretação segundo a qual o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, ainda mais nos casos em que um mesmo financiador apoia várias candidaturas ou partidos, “antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, que visam a estreitar suas relações com o poder público, de forma republicana ou não republicana” (BRASIL, 2015, p. 30) e, por isso, viola normas fundamentais que norteiam o processo político como o “princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política” (BRASIL, 2015, p. 19). Diante de considerações como estas, a Corte Constitucional proibiu o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, já a partir das eleições municipais de 2016.

---

<sup>84</sup> Ver, sobre esse ponto, a Introdução da tese, *supra*.

É interessante considerar que, no Brasil, ao contrário do que se deu nos Estados Unidos, alcançou-se uma decisão judicial voltada a combater a desigualdade de influência decorrente do financiamento político a partir de considerações a respeito da corrupção. Como visto, no caso norte-americano, em ocasiões como a decisão de 2010 no caso *Citizens United*, o combate à corrupção foi um argumento a favor da inconstitucionalidade das regras que restringiam o financiamento empresarial por meio de PACs, inclusive tendo obscurecido a reflexão sobre a igualdade política<sup>85</sup>.

A decisão do STF, em 2015, representou uma considerável guinada na regulação do financiamento político no Brasil. Afinal, como indicado pela tese, os recursos oriundos de pessoas jurídicas representaram a maior parte do financiamento das campanhas em 2010 e 2014, alcançando, respectivamente, os valores de R\$ 2,3 bilhões e R\$ 3 bilhões. Esses valores representaram quase 85% do total de doações, em cada um dos pleitos.

A severa redução dos recursos disponíveis para as campanhas ensejou a criação, em outubro de 2017, pela Lei nº 13.487, de 2017, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Embora o valor exato que comporá o FEFC não tenha sido fixado pela norma – tal definição ficou a cargo do TSE, com um valor mínimo equivalente a 30% das programações orçamentárias destinadas a emendas de bancada obrigatórias e custeio de campanhas eleitorais –, a própria Justiça Eleitoral estima que em 2018 esse valor corresponda a cerca de R\$ 1,7 bilhões<sup>86</sup>.

De acordo com a Lei nº 13.487, de 2017, os recursos do FEFC serão depositados pelo Tesouro Nacional em conta à disposição do TSE até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito e, em seguida, disponibilizados aos partidos políticos, que definirão os critérios de distribuição dos valores por decisão do órgão de direção executiva nacional. Cuida-se, portanto, de um financiamento público que será operacionalizado por meio dos partidos.

A distribuição do total do fundo entre as diferentes agremiações se dará na forma da Lei nº 13.488, de 2017, que incluiu o artigo 16-D à Lei nº 9.504, de 1997. Sendo assim, os critérios de distribuição aplicáveis são os seguintes: (i) 2% dos recursos serão distribuídos igualmente entre todos os partidos registrados; (ii) 35% dos recursos serão divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; (iii) 48% serão divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e (iv) 15% serão divididos entre os partidos

---

<sup>85</sup> Sobre o ponto, ver item 3.1, *supra*.

<sup>86</sup> <https://www.eleicoes2018.com/quais-sao-as-regras-da-doacao-para-campanha-eleitoral/>.



na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares<sup>87</sup>.

Com esses critérios de distribuição do FEFC, vê-se que a proibição das doações das sociedades empresárias foi compensada por um fundo público vultoso que será distribuído aos partidos, levando em conta principalmente a magnitude de suas bancadas na Câmara dos Deputados, a ser gerenciado pelas agremiações nos termos que forem definidos por seus órgãos de cúpula nacionais.

Embora os resultados práticos da instituição do FEFC estejam por ser verificados a partir das eleições de 2018, é possível ponderar que a alternativa ao enxugamento do financiamento privado foi garantir uma fonte de recursos estável para os partidos, distribuída entre eles principalmente de acordo com o potencial de cada um de ampliar suas bancadas na Câmara Baixa Federal e dentro das agremiações nos termos definidos pela cúpula nacional. Em outras palavras, a reforma do financiamento político conta com os partidos, em especial com os maiores e com suas respectivas cúpulas, para superar um estado de coisas que, segundo o STF, estava gerando problemas para a concretização de princípios como o pluralismo e a isonomia política.

Tendo em vista tudo o que foi exposto ao longo da presente tese, e especialmente as considerações relativas aos agentes partidários na rede de financiamento<sup>88</sup>, essa pode não ser uma maneira de efetivamente mudar a dinâmica do financiamento político no Brasil. Apesar de alterar significativamente a rede de financiamento, essa pode ser uma mudança que não adentra à questão central relativa à desigualdade de influência sobre a política.

De fato, conforme observado a partir dos resultados alcançados pela tese, a centralidade dos agentes partidários na rede de financiamento cresceu muito entre 2010 e 2014, em consonância com o crescimento da centralidade dos financiadores empresariais, e não em detrimento dela. Mais do que isso, os financiadores empresariais mais centrais contaram mais em 2014 do que em 2010 com a intermediação dos agentes partidários, inclusive para ampliar a sua capacidade de financiar campanhas de modo precavido e assertivo. Os partidos não foram um polo de oposição às estratégias dos financiadores privados, mas sim um ponto de apoio deles. A iniciativa de alterar o sistema eliminando o financiamento empresarial com uma mão

---

<sup>87</sup> De acordo com o artigo 4º da Lei nº 13.488, de 2017, os dois últimos critérios de distribuição (número de representantes do partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal) levarão em consideração, para as eleições de 2018, as bancadas conforme se encontravam em 28 de agosto de 2017. A partir das eleições subsequentes, valerão as bancadas do “último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral”.

<sup>88</sup> Ver, nesse sentido, em especial, o item 6.3, supra.

e entregando a quase totalidade dos recursos aos partidos, sem exigir deles nenhuma mudança de postura, pode não tornar mais equitativo o valor das liberdades políticas dos cidadãos.

Afinal, retomando as reflexões da teoria política lançadas e articuladas ao longo da tese, os partidos se mostraram, nas duas últimas eleições gerais brasileiras, instrumentos de gerenciamento da democracia muito importantes. O comportamento deles não parece ter se alinhado aos princípios de igualdade política e discussão racional, mas sim à lógica corporativa que permitiu aos principais financiadores se valerem de sua posição privilegiada na rede de financiamento – por meio de estratégias precavidas e assertivas – para preservar e ampliar seu poder.

Sheldon Wolin, teórico do qual a tese tomou emprestado o conceito de democracia gerenciada, lembra que os partidos podem exercer um importante papel no gerenciamento da democracia, quando se alinham à lógica corporativa empresarial. Nesses casos, os próprios partidos “tentam prevenir a formação de um demos ativo e participativo – eles não confiam em demonstrações populares – e são profundamente anti-igualitários” (WOLIN, 2008, p. 184, tradução nossa).

Ora, se os partidos estavam sendo utilizados cada vez mais como intermediários das doações empresariais, em especial das oriundas dos financiadores corporativos mais influentes, é intuitivo que a distribuição que estavam fazendo dos recursos correspondentes atendia ao intuito dos principais agentes privados. Se apenas se substitui a fonte dos recursos, sem conferir nenhum incentivo à mudança de conduta por parte dos agentes partidários, um dos resultados possíveis é a preservação do padrão distributivo que foi fixado a partir da interação com os interesses privados privilegiados.

Pode-se sustentar, por outro lado, que a troca da fonte de recursos – não mais o caixa das empresas, mas o erário – pode ser suficiente para “libertar” os partidos dos laços estabelecidos pelas sociedades empresárias e, assim, mudar completamente os princípios a partir dos quais eles distribuirão os recursos. Ao invés dar ouvidos às grandes sociedades empresárias, como em 2010 e 2014, os partidos seguiriam as orientações da população, representadas em suas bases, a partir de 2018. Essa transformação, no entanto, dependeria, certamente, da existência de canais internos que confirmem peso às bases partidárias, de maneira a evitar uma espécie de captura dos partidos a partir de suas cúpulas.

Abordando a questão de modo especulativo – já que, não custa lembrar, ainda estão por ser realizadas as primeiras eleições gerais sob a nova sistemática –, pode-se apontar que os partidos, ao deixarem de depender das sociedades empresárias para financiarem as campanhas, não passaram, por outro lado, a precisar do auxílio do cidadão comum ou mesmo das bases,

para arrecadar fundos. Foi garantida uma fonte de receitas certa e praticamente incondicional aos partidos, tanto maior quanto maior a bancada correspondente. Doravante, os partidos não precisarão se voltar ao cidadão comum ou às bases para se financiarem, como faziam em relação às sociedades empresárias, pois serão financiados por recursos públicos líquidos e certos. Estão, em tese, livres para continuar agindo como agiam anteriormente ou para se alinharem mais às suas bases, mas não serão compelidos a observar os interesses da cidadania para manterem suas fontes de recursos.

Além disso, talvez não seja verdadeira a afirmação de que os partidos agora não terão qualquer vínculo com as sociedades empresárias que eram, até 2014, a sua grande fonte de recursos para o financiamento de campanhas. Além de eventuais situações que se deem à margem da lei, já se observam casos específicos de “movimentos empresariais” criados deliberadamente para influenciar – e financiar indiretamente, sem dúvidas – a política e também o caso de empresários que se autofinanciam e servem como puxadores de votos para as legendas, “economizando” os recursos do FEFC. No mesmo sentido, não se pode deixar de imaginar que a relação entre os agentes partidários e os principais conglomerados midiáticos e grupos de grandes investidores sem dúvida pode ser influenciado pelas relações entre aqueles e os grandes interesses empresariais do país.

Portanto, a manutenção de um padrão distributivo que atenda aos interesses empresariais que prevaleceram em 2010 e 2014 pode fazer mais sentido, do ponto de vista dos agentes partidários, do que uma conversão abrupta na direção dos interesses das bases ou dos cidadãos comuns. Eles ainda podem ter razões para preservar mais fortemente os vínculos com os principais interesses corporativos do que a relação com os interesses mais amplos de suas bases ou da cidadania em geral, mesmo que o financiamento não se origine diretamente das sociedades empresárias. Não deixa de haver, por outro lado, a possibilidade de que as bases passem a efetivamente dar as cartas, democratizando o financiamento político a partir dos partidos.

Um ponto de vista possível a respeito desse quadro – o ponto de vista realista, por assim dizer – é o de que seria, na verdade, impossível modificar a situação de predominância dos principais interesses privados no financiamento político. Retomando a colocação de Downs, vista no capítulo 1<sup>89</sup>, a superação da desigualdade de influência sobre a política seria, além de irracional, impraticável, no contexto de grandes sociedades democráticas como a brasileira. Apesar dessa perspectiva, é possível defender, em linha com a ideia de responsabilidade moral

---

<sup>89</sup> Item 1.4.

compartilhada – de um ponto de vista mais normativo –, que a reforma do sistema de financiamento político no Brasil pode ajudar a superar o quadro de desigualdade de valor das liberdades políticas e gerenciamento da democracia.

Ainda que não seja possível antecipar a qual desses dois futuros nos dirigimos, pode-se pensar, a partir da perspectiva normativa, num sistema de financiamento político especificamente planejado para dispersar a influência na rede, tornando os cidadãos comuns mais centrais e, portanto, elevando o valor de suas liberdades políticas. Esse sistema faria com que os agentes partidários realmente “precisassem” de suas bases e dos cidadãos em geral para se financiarem em cada pleito e, assim, os estimularia a desenvolver padrões de distribuição e programas que os atendessem. Seria uma forma de minimizar o risco de a simples proibição do financiamento empresarial não surtir o efeito pretendido, pela resiliência do vínculo entre as principais sociedades empresárias e as cúpulas partidárias.

Um sistema como esse poderia ter sido desenvolvido simultaneamente à criação do FEFC, a partir de um mecanismo semelhante ao dos fundos pareados, previstos nos Estados Unidos. Esse mecanismo faria com que a distribuição dos recursos dos fundos seguisse o padrão estabelecido por pequenas doações de pessoas físicas aos partidos, o que faria com que os agentes partidários vissem os cidadãos comuns como seus financiadores e ao mesmo tempo os estimularia a justificar perante os mesmos cidadãos a necessidade da arrecadação de fundos para a campanha.

No caso do Brasil, por exemplo, a distribuição dos cerca de R\$ 1,7 bilhões do FEFC poderia mimetizar a distribuição de doações feitas por pessoas físicas às agremiações, com um limite individual bastante baixo – de R\$ 100, por exemplo. Cada cidadão poderia doar até R\$ 100 para uma única agremiação em cada ciclo e essa doação faria com que o mesmo partido recebesse do fundo um multiplicador do valor doado pela pessoa física – R\$ 10.000, por exemplo. Cidadãos de baixa renda poderiam receber um certificado equivalente aos mesmos R\$ 100, para que pudessem fazer a mesma doação a um partido em cada ciclo. O valor total a ser distribuído teria um teto – como o de R\$ 1,7 bilhões, estimado para 2018 –, calculado de maneira a ser atingido se a participação dos cidadãos atingisse níveis ótimos.

É evidente que seria fundamental criar mecanismos de segurança para garantir que não houvesse uma “venda” das pequenas doações realizadas pelas pessoas físicas e também para evitar duplicidade de doações por parte da mesma pessoa. Há, porém, opções técnicas eficientes para realizar a certificação das doações, como *blockchains*, e instrumentos jurídicos para controlar as condutas dos doadores, como os utilizados, hoje em dia, com algum sucesso, para controlar a compra de votos.

A ideia por trás de um sistema que seguisse, na distribuição dos recursos públicos de financiamento político, a distribuição de pequenas doações de um grande número de pessoas físicas, é a de pulverizar a influência sobre a rede de financiamento, fazendo com que os partidos e candidatos tenham que se dirigir às bases e aos cidadãos comuns para assegurar os recursos necessários – e não apenas que “estejam livres” para fazer isso. Essa seria uma política compensatória para o baixo valor das liberdades políticas dos cidadãos comuns, observando princípios semelhantes aos de ações afirmativas adotadas em outros âmbitos.

Além disso, essa sistemática poderia efetivamente elevar a posição do cidadão, da condição de juiz das disputas políticas gerenciadas (cidadão-eleitor) para a condição de participante ativo das disputas (cidadão-coparticipante). Afinal, o cidadão que decidisse não realizar a sua doação pareada poderia estar na prática reduzindo o valor do fundo a ser efetivamente aplicado nas campanhas. Os concorrentes não teriam apenas o papel de se mostrar aos eleitores como as melhores opções, mas também o papel de ativar a participação cidadã, mostrando, de início, que “vale a pena” participar do pleito.

Uma forma de potencializar ainda mais a eficácia de um sistema de fundos pareados multiplicados para ampliar a igualdade política seria a adoção de multiplicadores diferenciados para partidos institucionalizados ou não institucionalizados em âmbito local. Nesse sentido, por exemplo, se um partido recebesse em regra R\$ 10.000 a partir de uma doação pareada de R\$ 100, poderia receber R\$ 15.000 se assegurasse mandatos a todos ou à maior parte de seus dirigentes locais. Uma medida como essa reforçaria também o papel das bases e controlaria, por dentro dos partidos, o gerenciamento realizado a partir das cúpulas partidárias, arejando ainda mais o sistema e diluindo ainda mais as desigualdades no valor das liberdades políticas.

A apresentação dessa ideia especulativa a respeito de um novo sistema de financiamento político é feita para indicar que, se a dinâmica política observada pela tese pode levar a um círculo vicioso que apenas amplifica a desigualdade no valor das liberdades políticas e aprofunda cada vez mais o gerenciamento da democracia, desnaturando-a, isso não significa que não seja possível caminhar no sentido contrário, por meio de políticas que (re)ativem a cidadania, também no âmbito do financiamento político. Essa reflexão encontra-se no centro do debate sobre o futuro do financiamento da democracia no Brasil, dependente, mais do que nunca, dos partidos políticos.

Nessa toada, se o olhar da tese não foi muito positivo a respeito dos agentes partidários na rede de financiamento, já que eles agiram como promotores do gerenciamento corporativo da democracia, entre 2010 e 2014, é preciso lembrar das potencialidades dessas organizações

na promoção da igualdade política. O mesmo Wolin que denuncia a capacidade dos partidos de apoiar o totalitarismo invertido lembra que:

Um partido democrático veria a política como a arena de uma contínua luta para aliviar as iniquidades continuamente reproduzidas pelas instituições sociais, culturais e econômicas. A política é tão democrática quanto forem os partidos comprometidos com o encorajamento da cidadania para que se torne um demos ativo, e não um grupo de eleitores eventuais (WOLIN, 2008, p. 183).

Os partidos políticos são certamente correntes de transmissão indispensáveis em democracias de massa como a brasileira, mas, como todo instrumento de intermediação, o simples fato de sua utilização não molda ou filtra o conteúdo transmitido. Como diz Wolin, eles podem ajudar o sistema de financiamento político a reproduzir ou a contrabalançar as desigualdades sociais, culturais e econômicas, conforme atuem de maneira democrática ou antidemocrática.

A atuação dos partidos no financiamento político amplia certamente esse alcance, para o bem ou para o mal. É preciso, ao pensar sobre o papel dos partidos no financiamento político, definir o que eles devem transmitir da sociedade ao sistema político: o poder do cidadão comum ou o conjunto de interesses economicamente privilegiados. A tese mostrou que o segundo conteúdo foi o dominante nas eleições de 2010 e 2014, mas espera ter apontado também que esse não é o único caminho possível.

## Considerações finais

A presente tese se debruçou sobre a desigualdade política representada pelo posicionamento de determinados financiadores na rede de financiamento político formada para as eleições brasileiras de 2010 e 2014. Para tanto, ela tratou dos aspectos teóricos da igualdade política – articulando conceitos de autores nem sempre estudados em conjunto, como John Rawls e Sheldon Wolin – e coletou e analisou os dados que correspondem às doações de campanha realizadas nos dois últimos pleitos gerais nacionais, a partir da metodologia de análise de redes sociais (ARS).

Ao fim da jornada, registrada ao longo dos 7 capítulos da tese e de seus 12 apêndices, é possível afirmar que a tese atingiu seu objetivo, pois alcançou uma descrição da desigualdade política presente na rede de financiamento.

Viu-se, em primeiro lugar, que os conceitos que gravitam em torno da igualdade política e da ideia de instituições justas, na teoria democrática, podem ser articulados de modo a defender que, para além da igualdade formal de direitos e obrigações, a democracia exige que não haja grandes disparidades no que se pode efetivamente fazer com esses direitos e obrigações iguais, ou seja, no valor das liberdades políticas. Se se permite uma desigualdade muito grande no valor dessas liberdades, a democracia se desnatura, passando a ser gerenciada em favor de interesses restritos, com a participação “garroteada” da cidadania, reduzida a eleitorado. Apesar de argumentos no sentido da irracionalidade da superação dessa desigualdade, ela pode ser buscada a partir de ideias como as de coparticipação e responsabilidade moral do cidadão.

Em segundo lugar, a tese mostrou que, na realidade brasileira de 2010 e 2014, os financiadores empresariais melhor posicionados na rede – dotados de maior centralidade – não são quaisquer sociedades empresárias, mas sociedades empresárias que ocupam posições igualmente favorecidas na economia brasileira. Muitas delas contam com participações de entidades públicas como o BNDESPar e fundos de pensão como a Previ, a Funcef e a Petros, concentram-se em setores tradicionalmente relacionados com a atuação política, como os de construção e engenharia, agropecuário, financeiro e de metalurgia e siderurgia e estão, muitas vezes, entre os líderes de seus setores.

Em terceiro lugar, a tese mostrou que os principais financiadores empresariais adotam estratégias para maximizar seu acesso aos eleitos, em detrimento de quaisquer iniciativas voltadas à definição do resultado das eleições. A precaução dos financiadores é representada

pela dispersão de suas doações, ainda que dentro de um mesmo distrito, e a sua assertividade é exibida pelo fato de eles serem capazes de dirigir grande parte de suas doações a campanhas vitoriosas.

Em quarto lugar, a tese vislumbrou a crescente centralidade dos agentes partidários na rede de financiamento, em paralelo – e não em detrimento – à centralidade dos principais financiadores empresariais. Chamou a atenção a crescente atuação dos partidos como intermediadores das doações empresariais e especialmente das doações oriundas das sociedades empresárias mais influentes. O empresariado se valeu dos agentes partidários para alcançar o acesso aos eleitos, em ambas as eleições, mas em 2014 com muito mais intensidade do que em 2010.

À luz de todas essas conclusões, a tese apresentou reflexões a respeito do significado delas para o presente e para o futuro do financiamento político no Brasil, apontando que, embora elas apontem para um círculo vicioso que amplia o poder político e econômico dos financiadores mais influentes – por meio de dinâmicas como o capitalismo de compadrio e o extrativismo institucional –, há uma interrogação no horizonte, com a proibição do financiamento empresarial, em 2015. Nesse contexto, apresentou-se uma reflexão no sentido de que a modificação pode ter pouco efeito, por ter sido sucedida da criação de um fundo público a ser distribuído pelos partidos, possivelmente com base na mesma lógica do sistema anterior. Uma ideia alternativa foi especulada, para mostrar que as regras de financiamento político podem ser utilizadas também para equalizar o valor das liberdades políticas, e não apenas para desequilibrar o jogo.

Todo o esforço da tese foi no sentido de problematizar e medir a desigualdade que, oriunda do âmbito socioeconômico, se politiza, em especial pelo sistema de financiamento político. Talvez a ideia central de todas as reflexões seja a de que, ao contrário da desigualdade socioeconômica, que é um fato, um dado histórico, a desigualdade de natureza política é, ainda que de maneira complexa, uma escolha da comunidade e, portanto, deve ser exposta de maneira mais clara e problematizada. Cuida-se de uma desigualdade que fica algumas vezes escondida por trás da desigualdade socioeconômica e outras vezes é confundida com a corrupção “individual” dos agentes públicos.

Deve-se destacar, nesse contexto, que a adoção da metodologia de análise de redes sociais parece ter sido capaz de elucidar questões que não são muito visíveis, em especial por sua capacidade de sintetizar, a partir de ideias como a da centralidade de autovetor, as medidas de volume e direcionamento de doações. A possibilidade aberta pela análise de redes para apreciar a ação de cada financiador sem perder de vista o contexto da rede como um todo deve



ser tomada como uma das principais contribuições da tese. Espera-se que outros estudos possam considerar a possibilidade de adotar essa perspectiva, ainda pouco difundida na Ciência Política.

Paralelamente, espera-se que a colocação da desigualdade política como um dos mais graves males do país possa ensejar debates e reflexões que levem adiante a nossa capacidade de, refletindo sobre onde estamos, definir, com segurança e democraticamente, para onde vamos. Se essa tese puder gerar alguns desses debates e reflexões, terá sido muito bem sucedida.

## REFERÊNCIAS

ABRAJANO, M. e MORTON, R. *All style and no substance? The strategic calculus of campaign advertising*. Working paper, New York University, 2004;

ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Tradução de Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012;

ADAMANY, David. *Money, Politics, and Democracy: A Review Essay*. In: *The American Political Science Review*, Vol. 71, No. 1, pp. 289-304, mar. 1977;

ADVERSE, Helton. Republicanism. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013;

ANSOLABEHHERE, S., DE FIGUEIREDO, J. e SNYDER, J. Jr. *Why is there so little money in U.S. politics?* In: *Journal of Economic Perspectives*, 17(1), 105-130, jan. 2003;

ANSOLABEHHERE, S., SNYDER, J. Jr. E TRIPATHI, M. *Are PAC contributions and lobbying linked? New evidence from the 1995 Lobby Disclosure Act*. In: *Business and Politics*, 4 (2), pp. 131-155, 2002;

ARAÚJO, G.B. **O déficit entre acordado e realizado no Mercosul**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008;

AUSTEN-SMITH, D. *Interest groups, campaign contributions and probabilistic voting*. In: *Public Choice*, 54(2), 123-139, 1987;

AVRITZER, Leonardo (org.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013;

BAILEY, M. *Money and representation: an exploration in multiple dimensions with informative campaigns*. Mimeo, George Washington University, 2002;

BANDEIRA DE MELLO, R.; MARCON, R. *Unpacking Firm Effects: Modeling Political Alliances in Variance Decomposition of Firm Performance in Turbulent Environments*. In: *Brazilian Administration Review*, 2(1), pp. 21-37, 2005;

BANDEIRA DE MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene; ALBERTON, Anete. *Drivers of Discretionary Firm Donations in Brazil*. In: *Brazilian Administration Review*, 5(4), pp. 275-288, 2008;

BARRY, Brian. *Political Argument. A Reissue With a New Introduction*. Berkeley: University of California Press, 1990;

\_\_\_\_\_. *Justice as Impartiality*. Oxford: Clarendon Press, 1995;

BOAS, T.C.; HIDALGO, F.D.; RICHARDSON, N.P. *The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil*. In: *The Journal of Politics*, 76(2), pp. 415-429, 2014;

BOLOGNESI B.; CERVI, E.U. *Distribuição de recursos e sucesso eleitoral nas eleições 2006: dinheiro e tempo de HGPE como financiadores de campanha a deputado federal do Paraná*. In: **35º Encontro da Anpocs**. Caxambu, 2011;

BORGES, André. *Nacionalização Partidária e Estratégias Eleitorais no Presidencialismo de Coalizão*. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 58 (3), 2015, pp. 651-688;

BOURDOUKAN, Adla. **O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009;

BUTLER, Anthony (ed.). *Paying for Politics: party funding and political change in South Africa and the global South*. Auckland Park: Jacana, 2010;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 17 de setembro de 2015.

Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 9741267. Acesso em 25 de abril de 2018;

BRONARS, S. e LOTT, J. Jr. *Do campaign donations alter how a politician votes? Or, do donors support candidates who value the same things that they do?* In: ***Journal of Law and Economics***, 40(2), pp. 317-350, 1997;

BROU, Daniel e RUTA, Michele. *Rent-seeking, Market Structure and Growth*. In: ***The Scandinavian Journal of Economics***, 115(3), 878-901, 2013;

CAMPOS, M. M. **Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009;

CASAS-ZAMORA, Kevin e ZOVATTO, Daniel. ***The Cost of Democracy – Essays on Political Finance in Latin America***. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016;

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

CHE, Y. e GALE, I. *Caps on political lobbying*. In: ***American Economic Review***, 88(3), 643-652, 1999;

CLAESSENS, S.; FEIJEN, E.; LAEVEN, L. *Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Contributions*. In: ***Journal of Financial Economics***, 88, pp. 554-580, 2008;

COATE, S. *Pareto improving campaign policy*. In: ***American Economic Review***, 94 (3), 628-655, 2004;

DAWSON, Paul A. e ZINSER, James E. *Political Finance and Participation in Congressional Elections*. In: *American Academy of Political and Social Science Annals*, 425: 59-73, 1976;

DRAZEN, A. LÍMAO, N. e STRATMANN, T. *Political contribution caps and lobby formation: Theory and evidence*. *NBER Working Paper*, Washington, DC, 2004;

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1999;

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005;

\_\_\_\_\_. *The Decision That Threatens Democracy*. In: *New York Review of Books*. 13 de maio de 2010. Acesso em agosto de 2017 em <http://www.nybooks.com/articles/2010/05/13/>, mai. 2010;

\_\_\_\_\_. **A raposa e o porco-espinho: justiça e valor**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014;

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. **O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral**. Dissertação de Mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2009;

GONÇALVES, M.P. Financiamento político e benefícios tributários: uma análise da atuação de setores contemplados com benefícios tributários no financiamento de campanhas eleitorais (2003-2010). In: **35º Encontro da Anpocs**. Caxambu, 2011;

\_\_\_\_\_. **O ciclo da política nacional de concessão de benefícios tributários**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012;

GOODIN, Robert e PETTIT, Philip. *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell Publishers, 1995;

GRIER, K. e MUNGER, M. Committee assignments, constituent preferences, and campaigning contributions. In: *Economic Inquiry*, 29, pp. 24-43, jan. 1991;

GRIER, Kevin, MUNGER, Michael e ROBERTS, Brian. The determinants of industrial political activity, 1978-1986. In: *American Political Science Review*, 88(4), pp. 911-926, 1994;

GROSMAN, G. e HELPMAN, E. *Special Interest Politics*. Cambridge: MIT Press, 2001;

HALL, R. e WAYMAN, F. Buying time: moneyed interests and the mobilization of bias in congressional committees. In: *American Political Science Review*, vol. 84(3), pp. 797-820, 1990;

HART, David. Why do some firms give? Why do some firms give a lot? High-tech PACs, 1977-1996. In: *The Journal of Politics*, v. 63, n. 4, pp. 1230-1249, nov. 2001;

HARTOG, Chris Den e MONROE, Nathan W. The Value of Majority Status: The Effect of Jeffords's Switch on Asset Prices of Republican and Democratic Firms. In: *Legislative Studies Quarterly*, v. 33, pp. 63-84, 2008;

HEARD, Alexander. *The Costs of Democracy*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1960;

HEILER, J. G. Democracia: o jogo das incertezas x financiamento de campanhas: uma análise das prestações de contas das campanhas de Vereadores de SC. In: **35º Encontro da Anpocs**. Caxambu, 2011;

HINICH, M. e MUNGER, M. Political investment, voter perceptions, and candidate strategy: na equilibrium spatial analysis. In: ORDESHOOK, P. (ed.). *Models of Strategic Choice in Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 49-68, 1989;

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo; SILVA, Edson Armando; SILVA, Joseli Maria; e CAMARGO, Neilor Fermino. Estruturas de poder nas redes de

financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil. In: **Opinião Pública**, v. 22, n. 1, pp. 28-55, abr. 2016;

HOUSER, D. e STRATMANN, T. *Selling favors in the lab: Experiments on campaign finance reform*. Working paper, George Mason University, 2005;

JACKSON, Matthew O. *Social and Economic Networks*. Princeton: Princeton University Press, 2008;

JACOBSON, Gary C. *The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections*. In: *The American Political Science Review*, 72(2): 469-491, 1978;

\_\_\_\_\_. *Money and votes reconsidered: Congressional elections 1972-1982*. In: *Public Choice*, 47(1), pp. 7-62, 1985;

JONES, Mark, *Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America*. In: *Political Research Quarterly*, 47(1), pp. 41-57, 1994;

KAU, J., KEENAN, D. e RUBIN, P. *A general equilibrium model of congressional voting*. In: *Quarterly Journal of Economics*, 97(2), pp. 271-293, 1982;

KINZO, M. D. G. *Funding Parties and Elections in Brazil*. In: BURNELL, P. e WARE, A. *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press, 1997;

KROSZNER, R. e STRATMANN, T. *Congressional committees as reputation-building mechanisms: Repeat PAC giving and seniority on the house banking committee*. In: *Business and Politics*, v. 2, pp. 35-52, abr. 2000;

LASLETT, Peter. *Philosophy, Politics and Society*. Oxford: Basil Blackwell, 1956;

LAZZARINI, Sergio G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011;

LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA DE MELLO, Rodrigo; MARCON, R. *What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009*. Harvard Business School, Working Paper n. 12-047. University of Harvard, 2011;

LEMOS, L.B.; MARCELINO, D.; PEDERIVA, J.H. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. In: **Opinião Pública**, 16(2), pp. 366-393, 2010;

LIOZ, Adam. *Breaking the Vicious Cycle: Rescuing Our Democracy and Our Economy by Transforming the Supreme Court's Flawed Approach to Money in Politics*. New York: Demos, 2015;

LOTT, John. A simple explanation for why campaign expenditures are increasing. In: *Journal of Law and Economics*, 43(2), pp. 359-393, 2000;

MANCUSO, Wagner Pralon. Empresas e financiamento de campanhas eleitorais de candidatos a deputado federal pelo estado de São Paulo nas eleições de 2002 e 2006. In: A. Dalla Costa; A.C. Minella; D.B. Gros; J. Mick; M.S. Etcheverry; W. Iglecias, eds. **Desenvolvimento e crise na América Latina: estado, empresas e sociedade**. Curitiba: CRV, 2012;

\_\_\_\_\_. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, pp. 155-183, jun. 2015;

MANCUSO, Wagner Pralon; SPECK, Bruno Wilhem. Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil: um estudo das eleições para deputado federal em 2010. In: **VIII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade**. Curitiba, 2012;

MANCUSO, Wagner Pralon; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Firmino. Empresários e financiamento de campanhas na eleição presidencial brasileira de 2014. In: **Teoria & Pesquisa – Revista de Ciência Política**. 25(3), pp. 38-64, 2016;



MARCELINO, Daniel. **Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2010;

MAYER, K., WERNER, T. e WILLIAMS, A. *Do public financing programs enhance electoral competition?* Working paper, University of Wisconsin-Madison, 2004;

MCGHEE, Heather C. *Foreword: New Approaches for Regulating Money in Politics*. In: *Election Law Journal*, v. 16, n. 1, 2017;

MCMENAMIN, Ian. *If Money Talks, What Does it Say?: Varieties of Capitalism and Business Financing of Parties*. In: *World Politics*, v. 64, n. 1, pp. 1-38, jan. 2012;

MEZZARANA, F.S. **Poder econômico na política: a influência dos financiadores de campanha na atuação parlamentar**. Monografia. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011;

MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016;

MILGRAM, S. *The Small-World Problem*. In: *Psychologist Today*. Vol. 2, pp. 60-67, 1967;

MOHALLEM, Michael Freitas. Doação ou investimento? Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais. In: FALCÃO, Joaquim (org.). **Reforma Eleitoral no Brasil – legislação, democracia e internet em debate**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2015;

MORTON, R., e CAMERON, C. *Elections and the theory of campaign contributions: A survey and critical analysis*. In: *Economics and Politics*, 4(March), 79–108, 1992;

MOSS, Alan L. *Selling out America's democracy: how lobbyists, special interests and campaign financing undermine the will of people*. Westport: Praeger Publishers, 2008;

NETTO, Gabriel Figueiredo. **Quando o dinheiro importa menos: uma análise do financiamento de campanhas eleitorais dos candidatos evangélicos**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016;

OHMAN, Magnus (org.). *Political Finance Regulations Around the World – an overview of the International IDEA database*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012;

ORTUNO-ORTIN, I. e SCHULTZ, C. *Public funding for political parties*. CESifo working paper n. 368, 2000;

OVERACKER, Louise. *Money in Elections*. New York: The Macmillan Company, 1932;

\_\_\_\_\_. *American Government and Politics: Campaign Funds in a Depression Year*. In: *American Political Science Review*. 27 (5), out. 1933;

PADGETT, John F. e ANSELL, Christopher K. *Robust Action and the Rise of Medici, 1400-1434*. In: *American Journal of Sociology*. Vol. 98, Issue 9, pp. 1259-1319, mai. 1993;

PALDA, Kristian S. *Does Advertising Influence Votes? An Analysis of the 1966 and 1970 Quebec Elections*. In: *Canadian Journal of Political Science*, 6: 638-55, 1973;

\_\_\_\_\_. *The Effect of Expenditure on Political Success*. In: *Journal of Law and Economics*, 18: 745-71, 1975;

PEIXOTO, Vitor de Moraes. **Eleições e financiamento de campanhas no Brasil**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro, 2010;

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? O retorno: esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. In: **Revista de Economia Política**, 27(4), pp. 664-683, 2007;

PIRONI, Cristiane. **Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008;

PITTMAN, Russell. Rent-seeking and market structure: Comment. In: *Public Choice*, 58: 173-185, 1988;

POLLOCK, James K. *Party Campaign Funds*. New York: Alfred A. Knopf, 1926;

POOLE, K. e ROMER, T. Patterns of political action committee contributions to the 1980 campaigns for the U. S. House of Representatives. In: *Public Choice*, 47(1), pp. 63-112, 1985;

POTTERS, J.; SLOOF, R. e VAN WINDEN, F. Campaign expenditures, contributions, and direct endorsements: the strategic use of information and Money to influence voter behavior. In: *European Journal of Political Economy*, 13 (Feb), 1-31, 1997;

PRAT, A. Campaign spending with office-seeking politicians, rational voters and multiple lobbies. In: *Journal of Economic Theory*, 103(1), 162-189, 2002;

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Tradução de Álvaro de Vita. Ed. ampl. São Paulo: Martins Fontes, 2011;

\_\_\_\_\_. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. 4ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016;

REICH, Robert B. *Saving Capitalism: for the many, not the few*. New York: Vintage Books, 2016;

REIS, Bruno; FERREIRA, Lara e FIALHO, Fabrício. Reforma Política e Financiamento de Campanhas: anotações para uma taxonomia do financiamento eleitoral. In: **35º Encontro da Anpocs**. Caxambu, 2011;

ROCHA, Danylo. Relações entre dispêndios do BNDES e financiamento eleitoral no governo Lula: uma análise empírica. In: **35º Encontro da Anpocs**. Caxambu, 2011;

ROMER, T. e SNYDER, J. Jr. *An empirical investigation of the dynamics of PAC contributions*. In: *American Journal of Political Science*, 38, pp. 745-769, ago. 1994;

RUBIO, Delia Ferreira. *Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados*. In: *Novos Estudos*, 73, pp. 5-15, nov. 2005;

SACCHET, T.; SPECK, Bruno Wilhem. *Partidos políticos e (sub)representação feminina nas esferas legislativas: um estudo sobre recrutamento eleitoral e financiamento de campanhas*. In: **Conferência IPSA-ECPR “Whatever Happened to NorthSouth?”**. São Paulo, 2011;

SALES, Leonardo. **Como a Câmara contribui indiretamente com as campanhas dos deputados? Apenas uma especulação utilizando Grafos**. Blog “Um novato em ciência de dados”, acesso em <https://leosalesblog.wordpress.com/2017/08/12/como-a-camara-contribui-indiretamente-com-as-campanhas-dos-deputados-apenas-uma-especulacao-utilizando-grafos/>, texto de 12 de agosto de 2017, acesso em 16 de novembro de 2017;

SAMUELS, David. *Money, Elections and Democracy in Brazil*. In: *Latin American Politics and Society*. 43(2), pp. 27-48, 2001a;

\_\_\_\_\_. *Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil*. In: *The Journal of Politics*. 63 (2), pp. 569-584, 2001b;

\_\_\_\_\_. *When does every Penny Count? Intra-party Competition and Campaign Finance in Brazil*. In: *Party Politics*, 7(1), pp. 89-102, 2001c;

\_\_\_\_\_. *Pork Barreling is not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Source of the Personal Vote in Brazil*. In: *The Journal of Politics*, 64(3), pp. 845-863, 2002;

SANDEL, Michael. **Justiça – o que é fazer a coisa certa**. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013;

SANTA CRUZ, Thiciane Carneiro; OLIVEIRA, Luciano Neves de; MELO, Clóvis Alberto Vieira de; NUNES, Jimmy Matias; PEREIRA, Marcel Augusto Brito Neves. Restrição ao financiamento de campanha e diminuição do nível de competição eleitoral. In: **41º Encontro da Anpocs**. Caxambu, 2017;

SANTOS, Bruno Carazza dos. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016;

SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. **A economia política das eleições 2002. Um estudo sobre a concentração de financiamento de campanha para deputado federal**. Dissertação de Mestrado. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2009;

SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992;

SIDGWICK, Henry. *The Methods of Ethics*. Londres: McMillan and Co., 7ª Ed., 1907;

SILVA, Bruno Fernando da. A relação entre dinheiro e (expectativa de) voto a partir das eleições municipais de 2008 a 2016. In: **41º Encontro da Anpocs**. Caxambu, 2017;

SNYDER, J. Jr. Long-term investing in politicians: Or, give early, give often. In: *Journal of Law and Economics*, 35, 15-43, abr. 1992;

SPECK, Bruno Wilhem. Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais: um modelo de análise baseado em dados da campanha eleitoral no Brasil em 2010. In: **Conferência IPSA-ECPR “Whatever Happened to North-South?”**. São Paulo, 2011;

\_\_\_\_\_. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, R. C. (ed.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012;

\_\_\_\_\_. Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. In: **Novos Estudos**, 104, pp. 39-59, mar. 2016;

STRATMANN, Thomas. What do campaign contributions buy? Deciphering causal effects of Money and votes. In: **Southern Economic Journal**, 57(3), pp. 606-620, 1991;

\_\_\_\_\_. The market for congressional votes: is timing of contributions everything? In: **Journal of Law and Economics**, 41(1), 85-114, abr. 1998;

\_\_\_\_\_. Can special interests buy congressional votes? Evidence from financial services legislation. In: **Journal of Law and Economics**, 45(2), 345-374, out. 2002;

\_\_\_\_\_. Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature. In: **Public Choice**, v. 124, pp. 135-156, 2005;

VITA, Álvaro de. **A justiça igualitária e seus críticos**. 2ª Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007;

WELCH, William P. The Economics of Campaign Funds. In: **Public Choice**, 20: 83-97, 1974;

\_\_\_\_\_. The Effectiveness of Expenditures in State Legislative Races. In: **American Politics Quarterly**, 4: 333-56, 1976;

WITTMAN, D. **Candidate quality, pressure group endorsements, and the nature of political advertising.** Working paper, Department of Economics, University of California, Santa Cruz, 2004;

WOLIN, Sheldon. **Democracy Incorporated – managed democracy and the specter of inverted totalitarianism.** Princeton: Princeton University Press, 2008;

WRIGHT, J. Contributions, lobbying, and committee voting in the U.S. house of representatives. In: **American Political Science Review**, 84, pp. 417-438, jun. 1990;

ZARDKOOHI, Asghar. Market structure and campaign contributions: Does concentration matter? A reply. In: *Public Choice*, 58: 187-191, 1988;

ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o povo: reencontrando a chave da prosperidade americana.** São Paulo: BEI Comunicação, 2015.

**APÊNDICES**

**APÊNDICE 1 – LISTAGEM COMPLETA DOS FINANCIADORES EMPRESARIAIS DAS ELEIÇÕES DE 2010 E RESPECTIVAS CENTRALIDADES DE AUTOVETOR**

**APÊNDICE 2 – LISTAGEM COMPLETA DOS AGENTES PARTIDÁRIOS DA REDE DE FINANCIAMENTO DE 2010 E RESPECTIVAS CENTRALIDADES DE AUTOVETOR**

**APÊNDICE 3 – LISTAGEM COMPLETA DOS FINANCIADORES EMPRESARIAIS DAS ELEIÇÕES DE 2014 E RESPECTIVAS CENTRALIDADES DE AUTOVETOR**

**APÊNDICE 4 – LISTAGEM COMPLETA DOS AGENTES PARTIDÁRIOS DA REDE DE FINANCIAMENTO DE 2014 E RESPECTIVAS CENTRALIDADES DE AUTOVETOR**

(Apêndices apresentados em mídia eletrônica)



**APÊNDICE 5 – LISTAGEM DAS EMPRESAS COM PARTICIPAÇÃO NO CAPITAL SOCIAL DO BNDESPAR, DA PREVI OU DA FUNCEF, EM 2010 E QUARTIL DE CENTRALIDADE NA REDE DE FINANCIAMENTO**

	Nome empresarial	CNPJ	Setor de atividade	Participante	Doador?	Quartil
1.	AES COMMUNICATI ONS RIO DE JANEIRO S.A.	02.720.349/0001-23	TI	BNDESPar	N	-
2.	AES ELPA S/A	01.917.705/0001-30	Energia	BNDESPar	N	-
3.	AES TIETÊ S/A	02.998.609/0001-27	Energia	BNDESPar	N	-
4.	AES TIETÊ ENERGIA S/A	04.128.563/0001-10	Energia	BNDESPar	N	-
5.	AFLUENTE GERAÇÃO ENERGIA ELÉTRICA S.A.	07.620.094/0001-40	Energia	Previ	N	-
6.	AFLUENTE TRANSMISSÃO ENERGIA ELÉTRICA S.A.	10.338.320/0001-00	Energia	Previ	N	-
7.	ALFATEST IND. E COM. DE PROD. ELETRÔNICOS S.A	53.536.991/0001-98	TI	BNDESPar	N	-

8.	ALL - AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA S.A	02.387.241/0001-60	Logística / Transportes	BNDESPar e Previ	N	-
9.	ALTUS SISTEMAS DE AUTOMAÇÃO S/A	92.859.974/0001-43	TI	BNDESPar	N	-
10.	AMATA S/A	07.909.776/0001-78	Papel e celulose	BNDESPar	N	-
11.	COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS - AMBEV	02.808.708/0001-07	Alimentos / bebidas	BNDESPar e Previ	S	1°
						-436
12.	LOJAS AMERICANAS S.A.	33.014.556/0001-96	Varejo	BNDESPar	N	-
13.	AMERICEL S.A	01.685.903/0001-16	TI	BNDESPar	N	-
14.	LOJAS ARAPUÃ S.A.	00.354.053/0001-00	Varejo	BNDESPar	N	-
15.	AUTEL S.A. TELECOMUNICAÇÕES	47.709.365/0001-53	TI	BNDESPar	N	-
16.	BANCO DO BRASIL S.A.	00.000.000/0001-91	Financeiro	BNDESPar e Previ	N	-
17.	BANCO NACIONAL S.A.	17.157.777/0001-67	Financeiro	Funccef	N	-
18.	BEMATECH S.A	82.373.077/0001-71	TI	BNDESPar	S	3°
						-15007

19.	BICICLETAS MONARK S.A.	56.992.423/0001-90	Bens de consumo	Previ	N	-
20.	BIO FILL PRODUTOS BIOTECNOLÓG ICOS S.A.	78.126.554/0001-27	Saúde	BNDESPar	N	-
21.	BIOMM S.A.	04.752.991/0001-10	Química / Petroquímica	BNDESPar	N	-
22.	BM&FBOVESP A S.A. BOLSA DE VALORES MERCADORIAS E FUTUROS	09.346.601/0001-25	Financeiro	BNDESPar e Previ	S	1° -523
23.	BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A.	07.237.373/0001-20	Financeiro	BNDESPar	N	-
24.	LATICÍNIOS BOM GOSTO S.A.	94.679.479/0001-88	Alimentos / bebidas	BNDESPar	S	1° -2267
25.	BOMBRIL S.A.	50.564.053/0001-03	Bens de consumo	BNDESPar e Previ	S	1° -641
26.	BANCO BRADESCO S.A.	60.746.948/0001-12	Financeiro	BNDESPar e Previ	S	1° -362
27.	BRADESPAR S.A.	03.847.461/0001-92	Mineração	BNDESPar	N	-
28.	BRASIL TELECOM S.A.	76.535.764/0001-43	TI	Previ	N	-

29.	CIA. BRAS. DE PART. AGROINDUSTRIAL	20.492.831/0001-35	Agronegócio	BNDESPar	N	-
30.	BRF – BRASIL FOODS S.A.	01.838.723/0001-27	Alimentos / bebidas	BNDESPar e Previ	S	1°
						-389
31.	BRASKEM S.A.	42.150.391/0001-70	Química / petroquímica	BNDESPar	S	1°
						-460
32.	BRASPÉROLA IND. E COMÉRCIO S/A	11.703.519/0001-52	Bens de consumo	BNDESPar	N	-
33.	BRIC BRAZILIAN INTERMODAL COMPLEX S.A.	73.298.424/0001-58	Logística / transportes	BNDESPar	N	-
34.	BRQ SOLUÇÕES EM INFORMÁTICA S/A	36.542.025/0001-64	TI	BNDESPar	N	-
35.	CARBOMIL S.A.- MINERAÇÃO E INDÚSTRIA	07.253.321/0001-47	Mineração	BNDESPar	S	1°
						-727
36.	CASA ANGLO BRASILEIRA S.A.	61.565.511/0001-45	Varejo	BNDESPar e Funcef	N	-

37.	CELESC – CENTRAIS ELÉTRICAS DE SANTA CATARINA S.A.	83.878.892/0001-55	Energia	Previ	N	-
38.	CIA. DE ABAST.D'AGUA E SANEAMENTO DO ESTADO-AL	12.294.708/0001-81	Saneamento	BNDESPar	N	-
39.	CIA. BRASILEIRA DE DISTRIBUIÇÃO	47.508.411/0001-56	Varejo	BNDESPar e Previ	S	1°
						-386
40.	CIA CONCESSÕES RODOVIÁRIAS (CCR S.A.)	02.846.056/0001-97	Logística / transportes	BNDESPar e Previ	N	-
41.	CIELO S.A.	01.027.058/0001-91	Financeiro	Previ	N	-
42.	CBPAK TECNOLOGIA S.A.	05.246.538/0001-02	Bens de consumo	BNDESPar	N	-
43.	COMPANHIA ENERGÉTICA DE ALAGOAS – CEAL	12.272.084/0001-00	Energia	BNDESPar	N	-

44.	COMPANHIA DISTRIBUIDOR A DE GÁS DO RIO DE JANEIRO – CEG	33.938.119/0001-69	Petróleo e gás	BNDESPar	N	-
45.	COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS – CEMIG	17.155.730/0001-64	Energia	BNDESPar e Previ	N	-
46.	CESP COMPANHIA ENERGÉTICA DE SÃO PAULO	60.933.603/0001-78	Energia	BNDESPar	N	-
47.	S/A INDÚSTRIA E COMÉRCIO CHAPECÓ	83.296.889/0001-23	Alimentos / bebidas	BNDESPar	N	-
48.	CI&T SOFTWARE S/A	00.609.634/0001-46	TI	BNDESPar	N	-
49.	CIPHER S.A.	03.970.788/0001-57	TI	BNDESPar	N	-
50.	CLAMPER INDÚSTRIA E COMÉRCIO S/A	66.429.895/0001-92	TI	BNDESPar	N	-
51.	CLARO S.A.	40.432.544/0001-47	TI	BNDESPar	N	-

52.	COMTEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO, IMP. E EXP. S.A.	02.408.485/0001-82	TI	BNDESPar	N	-
53.	COMTRAFO INDÚSTRIA DE TRANSFORMA DORES ELÉTRICOS S.A.	00.138.806/0001-40	TI	BNDESPar	N	-
54.	CONTAX PARTICIPAÇÕE S S.A.	04.032.433/0001-80	TI	BNDESPar	S	3°
						-13405
55.	COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS – COPASA MG	17.281.106/0001-03	Saneamento	BNDESPar	N	-
56.	COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA – COPEL	76.483.817/0001-20	Energia	BNDESPar	N	-
57.	CIA. DE TECIDOS NORTE DE MINAS – COTEMINAS	22.677.520/0001-76	Bens de consumo	BNDESPar e Previ	S	3°
						-15413
58.	CIA ELETRICIDADE ESTADO BAHIA – COELBA	15.139.629/0001-94	Energia	Previ	N	-

59.	CIA ENERGÉTICA RIO GRANDE DO NORTE – COSERN	08.324.196/0001-81	Energia	Previ	N	-
60.	CPFL ENERGIA S.A.	02.429.144/0001-93	Energia	BNDESPar	N	-
61.	CRP CADERI CAPITAL DE RISCO S.A.	93.392.355/0001-54	Outros setores	BNDESPar	N	-
62.	COMPANHIA DE RECUPERAÇÃO SECUNDÁRIA	04.652.792/0001-30	Petróleo e gás	BNDESPar	N	-
63.	COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL – CSN	33.042.730/0001-04	Siderurgia	BNDESPar e Previ	N	-
64.	COSAN S/A INDUSTRIA E COMERCIO	50.746.577/0001-15	Energia	Previ	S	1º
						-38
65.	CIA. DE TRANSPORTES COLETIVOS DO RIO DE JANEIRO – CTC	33.009.663/0001-26	Logística / transportes	BNDESPar	N	-



66.	CIA. DE TRÂNSITO E TRANSPORTE URBANO DO RECIFE – CTTU	10.846.103/0001-20	Logística / transportes	BNDESPar	N	-
67.	CTX PARTICIPAÇÃO S.S.A.	09.601.322/0001-60	TI	BNDESPar, Previ e Funcef	N	-
68.	DALETH PARTICIPAÇÃO S.S.A.	02.312.604/0001-07	Saneamento	Previ e Funcef	N	-
69.	ESTRUTURADORA BRASILEIRA DE PROJETOS S.A.	09.376.475/0001-51	Serviços diversos	BNDESPar	N	-
70.	ECORODOVIAS INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA S.A.	04.149.454/0001-80	Logística / transportes	BNDESPar	N	-
71.	ELEBRA S.A. – ELETRÔNICA BRASILEIRA	53.843.777/0001-84	TI	BNDESPar	N	-
72.	COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE	04.065.033/0001-70	Energia	BNDESPar	N	-

73.	CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A. – ELETROBRÁS	00.001.180/0001-26	Energia	BNDESPar	N	-
74.	ELETROPAULO METROPOLITANA ELETRICIDADE DE SÃO PAULO S.A.	61.695.227/0001-93	Energia	BNDESPar	N	-
75.	ELETROPAULO TELECOMUNICAÇÕES LTDA (ATUAL TIM FIBER SP)	02.875.211/0001-01	TI	BNDESPar	N	-
76.	EMBRAER S.A.	07.689.002/0001-89	Bens de capital	BNDESPar e Previ	S	1° -26
77.	EMPRESA BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES S.A. EMBRATEL	33.530.486/0001-29	TI	Funcef	N	-

78.	ENB- EXTRATOS NATURAIS DO BRASIL IND. E COMÉRCIO S.A.	68.430.354/0001-00	Química / Petroquímica	BNDESPar	N	-
79.	ENERGISA S.A.	00.864.214/0001-06	Energia	BNDESPar	N	-
80.	ENEVA S.A.	04.423.567/0001-21	Energia	BNDESPar	N	-
81.	ENGIE BRASIL ENERGIA S.A.	02.474.103/0001-19	Energia	BNDESPar	N	-
82.	FIAGO PARTICIPAÇÕE S S.A.	02.335.514/0001-23	TI	Previ e Funcef	N	-
83.	FIBRIA CELULOSE S.A.	60.643.228/0001-21	Papel e celulose	BNDESPar e Previ	S	4° -19360
84.	FORJAS TAURUS S.A.	92.781.335/0003-74	Siderurgia / metalurgia	Previ	S	1° -672
85.	FRAS-LE S.A.	88.610.126/0004-71	Cadeia automotiva	Previ	N	-
86.	GAZETA MERCANTIL S.A.	50.747.732/0041-05	Mídia	Funcef	N	-
87.	GENOA BIOTECNOLOG IA S.A.	07.671.920/0001-80	Saúde	BNDESPar	N	-
88.	GERDAU S.A.	33.611.500/0001-19	Siderurgia / metalurgia	BNDESPar e Previ	S	2° -6192
89.	GRANO ALIMENTOS S/A	02.106.825/0001-10	Alimentos / bebidas	BNDESPar	N	-

90.	GRAÚNA AEROSPACE S.A.	03.011.370/0001-12	Bens de capital	BNDESPar	N	-
91.	GRUPO A EDUCAÇÃO S.A.	87.133.666/0001-04	Bens de consumo	BNDESPar	N	-
92.	GTD PARTICIPAÇÃO S S/A	00.649.881/0001-76	Energia	Previ	N	-
93.	HIGH BRIDGE SOLUTIONS INDÚSTRIA ELETRÔNICA S.A.	09.514.660/0001-65	TI	BNDESPar	N	-
94.	HOSPITAL FÊMINA S.A.	92.693.134/0001-53	Saúde	BNDESPar	N	-
95.	IBEMA COMPANHIA BRASILEIRA DE PAPEL	80.228.885/0001-10	Papel e celulose	BNDESPar	S	1º -1395
96.	INDEPENDÊNCIA PARTICIPAÇÃO S S.A.	08.794.684/0001-52	Alimentos / bebidas	BNDESPar	N	-
97.	INEPAR ENERGIA S.A.	02.225.714/0001-23	Energia	BNDESPar	N	-
98.	INVESTIMENTOS E PARTICIPACOES EM INFRAESTRUTURA S.A. (INVEPAR)	03.758.318/0001-24	Logística / transportes	Funcef	N	-

99.	INVITEL LEGACY S.A.	10.242.478/0001-81	TI	Previ e Funccef	N	-
100.	IOCHPE MAXION S.A.	61.156.113/0001-75	Cadeia automobilísti ca	BNDESPar	S	1º
						-623
101.	ITAÚ UNIBANCO HOLDING S.A.	60.872.504/0001-23	Financeiro	BNDESPar e Previ	S	1º
						-8
102.	ITAÚSA – INVESTIMENT OS ITAÚ S.A.	61.532.644/0001-15	Financeiro	BNDESPar e Previ	N	-
103.	JBS S.A.	02.916.265/0001-60	Alimentos / bebidas	BNDESPar	S	1º
						-11
104.	JEREISSATI PARTICIPAÇÕE S S.A.	10.395.788/0001-36	Imobiliário	Previ	S	1º
						-4226
105.	KEPLER WEBER S.A.	91.983.056/0001-69	Bens de capital	Previ	N	-
106.	KLABIN S.A.	89.637.490/0001-45	Papel e celulose	BNDESPar e Previ	S	1º
						-14
107.	LA FONTE TELECOM S.A.	53.790.218/0001-53	TI	Previ	N	-
108.	LDC BIOENERGIA S.A.	15.527.906/0001-36	Sucroalcoole iro	BNDESPar	S	1º
						-433
109.	LIFEMED INDL DE EQUIP E ART MÉDICOS E HOSPITALARES S.A.	02.357.251/0001-53	Saúde	BNDESPar	N	-

110.	LIGHT S.A.	03.378.521/0001-75	Energia	BNDESPar	N	-
111.	LIMASA – LIGAS METÁGLICAS S.A.	12.528.543/0001-65	Siderurgia / metalurgia	Funcef	N	-
112.	LINX S.A.	06.948.969/0001-75	TI	BNDESPar	N	-
113.	LITEL PARTICIPAÇÃO S S/A	00.743.065/0001-27	TI	Previ	N	-
114.	LLX LOGÍSTICA S.A.	08.741.499/0001-08	Logística / transportes	BNDESPar	N	-
115.	LOJAS RENNER S.A.	92.754.738/0013-04	Bens de consumo	Previ	N	-
116.	COMPANHIA LORENZ	82.639.543/0001-18	Alimentos / bebidas	Funcef	N	-
117.	LUPATECH S.A.	89.463.822/0001-12	Petróleo e gás	BNDESPar	S	2° -7758
118.	MADEF S/A – INDÚSTRIA E COMÉRCIO	92.696.418/0001-01	Bens de capital	BNDESPar	N	-
119.	MAGNESITA REFRATÁRIOS S.A.	08.684.547/0001-65	Siderurgia / metalurgia	BNDESPar	N	-
120.	MANGELS INDUSTRIAL S.A.	61.065.298/0001-02	Cadeia automobilísti ca	BNDESPar	S	3° -14609
121.	MARFRIG GLOBAL FOODS S.A	03.853.896/0001-40	Alimentos / bebidas	BNDESPar	S	1° -469

122.	MARISOL S.A.	84.429.752/0001-62	Bens de consumo	Previ	N	-
123.	MECTRON – ENGENHARIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO S.A.	65.481.012/0001-20	Bens de capital	BNDESPar	S	2°
						-9782
124.	METALFRIO SOLUTIONS S.A.	04.821.041/0001-08	Bens de capital	BNDESPar	N	-
125.	METALÚRGICA GERDAU S.A.	92.690.783/0001-09	Siderurgia / metalurgia	Previ	N	-
126.	METANOR S.A. METANOL DO NORDESTE	16.234.171/0001-15	Química / petroquímica	BNDESPar	N	-
127.	CIA. DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO	62.070.362/0001-06	Logística / transportes	BNDESPar	N	-
128.	MRV ENGENHARIA PARTICIPAÇÕES S.A.	08.343.492/0001-20	Engenharia	Previ	S	1°
						-420
129.	MWI - SISTEMAS DE COMUNICAÇÃO S.A.	03.306.302/0001-80	TI	BNDESPar	N	-
130.	NANOCORE BIOTECNOLOGIA S.A.	05.818.663/0001-31	Saúde	BNDESPar	N	-

131.	NATURA COSMÉTICOS S.A.	71.673.990/0001-77	Bens de consumo	BNDESPar e Previ	N	-
132.	NEOENERGIA S.A.	01.083.200/0001-18	Energia	Previ	N	-
133.	NESBER S.A.	50.691.344/0001-62	Bens de consumo	BNDESPar	N	-
134.	NETUNO ALIMENTOS S.A.	00.580.504/0001-28	Alimentos / bebidas	BNDESPar	S	2º
						-7460
135.	NEWTEL PARTICIPAÇÃO S S/A	02.604.997/0001-14	TI	Previ e Funcef	N	-
136.	INDÚSTRIA DE ALIMENTOS NILZA S.A.	05.875.777/0001-13	Alimentos / bebidas	BNDESPar	N	-
137.	NORTEC QUÍMICA S.A.	29.950.060/0001-57	Química / petroquímica	BNDESPar	N	-
138.	NORTON S.A. (SAINT-GOBAIN ABRASIVOS LTDA.)	49.045.651/0031-02	Materiais de construção	Funcef	N	-
139.	NUTRIPLANT INDÚSTRIA E COMÉRCIO S.A.	51.128.999/0001-90	Agronegócio	BNDESPar	N	-
140.	ODEBRECHT AGROINDUSTRIAL S.A.	08.636.745/0001-53	Sucroalcooleiro	BNDESPar	S	1º
						-635
141.	OI S.A.	76.535.764/0001-43	TI	BNDESPar	N	-



142.	OGX PETRÓLEO GÁS PARTICIPAÇÃO S S/A	07.957.093/0001-96	Petróleo e gás	Previ	N	-
143.	OPENCOMMER CE S.A	73.016.198/0001-75	TI	BNDESPar	N	-
144.	ORBISAT DA AMAZÔNIA INDÚSTRIA E AEROLEVANT AMENTO S/A	02.807.737/0001-46	TI	BNDESPar	S	1° -776
145.	OURO FINO PARTICIPAÇÃO S E EMPREENDIME NTOS S.A.	07.065.512/0001-85	Agronegócio	BNDESPar	S	1° -1101
146.	PARANAPANE MA S.A.	60.398.369/0001-26	Mineração	BNDESPar e Previ	S	1° -920
147.	PDG REALTY S.A. EMPREENDIME NTOS E PARTICIPAÇÃO S	02.950.811/0001-89	Imobiliário	BNDESPar e Previ	N	-
148.	PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. PETROBRAS	33.000.167/0001-01	Petróleo e gás	BNDESPar e Previ	N	-

149.	POLY EASY DO BRASIL INDÚSTRIA E COMÉRCIO S/A	01.171.004/0001-03	Química / petroquímica	BNDESPar	N	-
150.	PORTX OPERAÇÕES PORTUÁRIAS S.A.	10.846.981/0001-46	Logística / transporte	BNDESPar	N	-
151.	PROCABLE ENERGIA E TELECOMUNIC AÇÕES S.A.	02.513.112/0001-71	Energia	BNDESPar	N	-
152.	PROMETAL (PROMETAL PRODUTOS METALÚRGICO S EIRELI)	05.490.225/0001-97	Siderurgia / metalurgia	Funcef	N	-
153.	PRONOR PETROQUÍMIC A S.A.	13.552.070/0001-02	Química / petroquímica	BNDESPar	N	-
154.	QUALITY SOFTWARE S.A.	35.791.391/0001-94	TI	BNDESPar	N	-
155.	RANDON S.A. IMPLEMENTOS E PARTICIPAÇÕE S	89.086.144/0001-16	Cadeia automotiva	Previ	S	1º
						-387
156.	REDE ENERGIA S.A.	61.584.140/0001-49	Energia	BNDESPar	N	-

157.	REDECARD S.A.	01.425.787/0001-04	Financeiro	BNDESPar	N	-
158.	REIVAX S/A AUTOMAÇÃO E CONTROLE	79.942.645/0001-01	TI	BNDESPar	N	-
159.	RELASTOMER TECNOLOGIA E PART. S.A.	40.410.649/0001-03	Química / petroquímica	BNDESPar	N	-
160.	INDÚSTRIAS ROMI S.A.	56.720.428/0001-63	Bens de capital	BNDESPar	S	1° -1477
161.	ROOSTER S.A.- INDÚSTRIA DE EQUIPAMENTO S	95.778.858/0001-98	TI	BNDESPar	N	-
162.	SAM INDÚSTRIAS S.A.	33.017.039/0001-70	TI	BNDESPar	N	-
163.	SÃO MARTINHO S.A.	51.466.860/0001-56	Sucroalcoole iro	BNDESPar	S	1° -514
164.	SAUÍPE S.A.	00.866.577/0001-80	Hotelaria	Previ	N	-
165.	SEGURADORA BRASILEIRA DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO	02.166.824/0001-61	Financeiro	BNDESPar	N	-
166.	SENIOR SOLUTION S.A.	04.065.791/0001-99	TI	BNDESPar	N	-
167.	SERRA AZUL WATER PARK S.A.	00.545.378/0001-70	Entretenimen to	Funcef	S	2°

						-5733
168.	SETAL TELECOM S.A.	67.754.762/0001-54	TI	BNDESPar	N	-
169.	SPRINGS GLOBAL PARTICIPAÇÃO S S.A.	07.718.269/0001-57	Bens de consumo	BNDESPar	N	-
170.	SUL 116 PARTICIPAÇÃO S S.A.	01.957.772/0001-89	TI	Previ e Funccef	N	-
171.	SUZANO PAPEL E CELULOSE S.A.	16.404.287/0001-55	Papel e celulose	BNDESPar e Previ	S	1° -7
172.	TAUM CHEMIE INDÚSTRIA E COM. DE PRODUTOS QUÍMICOS S.A.	07.675.201/0001-38	Química / petroquímica	BNDESPar	N	-
173.	TBM – TÊXTIL BEZERRA DE MENEZES S.A.	07.671.092/0001-80	Bens de consumo	BNDESPar	S	3° -14900
174.	TECNORED DESENVOLVIM ENTO TECNOLÓGICO S.A.	31.605.512/0001-05	Siderurgia / metalurgia	BNDESPar	N	-
175.	TEIKON TECNOLOGIA INDUSTRIAL S.A.	01.371.925/0001-01	TI	BNDESPar	N	-

176.	TEKA TECELAGEM KUEHNRIK S/A	82.636.986/0001-55	Bens de consumo	Previ	N	-
177.	TELEMAR NORTE LESTE S.A.	33.000.118/0001-79	TI	BNDESPar e Previ	N	-
178.	TELEMAR PARTICIPAÇÃO S S.A.	02.107.946/0001-87	TI	BNDESPar , Previ e Funccef	N	-
179.	TELE NORTE LESTE PART. S.A.	02.558.134/0001-58	TI	BNDESPar e Previ	N	-
180.	TIM PARTICIPAÇÃO S S.A.	02.558.115/0001-21	TI	Previ	N	-
181.	TOPSPORTS VENTURES S.A.	03.390.444/0001-79	TI	BNDESPar	N	-
182.	TOTVS S.A.	53.113.791/0001-22	TI	BNDESPar	N	-
183.	CTEEP - CIA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA PAULISTA	02.998.611/0001-04	Energia	BNDESPar	N	-
184.	TRANSNORDES TINA LOGÍSTICA S.A.	02.281.836/0001-37	Logística / transporte	BNDESPar	N	-

185.	EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DO ESTADO DE GOIÁS S/A	02.102.168/0001-33	Logística / transporte	BNDESPar	N	-
186.	TUPY S.A.	84.683.374/0001-49	Cadeia automobilística	BNDESPar e Previ	N	-
187.	ULTRAPAR PARTICIPAÇÕES S.A.	33.256.439/0001-39	Química / petroquímica	Previ	N	-
188.	USINAS SIDERÚRGICAS DE MINAS GERAIS S/A – USIMINAS	60.894.730/0001-05	Siderurgia / metalurgia	BNDESPar e Previ	S	1º
						-4
189.	VALE S.A.	33.592.510/0001-54	Mineração	BNDESPar, Previ e Funcef	N	-
190.	VALEPAR S.A.	01.772.413/0001-57	Mineração	BNDESPar	S	1º
						-569
191.	VIVO PARTICIPAÇÕES S.A.	02.558.074/0001-73	TI	BNDESPar	N	-
192.	VALE SOLUÇÕES EM ENERGIA S.A.	09.327.793/0001-22	Bens de capital	BNDESPar	N	-
193.	VULCABRÁS/A ZALÉIA S.A.	50.926.955/0001-42	Bens de consumo	BNDESPar	S	1º
						-563
194.	WEG S.A.	84.429.695/0001-11	Bens de capital	Previ	S	1º
						-501

**APÊNDICE 6 – LISTAGEM DAS EMPRESAS COM PARTICIPAÇÃO NO CAPITAL SOCIAL DO BNDESPAR, DA PREVI, DA FUNCEF OU DA PETROS, EM 2014 E QUARTIL DE CENTRALIDADE NA REDE DE FINANCIAMENTO**

	Nome empresarial	CNPJ	Setor de atividade	Participante	Doador?	Quartil
1.	521 PARTICIPAÇÕES	01.547.749/0001-16	Energia	Previ	N	-
2.	ABICO - CIA. DE INVESTIMENTOS ÁRABE E BRASILEIRO	42.470.443/0001-96	Outros setores	BNDESPar	N	-
3.	AES ELPA S.A.	01.917.705/0001-30	Energia	BNDESPar	N	-
4.	AES TIETÊ S.A.	02.998.609/0001-27	Energia	BNDESPar	N	-
5.	AES TIETÊ ENERGIA S/A	04.128.563/0001-10	Energia	BNDESPar	N	-
6.	AES URUGUAIANA EMPREENDIMENTOS S.A.	01.600.202/0001-37	Energia	BNDESPar	N	-
7.	AFLUENTE GERAÇÃO ENERGIA ELÉTRICA S.A.	07.620.094/0001-40	Energia	Previ	N	-
8.	AFLUENTE TRANSMISSÃO ENERGIA ELÉTRICA S.A.	10.338.320/0001-00	Energia	Previ	N	-

9.	CIA. ALCOOLQUÍMICA NACIONAL – ALCOOLQUÍMICA	11.699.378/0001-41	Química / petroquímica	BNDESPar	S	3º
						-11744
10.	ALL - AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA S.A.	02.387.241/0001-60	Logística / transportes	BNDESPar , Petros, Funcef e Previ	N	-
11.	ALTUS SISTEMAS DE AUTOMAÇÃO S.A.	92.859.974/0001-43	TI	BNDESPar	N	-
12.	ALUPAR INVESTIMENT O S.A.	08.364.948/0001-38	Energia	BNDESPar e Funcef	N	-
13.	AMATA S.A.	07.909.776/0001-78	Papel e celulose	BNDESPar	N	-
14.	AMBEV S.A.	02.808.708/0001-07	Alimentos / bebidas	Funcef e Previ	N	-
15.	LOJAS ARAPUÃ S.A.	00.354.053/0001-00	Varejo	BNDESPar	N	-
16.	BANCO BRADESCO S.A.	60.746.948/0001-12	Financeiro	Previ e Funcef	S	1º
						-3
17.	BANCO DO BRASIL S.A.	00.000.000/0001-91	Financeiro	Funcef e Previ	N	-
18.	BB SEGURIDADE S.A.	17.344.597/0001-94	Financeiro	Previ	N	-
19.	BCPAR S.A.	15.674.829/0001-47	Outros setores	BNDESPar	N	-
20.	BIOMM S.A.	04.752.991/0001-10	Química / petroquímica	BNDESPar	N	-



21.	BMF BOVESPA S.A.	09.346.601/0001-25	Financeiro	Funcef	S	1º
						-62
22.	BOMBRIL S.A.	50.564.053/0001-03	Bens de consumo	BNDESPar	S	2º
						-7935
23.	BR MALLS PARTICIPAÇÃO S.S.A.	06.977.745/0001-91	Imobiliário	BNDESPar	N	-
24.	BR PHARMA	11.395.624/0001-71	Farmacêutico	Petros	N	-
25.	BR PROPERTIES S.A.	06.977.751/0001-49	Imobiliário	Petros	N	-
26.	CIA. BRAS. DE PART. AGROINDUSTRIAL	20.492.831/0001-35	Agronegócio	BNDESPar	N	-
27.	BRASKEM S.A.	42.150.391/0001-70	Química / petroquímica	BNDESPar e Petros	S	1º
						-7
28.	BRASPÉROLA IND. E COMÉRCIO S/A	11.703.519/0001-52	Bens de consumo	BNDESPar	N	-
29.	BRF – BRASIL FOODS	01.838.723/0001-27	Alimentos / bebidas	Petros, Funcef e Previ	S	1º
						-10
30.	BRQ SOLUÇÕES EM INFORMÁTICA S/A	36.542.025/0001-64	TI	BNDESPar	N	-

31.	COMPANHIA DE ÁGUAS DO BRASIL – CAB AMBIENTAL	08.159.965/0001-33	Saneamento	BNDESPar	N	-
32.	CADAM S.A.	04.788.980/0001-90	Mineração	BNDESPar	N	-
33.	CARBOMIL S.A.- MINERAÇÃO E INDÚSTRIA	07.253.321/0001-47	Mineração	BNDESPar	S	1º
						-448
34.	CASA ANGLO BRASILEIRA S.A.	61.565.511/0001-45	Varejo	BNDESPar	N	-
35.	CIA. DE ABAST.D'AGUA E SANEAMENTO DO ESTADO-AL	12.294.708/0001-81	Saneamento	BNDESPar	N	-
36.	CIELO S.A.	01.027.058/0001-91	Financeiro	Funcef	S	4º
						-14116
37.	CLEP – EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA.	09.597.559/0001-15	Consultoria	Petros	N	-
38.	CIA ELETRICIDADE ESTADO BAHIA – COELBA	15.139.629/0001-94	Energia	Previ	N	-

39.	COMPANHIA ENERGÉTICA DO CEARÁ – COELCE	07.047.251/0001-70	Energia	Petros	N	-
40.	COMPANHIA DISTRIBUIDORA DE GÁS DO RIO DE JANEIRO – CEG	33.938.119/0001-69	Petróleo e gás	BNDESPar	N	-
41.	COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS – CEMIG	17.155.730/0001-64	Energia	BNDESPar e Previ	N	-
42.	S/A INDÚSTRIA E COMÉRCIO CHAPECÓ	83.296.889/0001-23	Alimentos / bebidas	BNDESPar	N	-
43.	CI&T SOFTWARE S/A	00.609.634/0001-46	TI	BNDESPar	N	-
44.	CIPHER S.A.	03.970.788/0001-57	TI	BNDESPar	N	-
45.	COMTRAFO INDÚSTRIA DE TRANSFORMADORES ELÉTRICOS S.A.	00.138.806/0001-40	TI	BNDESPar	N	-
46.	CONTAX PARTICIPAÇÃO S S.A.	04.032.433/0001-80	TI	BNDESPar , Petros e Funcef	S	1º

						-76
47.	COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS – COPASA MG	17.281.106/0001-03	Saneamento	BNDESPar	N	-
48.	COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA – COPEL	76.483.817/0001-20	Energia	BNDESPar	N	-
49.	COSAN S.A. INDÚSTRIA E COMÉRCIO	50.746.577/0001-15	Sucroalcooleiro	BNDESPar	N	-
50.	COSAN LOGÍSTICA S/A	17.346.997/0001-39	Logística / transportes	BNDESPar	S	1 <sup>o</sup>
						-11
51.	CIA ENERGÉTICA RIO GRANDE DO NORTE – COSERN	08.324.196/0001-81	Energia	Previ	N	-
52.	CIA. DE TECIDOS NORTE DE MINAS – COTEMINAS	22.677.520/0001-76	Bens de consumo	BNDESPar	N	-
53.	CPFL ENERGIA S.A.	02.429.144/0001-93	Energia	BNDESPar e Previ	N	-
54.	CRP CADERI CAPITAL DE RISCO S.A.	93.392.355/0001-54	Outros setores	BNDESPar	N	-

55.	COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL	33.042.730/0001-04	Siderurgia / metalurgia	BNDESPar	S	1º
						-285
56.	CTC CENTRO DE TECNOLOGIA CANAVIEIRA S/A	06.981.381/0001-13	Sucroalcoole iro	BNDESPar	N	-
57.	CIA. DE TRANSPORTES COLETIVOS DO RIO DE JANEIRO – CTC	33.009.663/0001-26	Logística / transportes	BNDESPar	N	-
58.	CIA. DE TRÂNSITO E TRANSPORTE URBANO DO RECIFE – CTTU	10.846.103/0001-20	Logística / transportes	BNDESPar	N	-
59.	CYRELA BRAZIL REALTY S.A. EMPREEND. E PARTICIPAÇÃO S	73.178.600/0001-18	Imobiliário	BNDESPar	S	1º
						-1269
60.	DALETH PARTICIPAÇÃO S	02.312.604/0001-07	Saneamento	Funcef e Previ	N	-
61.	DASA – DIAGNÓSTICOS DA AMÉRICA S.A.	61.486.650/0001-83	Medicina	Petros	N	-

62.	DESENVIX (STAKRAFT ENERGIAS RENOVÁVEIS)	00.622.416/0001-41	Energia	Funcef	N	-
63.	DETEN QUÍMICA S.A.	13.546.106/0001-37	Química / petroquímica	BNDESPar	N	-
64.	ESTRUTURADO RA BRASILEIRA DE PROJETOS S.A.	09.376.475/0001-51	Serviços diversos	BNDESPar	N	-
65.	ECORODOVIAS INFRAESTRUT URA E LOGÍSTICA S.A.	04.149.454/0001-80	Logística / transportes	BNDESPar	N	-
66.	ELEBRA S.A. – ELETRÔNICA BRASILEIRA	53.843.777/0001-84	TI	BNDESPar	N	-
67.	COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE	04.065.033/0001-70	Energia	BNDESPar	N	-
68.	CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A. – ELETROBRÁS	00.001.180/0001-26	Energia	BNDESPar	N	-

69.	ELETROPAULO METROPOLITANA ELETRICIDADE DE SÃO PAULO S.A.	61.695.227/0001-93	Energia	BNDESPar	N	-
70.	EMBRAER S.A.	07.689.002/0001-89	Bens de capital	BNDESPar e Previ	S	1º
						-101
71.	ENERGISA S.A.	00.864.214/0001-06	Energia	BNDESPar	N	-
72.	ENEVA S.A.	04.423.567/0001-21	Energia	BNDESPar	N	-
73.	ENGIE BRASIL ENERGIA S.A.	02.474.103/0001-19	Energia	BNDESPar	N	-
74.	EQUATORIAL ENERGIA S.A.	03.220.438/0001-73	Energia	BNDESPar	N	-
75.	ERB - ENERGIAS RENOVAVEIS DO BRASIL S.A.	09.324.653/0001-09	Energia	BNDESPar	N	-
76.	ISHARES INDICE CARBONO EFICIENTE (ICO2) BRASIL	15.562.377/0001-01	Financeiro	BNDESPar	N	-
77.	FIAGO PARTICIPAÇÕES S.A.	02.335.514/0001-23	Telecomunicações	Petros, Funcef e Previ	N	-
78.	FIBRIA CELULOSE S.A.	60.643.228/0001-21	Papel e celulose	BNDESPar e Previ	S	1º
						-110

79.	FORJAS TAURUS S.A.	92.781.335/0003-74	Siderurgia / metalurgia	Previ	S	1º
						-356
80.	FRAS-LE S.A.	88.610.126/0004-71	Cadeia automotiva	Petros e Previ	N	-
81.	GAFISA S.A.	01.545.826/0001-07	Imobiliário	BNDESPar e Funcef	S	1º
						-56
82.	GENOA BIOTECNOLOGIA S.A.	07.671.920/0001-80	Saúde	BNDESPar	N	-
83.	GERDAU S.A.	33.611.500/0001-19	Siderurgia / metalurgia	BNDESPar , Funcef e Previ	S	1º
						-6
84.	GRANBIO INVESTIMENTOS S/A	14.191.427/0001-29	Sucroalcooleiro	BNDESPar	N	-
85.	GRAÚNA AEROSPACE S.A.	03.011.370/0001-12	Bens de capital	BNDESPar	N	-
86.	GTD PARTICIPAÇÕES	00.649.881/0001-76	Energia	Petros e Previ	N	-
87.	HIGH BRIDGE SOLUTIONS INDÚSTRIA ELETRÔNICA S.A.	09.514.660/0001-65	TI	BNDESPar	N	-
88.	IBEMA COMPANHIA BRASILEIRA DE PAPEL	80.228.885/0001-10	Papel e celulose	BNDESPar	S	1º
						-626



89.	IGUATEMI EMPRESA DE SHOPPING CENTERS S.A.	51.218.147/0001-93	Imobiliário	Petros	S	1º
						-444
90.	INDEPENDÊN CIA PARTICIPAÇ ÃO S S.A.	08.794.684/0001-52	Alimentos / bebidas	BNDESPar	S	1º
						-2456
91.	INVEPAR	03.758.318/0001-24	Logística / transportes	Petros, Funccef e Previ	N	-
92.	INVITEL LEGACY	10.242.478/0001-81	Telecomunic ações	Petros e Previ	N	-
93.	IOCHPE – MAXION S.A.	61.156.113/0001-75	Cadeia automobilísti ca	BNDESPar	N	-
94.	ITAITUBA INDÚSTRIA DE CIMENTOS DO PARÁ S.A. (EX- CAIMA)	04.953.915/0001-72	Imobiliário	BNDESPar	N	-
95.	ITAU UNIBANCO HOLDING S.A.	60.872.504/0001-23	Financeiro	Funccef e Previ	S	1º
						-5
96.	ITAUSA	61.532.644/0001-15	Financeiro	Petros, Funccef e Previ	N	-
97.	ITAUTINGA AGRO INDUSTRIAL S.A.	04.265.872/0001-32	Agronegócio	BNDESPar	N	-

98.	INDÚSTRIA VEROLME S.A. – IVESA	28.500.320/0001-20	Bens de capital	BNDESPar	N	-
99.	JBS S.A.	02.916.265/0001-60	Alimentos / bebidas	BNDESPar, Petros e Funcef	S	1 <sup>o</sup> -4
100.	JEREISSATI PARTICIPAÇÃO S S.A.	10.395.788/0001-36	Imobiliário	Funcef e Previ	S	4 <sup>o</sup> -15799
101.	JEREISSATI TELECOM	53.790.218/0001-53	Telecomunicações	Previ	N	-
102.	KEPLER WEBER S.A.	91.983.056/0001-69	Bens de capital	BNDESPar e Previ	N	-
103.	KLABIN S.A.	89.637.490/0001-45	Papel e celulose	BNDESPar e Previ	S	1 <sup>o</sup> -49
104.	LBR - LÁCTEOS BRASIL S.A.	02.341.881/0001-30	Alimentos / bebidas	BNDESPar	N	-
105.	LIFEMED INDL DE EQUIP E ART MÉDICOS E HOSPITALARES S.A.	02.357.251/0001-53	Saúde	BNDESPar	N	-
106.	LIGHT S.A.	03.378.521/0001-75	Energia	BNDESPar	N	-
107.	LINX S.A.	06.948.969/0001-75	TI	BNDESPar	N	-
108.	LITEL	00.743.065/0001-27	TI	Petros e Funcef	N	-

109.	LOG-IN LOGÍSTICA INTERMODAL S/A	42.278.291/0001-24	Logística / transportes	Petros	N	-
110.	LOJAS RENNER S.A.	92.754.738/0013-04	Bens de consumo	Funcef	N	-
111.	LUPATECH S.A.	89.463.822/0001-12	Petróleo e gás	BNDESPar e Petros	N	-
112.	MADEF S/A – INDÚSTRIA E COMÉRCIO	92.696.418/0001-01	Bens de capital	BNDESPar	N	-
113.	MAGAZINE LUIZA	47.960.950/0757-25	Bens de consumo	Previ	S	3 <sup>o</sup>
						-11445
114.	MAGNESITA REFRATÁRIOS S.A.	08.684.547/0001-65	Siderurgia / metalurgia	BNDESPar	S	1 <sup>o</sup>
						-275
115.	MARCOPOLO S.A.	88.611.835/0001-29	Cadeia automotiva	Petros	S	1 <sup>o</sup>
						-28
116.	MARFRIG GLOBAL FOODS S.A.	03.853.896/0001-40	Alimentos / bebidas	BNDESPar	S	1 <sup>o</sup>
						-1061
117.	METALÚRGICA GERDAU S.A.	92.690.783/0001-09	Siderurgia / metalurgia	Previ	N	-
118.	METANOR S.A. METANOL DO NORDESTE	16.234.171/0001-15	Química / petroquímica	BNDESPar	N	-
119.	CIA. DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO	62.070.362/0001-06	Logística / transportes	BNDESPar	N	-

120.	MOBIGROUP PARTICIPACOES SOCIETARIAS S.A.	13.773.117/0001-50	TI	BNDESPar	N	-
121.	MRV ENGENHARIA E PARTICIPACOES S.A.	08.343.492/0001-20	Imobiliário	BNDESPar	S	1º
						-32
122.	NANOCORE BIOTECNOLOGIA S.A.	05.818.663/0001-31	Saúde	BNDESPar	N	-
123.	NEOENERGIA S.A.	01.083.200/0001-18	Energia	Previ	N	-
124.	NESBER S.A.	50.691.344/0001-62	Bens de consumo	BNDESPar	N	-
125.	NETUNO ALIMENTOS S.A.	00.580.504/0001-28	Alimentos / bebidas	BNDESPar	N	-
126.	NEWTEL PARTICIPACOES S/A	02.604.997/0001-14	TI	Petros, Funcef e Previ	N	-
127.	INDÚSTRIA DE ALIMENTOS NILZA S.A.	05.875.777/0001-13	Alimentos / bebidas	BNDESPar	N	-
128.	NORTE ENERGIA S/A	12.300.288/0001-07	Energia	Petros e Funcef	N	-
129.	NORTEC QUÍMICA S.A.	29.950.060/0001-57	Química / petroquímica	BNDESPar	S	2º
						-4804
130.	NUTRIPLANT INDÚSTRIA E COMÉRCIO S.A.	51.128.999/0001-90	Agronegócio	BNDESPar	N	-

131.	OCEANA OFFSHORE S.A.	14.882.295/0001-81	Bens de capital	BNDESPar	N	-
132.	OI S.A.	76.535.764/0001-43	Telecomunicações	BNDESPar e Previ	N	-
133.	ODEBRECHT TRANSPORT S.A.	12.251.483/0001-86	Logística / transportes	BNDESPar	S	1º
						-2
134.	OURO FINO PARTICIPAÇÕES E EMPREENDIMENTOS S.A.	07.065.512/0001-85	Agronegócio	BNDESPar	S	1º
						-2355
135.	OURO FINO SAÚDE ANIMAL PARTICIPAÇÕES S.A.	20.258.278/0001-70	Agronegócio	BNDESPar	S	3º
						-11150
136.	PADTEC S.A.	03.549.807/0001-76	TI	BNDESPar	N	-
137.	PARANAPANEMA S.A.	60.398.369/0001-26	Mineração	Petros e Previ	S	1º
						-2021
138.	PDG REALTY S.A. EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES	02.950.811/0001-89	Imobiliário	BNDESPar	S	1º
						-167
139.	PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. PETROBRAS	33.000.167/0001-01	Petróleo e gás	BNDESPar, Petros, Funcef e Previ	N	-

140.	POLY EASY DO BRASIL INDÚSTRIA E COMÉRCIO S/A	01.171.004/0001-03	Química / petroquímica	BNDESPar	N	-
141.	PRÁTICA PARTICIPAÇÃO S S.A.	10.747.021/0001-29	Bens de capital	BNDESPar	N	-
142.	PROCABLE ENERGIA E TELECOMUNIC AÇÕES S.A.	02.513.112/0001-71	Energia	BNDESPar	S	3 <sup>o</sup>
						-9856
143.	PROGEN - PROJETOS GERENCIAMEN TO E ENGENHARIA S.A.	57.748.204/0001-22	Serviços diversos	BNDESPar	N	-
144.	QUALITY SOFTWARE S.A.	35.791.391/0001-94	TI	BNDESPar	N	-
145.	RANDON S.A. IMPLEMENTOS E PARTICIPAÇÃO S	89.086.144/0001-16	Cadeia automotiva	Previ	S	1 <sup>o</sup>
						-210
146.	RECEPTA BIOPHARMA S.A.	07.896.151/0001-19	Saúde	BNDESPar	N	-
147.	REDE ENERGIA S.A.	61.584.140/0001-49	Energia	BNDESPar	N	-
148.	RENOVA ENERGIA S.A.	08.534.605/0001-74	Energia	BNDESPar	N	-
149.	ROMI - INDÚSTRIAS ROMI S.A.	56.720.428/0001-63	Bens de capital	Petros	S	1 <sup>o</sup>

						-2575
150.	ROSSI RESIDENCIAL S.A.	61.065.751/0001-80	Imobiliário	BNDESPar	S	1º
						-44
151.	SAM INDÚSTRIAS S.A.	33.017.039/0001-70	TI	BNDESPar	N	-
152.	SANEPAR – COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ	76.484.013/0001 -45	Saneamento	Funcef	N	-
153.	SAUÍPE S.A.	00.866.577/0001-80	Hotelaria	Previ	N	-
154.	SEGURADORA BRASILEIRA DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO	02.166.824/0001-61	Financeiro	BNDESPar	N	-
155.	SENIOR SOLUTION S.A.	04.065.791/0001-99	TI	BNDESPar	N	-
156.	SERRA AZUL WATER PARK S.A.	00.545.378/0001-70	Entretenimen to	Funcef	N	-
157.	SETAL TELECOM S.A.	67.754.762/0001-54	Telecomunic ações	BNDESPar	N	-
158.	SETE BRASIL PARTICIPAÇÃO S S.A.	13.127.015/0001-67	Petróleo e gás	Previ	N	-
159.	SISA – SERGIPE INDUSTRIAL S.A.	13.006.218/0001-03	Bens de consumo	BNDESPar	N	-
160.	SOUZA CRUZ S.A.	33.009.911/0001-39	Bens de consumo	BNDESPar	N	-

161.	SPRINGS GLOBAL PARTICIPAÇÃO S S.A.	07.718.269/0001-57	Bens de consumo	BNDESPar	N	-
162.	SUL 116 PARTICIPAÇÃO S S.A.	01.957.772/0001-89	TI	Funcef e Previ	N	-
163.	SUZANO PAPEL E CELULOSE S.A.	16.404.287/0001-55	Papel e celulose	BNDESPar e Previ	S	1º -35
164.	TRANSMISSOR A ALIANÇA DE ENERGIA ELÉTRICA S.A.	07.859.971/0001-30	Energia	BNDESPar	N	-
165.	TAUM CHEMIE INDÚSTRIA E COM. DE PRODUTOS QUÍMICOS S.A.	07.675.201/0001-38	Química / petroquímica	BNDESPar	N	-
166.	TBM - TÊXTIL BEZERRA DE MENEZES S.A.	07.671.092/0001-80	Bens de consumo	BNDESPar	S	1º -1821
167.	TECSIS - TECNOLOGIA E SISTEMAS AVANÇADOS S.A.	00.469.550/0001-54	Bens de capital	BNDESPar	S	2º -4107



168.	TELEBRAS – TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS S.A.	00.336.701/0001-04	TI	Petros	N	-
169.	TELEF BRASIL – TELEFÔNICA BRASIL S.A.	02.558.157/0001-62	TI	Petros	N	-
170.	TELEMAR PARTICIPAÇÃO S S.A.	02.107.946/0001-87	TI	BNDESPar, Petros, Funcef e Previ	N	-
171.	TERMOBAHIA S/A	02.707.630/0001-26	Energia	Petros	N	-
172.	TG PARTICIPAÇÃO S S.A.	01.898.700/0001-08	Holding	Funcef	N	-
173.	TIM PARTICIPAÇÃO S S.A.	02.558.115/0001-21	TI	BNDESPar	N	-
174.	TOTVS S.A.	53.113.791/0001-22	TI	BNDESPar e Petros	N	-
175.	TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A.	02.281.836/0001-37	Logística / transportes	BNDESPar	N	-
176.	EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DO ESTADO DE GOIÁS S/A	02.102.168/0001-33	Logística / transportes	BNDESPar	N	-

177.	TPI TRIUNFO PARTICIPAÇÃO S E INVESTIMENTOS S.A.	03.014.553/0001-91	Logística / transportes	BNDESPar	S	1º
						-54
178.	TUPY S.A.	84.683.374/0001-49	Cadeia automobilística	BNDESPar e Previ	N	-
179.	ULTRAPAR PARTICIPAÇÃO S S.A.	33.256.439/0001-39	Química / petroquímica	Funcef e Previ	N	-
180.	UNITEC SEMICONDUTORES S.A.	07.488.680/0001-83	TI	BNDESPar	N	-
181.	USINAS SIDERÚRGICAS DE MINAS GERAIS S/A – USIMINAS	60.894.730/0001-05	Siderurgia / metalurgia	Previ	S	1º
						-249
182.	VALE S.A.	33.592.510/0001-54	Mineração	BNDESPar , Funcef e Previ	S	1º
						-60
183.	VALEPAR S.A.	01.772.413/0001-57	Mineração	BNDESPar	N	-
184.	VALLÉE S.A.	20.557.161/0001-98	Agronegócio	BNDESPar	N	-
185.	VALE SOLUÇÕES EM ENERGIA S.A.	09.327.793/0001-22	Bens de capital	BNDESPar	S	1º
						-22
186.	VANGUARDA AGRO	05.799.312/0001-20	Alimentos / bebidas	Petros	S	1º
						-2595
187.	WEG S.A.	84.429.695/0001-11	Bens de capital	Previ	S	1º
						-210

**APÊNDICE 7 – IDENTIFICAÇÃO DOS SETORES DE ATIVIDADE E POSIÇÃO NO MERCADO DOS 100 FINANCIADORES EMPRESARIAIS MAIS CENTRAIS, EM 2010**

	Nome empresarial	Setor de atividade	Posição de mercado <sup>90</sup>
1.	Gerdau Comércio de Aços S/A	Metalurgia e siderurgia	Líder
2.	Construtora e Comércio Camargo Corrêa S/A	Construção e engenharia	6 <sup>a</sup>
3.	Banco BMG S/A	Financeiro	18 <sup>a</sup>
4.	Usiminas Mecânica S/A	Metalurgia e siderurgia	4 <sup>a</sup>
5.	Transportadora OAS Ltda.	Transportes e logística	11 <sup>a</sup> ou inferior
6.	Multiplan Negócios Imobiliários S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
7.	Suzano Papel e Celulose S/A	Papel e celulose	2 <sup>a</sup>
8.	Itaú Unibanco S/A	Financeiro	2 <sup>a</sup>
9.	Metalúrgica Prada	Metalurgia e siderurgia	11 <sup>a</sup> ou inferior
10.	Ultrafertil S/A	Química e petroquímica	11 <sup>a</sup> ou inferior
11.	JBS S/A	Alimentos	Líder
12.	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração	Metalurgia e siderurgia	11 <sup>a</sup> ou inferior
13.	G Engenharia S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
14.	Klabin S/A	Papel e celulose	3 <sup>a</sup>
15.	Bunge Fertilizantes S/A	Química e petroquímica	6 <sup>a</sup>
16.	Brasif S/A Exportação Importação	Serviços especializados	11 <sup>a</sup> ou inferior
17.	Queiroz Galvão S/A	Construção e engenharia	5 <sup>a</sup>
18.	Banco Alvorada S/A	Financeiro	100 <sup>a</sup> ou inferior
19.	Fidens Engenharia S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
20.	Christian-Nielsen Engenharia S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
21.	Arcelor Mittal Cariacica	Metalurgia e siderurgia	3 <sup>a</sup>
22.	Praiamar Indústria Comércio e Distribuição Ltda.	Bebidas e fumo	11 <sup>a</sup> ou inferior
23.	Leyroz de Caxias Indústria Comércio e Logística Ltda.	Bebidas e fumo	11 <sup>a</sup> ou inferior
24.	Agrícola Horizonte Ltda.	Agropecuária	11 <sup>a</sup> ou inferior
25.	Arosuco Aromas e Sucos S/A	Bebidas e fumo	11 <sup>a</sup> ou inferior
26.	Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A	Tecnologia aeroespacial	Líder
27.	Tratornew S/A	Veículos e peças	11 <sup>a</sup> ou inferior
28.	Fibria Celulose S/A	Papel e celulose	Líder
29.	Fratelli Vita Bebidas S/A	Bebidas e fumo	11 <sup>a</sup> ou inferior
30.	Cooperativa Regional Agropecuária de Santa Rita do Sapucaí Ltda.	Agropecuária	11 <sup>a</sup> ou inferior
31.	Cenibra – Celulose Nipo-Brasileira S/A	Papel e celulose	4 <sup>a</sup>
32.	UTC Engenharia S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior

<sup>90</sup> Conforme ranking do Valor 1000 2011 para cada setor, disponível em [www.valor.com.br/valor1000/2013/ranking1000maiores](http://www.valor.com.br/valor1000/2013/ranking1000maiores).

33.	Tractebel Energia e Comercializadora Ltda.	Energia elétrica	11ª ou inferior
34.	Usina Caeté S/A – Unidade Delta	Açúcar e álcool	8ª
35.	Berneck S/A Painéis e Serrados	Materiais de construção	11ª ou inferior
36.	Companhia de Cimento Ribeirão Preto	Materiais de construção	11ª ou inferior
37.	Empresa Construtora Brasil S/A – ECB	Construção e engenharia	11ª ou inferior
38.	Cosan S/A Indústria e Comércio	Açúcar e álcool	Líder
39.	Alusa Engenharia S/A	Construção e engenharia	11ª ou inferior
40.	Viralcool – Açúcar e Álcool Ltda.	Açúcar e álcool	11ª ou inferior
41.	A. Madeira Indústria e Comércio Ltda.	Construção e engenharia	11ª ou inferior
42.	Votoner – Votorantim Comercializadora de Energia Ltda.	Energia elétrica	11ª ou inferior
43.	JF Citrus Agropecuária Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
44.	Ceolin Agropecuária Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
45.	Casale Equipamentos Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
46.	Primo Schincariol Indústria de Cervejas e Refrigerantes S/A	Bebidas e fumo	11ª ou inferior
47.	Granol Indústria Comércio e Exportação S/A	Alimentos	11ª ou inferior
48.	Vazante Agropecuária Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
49.	Uggeri S/A	Alimentos	11ª ou inferior
50.	Santa Cruz S/A Açúcar e Álcool	Açúcar e álcool	11ª ou inferior
51.	Cooperativa Agropecuária Holambra	Agropecuária	11ª ou inferior
52.	Usina Coruipe de Açúcar e Álcool	Açúcar e álcool	10ª
53.	Companhia de Alimentos do Nordeste – Cialne	Alimentos	11ª ou inferior
54.	Construtora Samaria Ltda.	Construção e engenharia	11ª ou inferior
55.	Construtora Andrade Gutierrez S/A	Construção e engenharia	2ª
56.	Clarice Eletrodomésticos Ltda.	Eletroeletrônica	11ª ou inferior
57.	Lago Participações Ltda.	Holding não-financeira	-
58.	Sementes Gasparim Produção Importação Exportação Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
59.	Madepar Madeireira Ltda.	Extração vegetal	-
60.	Sementes Mauá Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
61.	Cooperativa Mista Agropecuária do Brasil – Coopermibra	Agropecuária	11ª ou inferior
62.	Vale Fertilizantes S/A – Fosfertil	Química e petroquímica	11ª ou inferior
63.	Vale Verde Agroindustrial Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
64.	Eco Brasil Florestas S/A	Extração vegetal	11ª ou inferior
65.	Forquímica Agrociência Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
66.	Santana Participações Ltda.	Holding não-financeira	-
67.	Lopo Gestão de Bens Ltda.	Gestora de bens	-
68.	Granja Aviforte Ltda.	Alimentos	11ª ou inferior
69.	Sindicato Rural de Serranópolis	Agropecuária	11ª ou inferior
70.	Agropecuária Corrente Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
71.	Agropecuária Boi Picua Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
72.	Trento Alphaville Desenvolvimento Imobiliário Ltda.	Construção e engenharia	11ª ou inferior

73.	Justino de Morais Irmãos S/A	Agropecuária	11ª ou inferior
74.	EMA – Empresa Marinho de Agropecuária	Agropecuária	11ª ou inferior
75.	Sindicato Rural de Rio Verde	Agropecuária	11ª ou inferior
76.	Agropecuária Ponte Alta Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
77.	Agropecuária Terra Grande	Agropecuária	11ª ou inferior
78.	Agricultura, Pecuária e Comércio Palmares Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
79.	Gozzi e Gozzi Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
80.	Baudraz Agropecuária Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
81.	Fazenda Arueira S/A	Agropecuária	11ª ou inferior
82.	Agrobaças Agropastoril Formiga e Cabaças Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
83.	Alvo Empreendimentos e Participações Ltda.	Holding não-financeira	-
84.	Capec – Carvalho Agropecuária Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
85.	Agropastoril Sede Nova Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
86.	Agropecuária Patriarca Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
87.	Agropecuária Pau D'Óleo S/A	Agropecuária	11ª ou inferior
88.	Agropisa Agropecuária Inca Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
89.	Bedin Agroflorestal Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
90.	Agrocan – Agropecuária Canadá Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
91.	Fibrasa Agropecuária Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
92.	Cooperativa Agropecuária da Região do Piratininga Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
93.	Agropecuária Tokyo Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
94.	Curral Velho Agro Florestal Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
95.	Agropecuária Santa Cruz da Serra Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
96.	Quarotto Agropecuária e Comércio Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
97.	Seiagro Agropecuária e Patrimonial Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
98.	Candeias Comercial e Agropecuária Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
99.	Fazenda Itapeva Agropecuária Ltda.	Agropecuária	11ª ou inferior
100.	Usina Açucareira Paredão S/A	Açúcar e álcool	11ª ou inferior

**APÊNDICE 8 – IDENTIFICAÇÃO DOS SETORES DE ATIVIDADE E POSIÇÃO NO MERCADO DOS 100 FINANCIADORES EMPRESARIAIS MAIS CENTRAIS, EM 2014**

	Nome empresarial	Setor de atividade	Posição de mercado <sup>91</sup>
1.	Construtora Norberto Odebrecht S/A	Construção e engenharia	Líder
2.	Bradesco Vida e Previdência S/A	Financeiro	4 <sup>a</sup>
3.	JBS S/A	Alimentos e bebidas	Líder
4.	Itaú Unibanco S/A	Financeiro	2 <sup>a</sup>
5.	Gerdau Aços Especiais S/A	Metalurgia e mineração	2 <sup>a</sup>
6.	Braskem S/A	Química e petroquímica	Líder
7.	CRBS S/A (subsidiária da Ambev)	Alimentos e bebidas	2 <sup>a</sup>
8.	Arcelormittal Brasil S/A	Metalurgia e mineração	3 <sup>a</sup>
9.	BRF S/A	Alimentos e bebidas	4 <sup>a</sup>
10.	Cosan Lubrificantes e Especialidades S/A	Petróleo e gás	4 <sup>a</sup>
11.	Construtora OAS S/A	Construção e engenharia	3 <sup>a</sup>
12.	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração	Metalurgia e mineração	10 <sup>a</sup>
13.	Banco BTG Pactual S/A	Financeiro	6 <sup>a</sup>
14.	Tractebel Energia e Comercializadora Ltda.	Energia elétrica	11 <sup>a</sup> ou inferior
15.	Mineração Corumbaense Reunida S/A	Metalurgia e mineração	11 <sup>a</sup> ou inferior
16.	Amil Assistência Médica Internacional S/A	Serviços de saúde	11 <sup>a</sup> ou inferior
17.	Bradesco Leasing S/A – Arrendamento Mercantil	Financeiro	4 <sup>a</sup>
18.	Salobo Metais S/A	Metalurgia e mineração	11 <sup>a</sup> ou inferior
19.	Copersucar S/A	Açúcar e álcool	Líder
20.	Minerações Brasileiras Reunidas S/A – MBR	Metalurgia e mineração	11 <sup>a</sup> ou inferior
21.	Vale Energia S/A	Energia elétrica	11 <sup>a</sup> ou inferior
22.	Spal Indústria Brasileira de Bebidas S/A	Alimentos e bebidas	11 <sup>a</sup> ou inferior
23.	Construtora Andrade Gutierrez S/A	Construção e engenharia	2 <sup>a</sup>
24.	Cury Construtora e Incorporadora S/A	Empreendimentos imobiliários	11 <sup>a</sup> ou inferior
25.	Galvão Engenharia S/A	Construção e engenharia	6 <sup>a</sup>
26.	UTC Engenharia S/A	Construção e engenharia	8 <sup>a</sup>
27.	Marcopolo S/A	Veículos e peças	11 <sup>a</sup> ou inferior
28.	Cervejaria Petrópolis S/A	Alimentos e bebidas	11 <sup>a</sup> ou inferior
29.	Multiplan Empreendimentos Imobiliários S/A	Empreendimentos imobiliários	11 <sup>a</sup> ou inferior
30.	Construtora Queiroz Galvão S/A	Construção e engenharia	4 <sup>a</sup>
31.	MRV Engenharia e Participações S/A	Empreendimentos imobiliários	3 <sup>a</sup>
32.	Eurofarma Laboratórios S/A	Farmacêutica e Cosméticos	10 <sup>a</sup>
33.	Londrina Bebidas Ltda.	Alimentos e bebidas	11 <sup>a</sup> ou inferior
34.	Suzano Papel e Celulose S/A	Papel e celulose	Líder
35.	Austrália Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Empreendimentos imobiliários	11 <sup>a</sup> ou inferior
36.	Bradesco Administradora de Consórcios Ltda.	Financeiro	4 <sup>a</sup>

<sup>91</sup> Ranking do Valor 1000 2015 para cada setor, disponível em [www.valor.com.br/valor1000/2015/ranking1000maiores](http://www.valor.com.br/valor1000/2015/ranking1000maiores).

37.	Banco BMG S/A	Financeiro	24 <sup>a</sup>
38.	Vonpar Refrescos S/A	Alimentos e bebidas	11 <sup>a</sup> ou inferior
39.	Biolab Sanus Farmacêutica Ltda.	Farmacêutica e Cosméticos	11 <sup>a</sup> ou inferior
40.	Even Construtora e Incorporadora S/A	Empreendimentos imobiliários	4 <sup>a</sup>
41.	Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais	Seguradora	4 <sup>a</sup>
42.	Sucocítrico Cutrale Ltda.	Agropecuária	11 <sup>a</sup> ou inferior
43.	Rossi Residencial S/A	Empreendimentos imobiliários	10 <sup>a</sup>
44.	Quantiq Distribuidora Ltda.	Química e petroquímica	11 <sup>a</sup> ou inferior
45.	S/A Usina Coruripe Açúcar e Álcool	Açúcar e álcool	11 <sup>a</sup> ou inferior
46.	Bradesco Saúde S/A	Serviços de saúde	11 <sup>a</sup> ou inferior
47.	Saepar Serviços e Participações S/A	Holding	-
48.	Klabin S/A	Papel e celulose	3 <sup>a</sup>
49.	Granada Investimentos Imobiliários Ltda.	Empreendimentos imobiliários	11 <sup>a</sup> ou inferior
50.	Emccamp Residencial S/A	Empreendimentos imobiliários	11 <sup>a</sup> ou inferior
51.	Ipiranga Produtos de Petróleo S/A	Petróleo e gás	11 <sup>a</sup> ou inferior
52.	Serveng Civilsan S/A – Empresas Associadas de Engenharia	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
53.	Construtora Triunfo S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
54.	Solar.br Participações S/A	Alimentos e bebidas	11 <sup>a</sup> ou inferior
55.	Gafisa S/A	Empreendimentos imobiliários	5 <sup>a</sup>
56.	CVI Refrigerantes Ltda.	Alimentos e bebidas	11 <sup>a</sup> ou inferior
57.	São Martinho S/A	Açúcar e álcool	7 <sup>a</sup>
58.	Via Engenharia S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
59.	Vale Manganês S/A (subsidiária da Vale S/A)	Metalurgia e mineração	Líder
60.	Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
61.	BM&F Bovespa S/A – Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros	Serviços especializados	8 <sup>a</sup>
62.	Companhia Metalúrgica Prada	Metalurgia e mineração	11 <sup>a</sup> ou inferior
63.	Moto Honda da Amazônia Ltda.	Veículos e peças	11 <sup>a</sup> ou inferior
64.	Sondotécnica Engenharia de Solos S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
65.	Intertechne Consultores S/A	Serviços especializados	11 <sup>a</sup> ou inferior
66.	JSL S/A	Transportes e logística	6 <sup>a</sup>
67.	Ticket Serviços S/A	Serviços especializados	11 <sup>a</sup> ou inferior
68.	Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
69.	Banco Santander (Brasil) S/A	Financeiro	5 <sup>a</sup>
70.	Banco Safra S/A	Financeiro	8 <sup>a</sup>
71.	Bradesco Capitalização S/A	Financeiro	4 <sup>a</sup>
72.	Cavan Rocbra Indústria e Comércio de Pré-Moldados de Concreto S/A	Materiais de construção	-
73.	Líder Táxi Aéreo S/A – Air Brasil	Transportes e logística	11 <sup>a</sup> ou inferior
74.	Construtora Barbosa Mello S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
75.	Contax – Mobitel S/A	Serviços especializados	4 <sup>a</sup>
76.	Dalka do Brasil Ltda.	Material de construção	-
77.	Ciferal Indústria de Ônibus Ltda.	Veículos e peças	11 <sup>a</sup> ou inferior

78.	Empresa de Mineração Esperança S/A	Metalurgia e mineração	11 <sup>a</sup> ou inferior
79.	Itaqui Geração de Energia S/A	Energia elétrica	11 <sup>a</sup> ou inferior
80.	Pecém II Geração de Energia S/A	Energia elétrica	11 <sup>a</sup> ou inferior
81.	Parnaíba III Geração de Energia S/A	Energia elétrica	11 <sup>a</sup> ou inferior
82.	Parnaíba I Geração de Energia S/A	Energia elétrica	11 <sup>a</sup> ou inferior
83.	Parnaíba II Geração de Energia S/A	Energia elétrica	11 <sup>a</sup> ou inferior
84.	Parnaíba IV Geração de Energia S/A	Energia elétrica	11 <sup>a</sup> ou inferior
85.	Alta Gracia Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Empreendimentos imobiliários	11 <sup>a</sup> ou inferior
86.	Banco J. Safra S/A	Financeiro	8 <sup>a</sup>
87.	Banco ABC Brasil S/A	Financeiro	22 <sup>a</sup>
88.	BTG Pactual Asset Management S/A Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários	Financeiro	6 <sup>a</sup>
89.	Rodobens Administradora e Corretora de Seguros Ltda.	Seguradora	-
90.	WTorre Engenharia e Construção S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
91.	Alpargatas S/A	Têxtil, couro e vestuário	Líder
92.	Rodobens Administradora de Consórcios Ltda.	Comércio varejista	11 <sup>a</sup> ou inferior
93.	Concremat Engenharia e Tecnologia S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
94.	J Filgueiras Empreendimentos e Negócios Ltda.	Serviços especializados	11 <sup>a</sup> ou inferior
95.	Alesat Combustíveis S/A	Petróleo e gás	11 <sup>a</sup> ou inferior
96.	Pelicano Construções S/A	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
97.	Latapack-Ball Embalagens Ltda.	Comércio varejista	11 <sup>a</sup> ou inferior
98.	J Dantas S/A Engenharia e Construções	Construção e engenharia	11 <sup>a</sup> ou inferior
99.	Philip Morris Brasil Indústria e Comércio Ltda.	Fumo	4 <sup>a</sup> ou inferior
100.	Embraer S/A	Tecnologia aeroespacial	Líder



**APÊNDICE 9 – CENTRALIDADE DE GRAU DOS 15 FINANCIADORES  
EMPRESARIAIS MAIS CENTRAIS, EM 2010, NAS REDES PARCIAIS DAS QUAIS  
PARTICIPARAM (DISTRITOS ELEITORAIS)**

	Nome empresarial (ID na rede)	UF	Centralidade de grau média da rede	Centralidade de grau do nó	Discrepância <sup>92</sup>	Discrep. média
1.	Gerdau Comércio de Aços S/A (PJE07369685)	AL	2,53	1	0,395256917	4,135691
		AM	2,255	1	0,44345898	
		BA	2,477	11	4,440855874	
		BR	2,168	8	3,6900369	
		CE	2,376	5	2,104377104	
		DF	2,363	2	0,846381718	
		ES	2,626	2	0,761614623	
		GO	2,381	8	3,359932801	
		MA	2,209	2	0,905387053	
		MG	2,16	35	16,2037037	
		MS	2,708	1	0,369276219	
		MT	2,328	1	0,429553265	
		PA	2,243	1	0,445831476	
		PE	2,429	9	3,705228489	
		PI	2,265	2	0,883002208	
		PR	2,478	12	4,842615012	
		RJ	2,509	13	5,18134715	
		RN	2,358	5	2,120441052	
		RR	2,477	2	0,807428341	
		RS	2,665	90	33,77110694	
SC	2,393	5	2,089427497			
SE	2,614	1	0,382555471			
SP	2,567	26	10,12855473			
TO	2,107	2	0,949216896			
2.	Construtora e Comércio Camargo Corrêa S/A (PJE61522512)	AC	2,649	1	0,377500944	3,384769
		AL	2,53	3	1,185770751	
		AM	2,255	6	2,66075388	
		BA	2,477	6	2,422285022	
		BR	2,168	13	5,996309963	
		CE	2,376	3	1,262626263	
		ES	2,626	20	7,61614623	
		GO	2,381	1	0,4199916	
		MA	2,209	2	0,905387053	
		MG	2,16	20	9,259259259	
		MS	2,708	9	3,323485968	
		MT	2,328	10	4,295532646	
		PE	2,429	5	2,058460272	
		PI	2,265	6	2,649006623	
		PR	2,478	4	1,614205004	
		RJ	2,509	8	3,188521323	
		RN	2,358	2	0,848176421	
		RO	2,276	3	1,318101933	
RR	2,477	2	0,807428341			

<sup>92</sup> Relação entre a centralidade de grau média da rede e a centralidade medida para o nó.

		RS	2,665	3	1,125703565	
		SC	2,393	3	1,253656498	
		SE	2,614	2	0,765110941	
		SP	2,567	64	24,93182704	
		TO	2,107	2	0,949216896	
3.	Banco BMG S/A (PJE61186680)	AC	2,649	1	0,377501	2,298081
		AL	2,53	1	0,395257	
		AP	2,206	3	1,359927	
		BA	2,477	5	2,018571	
		BR	2,168	7	3,228782	
		DF	2,363	1	0,423191	
		ES	2,626	3	1,142422	
		GO	2,381	10	4,199916	
		MG	2,16	39	18,05556	
		MS	2,708	1	0,369276	
		MT	2,328	1	0,429553	
		PA	2,243	2	0,891663	
		PB	2,345	5	2,229157	
		PE	2,429	5	2,05846	
		PI	2,265	1	0,441501	
		PR	2,478	2	0,807103	
		RJ	2,509	12	4,782782	
		RN	2,358	3	1,272265	
		RO	2,276	1	0,439367	
		RR	2,477	1	0,403714	
		RS	2,665	3	1,125704	
		SC	2,393	1	0,417885	
		SE	2,614	1	0,382555	
		SP	2,567	14	5,453837	
		TO	2,107	10	4,746084	
4.	Usiminas Mecânica S/A (PJE17500224)	AM	2,255	1	0,443459	2,221699
		BA	2,477	2	0,807428	
		BR	2,168	2	0,922509	
		ES	2,626	1	0,380807	
		MG	2,16	31	14,35185	
		PE	2,429	2	0,823384	
		PR	2,478	1	0,403551	
		RJ	2,509	2	0,79713	
		RN	2,358	2	0,848176	
		RS	2,665	1	0,375235	
		SP	2,567	11	4,285158	
5.	Construtora OAS Ltda. (PJE14310577)	AL	2,53	1	0,395257	2,913174
		BA	2,477	16	6,459427	
		BR	2,168	8	3,690037	
		CE	2,376	1	0,420875	
		ES	2,626	1	0,380807	
		GO	2,381	3	1,259975	
		MA	2,209	1	0,452694	
		MG	2,16	6	2,777778	
		MT	2,328	1	0,429553	
		PB	2,345	1	0,426439	
		PE	2,429	9	3,705228	
		PR	2,478	3	1,210654	

		RJ	2,509	11	4,384217	
		RR	2,477	1	0,403714	
		RS	2,665	3	1,125704	
		SP	2,567	49	19,08843	
6.	Multiplan Negócios Imobiliários S/A (PJE07816890)	BR	2,168	3	1,383764	2,555578
		DF	2,363	1	0,423191	
		MG	2,16	12	5,555556	
		PR	2,478	3	1,210654	
		RJ	2,509	9	3,587086	
		RS	2,665	8	3,001876	
		SP	2,567	7	2,726919	
7.	Suzano Papel e Celulose S/A (PJE16404287)	BA	2,477	31	12,51514	3,404374
		BR	2,168	4	1,845018	
		ES	2,626	2	0,761615	
		MA	2,209	3	1,358081	
		PE	2,429	2	0,823384	
		PI	2,265	4	1,766004	
		PR	2,478	3	1,210654	
		RJ	2,509	2	0,79713	
		RS	2,665	1	0,375235	
		SC	2,393	2	0,835771	
		SP	2,567	44	17,14063	
		TO	2,107	3	1,423825	
8.	Itaú Unibanco S/A (PJE60701190)	AL	2,53	1	0,395257	2,485779
		AM	2,255	2	0,886918	
		BA	2,477	7	2,825999	
		BR	2,168	3	1,383764	
		CE	2,376	2	0,841751	
		DF	2,363	3	1,269573	
		ES	2,626	2	0,761615	
		GO	2,381	9	3,779924	
		MG	2,16	13	6,018519	
		MS	2,708	1	0,369276	
		MT	2,328	1	0,429553	
		PA	2,243	4	1,783326	
		PE	2,429	5	2,05846	
		PI	2,265	2	0,883002	
		PR	2,478	7	2,824859	
		RJ	2,509	13	5,181347	
		RN	2,358	3	1,272265	
		RS	2,665	6	2,251407	
		SP	2,567	36	14,02415	
		TO	2,107	1	0,474608	
9.	Metalúrgica Prada (PJE56993900)	AC	2,649	1	0,377501	1,692762
		BA	2,477	1	0,403714	
		BR	2,168	3	1,383764	
		CE	2,376	3	1,262626	
		GO	2,381	2	0,839983	
		MA	2,209	1	0,452694	
		MG	2,16	12	5,555556	
		MT	2,328	2	0,859107	
		PE	2,429	6	2,470152	
		PI	2,265	2	0,883002	

		PR	2,478	3	1,210654	
		RJ	2,509	10	3,985652	
		RN	2,358	2	0,848176	
		RO	2,276	1	0,439367	
		RR	2,477	3	1,211143	
		RS	2,665	2	0,750469	
		SP	2,567	15	5,843397	
10.	Ultrafértil S/A (PJE02476026)	BA	2,477	2	0,807428	1,339309
		BR	2,168	7	3,228782	
		DF	2,363	2	0,846382	
		ES	2,626	8	3,046458	
		GO	2,381	1	0,419992	
		MG	2,16	7	3,240741	
		PA	2,243	4	1,783326	
		PE	2,429	1	0,411692	
		PR	2,478	2	0,807103	
		RR	2,477	1	0,403714	
		SE	2,614	1	0,382555	
		SP	2,567	4	1,558239	
		TO	2,107	1	0,474608	
11.	JBS S/A (PJE02916265)	AC	2,649	1	0,377501	2,503745
		AL	2,53	1	0,395257	
		AM	2,255	1	0,443459	
		AP	2,206	1	0,453309	
		BA	2,477	1	0,403714	
		BR	2,168	10	4,612546	
		CE	2,376	3	1,262626	
		DF	2,363	3	1,269573	
		GO	2,381	41	17,21966	
		MA	2,209	1	0,452694	
		MG	2,16	9	4,166667	
		MS	2,708	3	1,107829	
		MT	2,328	3	1,28866	
		PA	2,243	11	4,904146	
		PB	2,345	2	0,852878	
		PE	2,429	6	2,470152	
		PI	2,265	2	0,883002	
		PR	2,478	3	1,210654	
		RJ	2,509	1	0,398565	
		RO	2,276	3	1,318102	
		RR	2,477	1	0,403714	
		RS	2,665	17	6,378987	
		SC	2,393	3	1,253656	
		SE	2,614	1	0,382555	
		SP	2,567	12	4,674718	
		TO	2,107	2	0,949217	
12.	Companhia Brasileira Metalurgia Mineração (PJE33131541) de e	AL	2,53	1	0,395257	3,276731
		BR	2,168	3	1,383764	
		MG	2,16	38	17,59259	
		PE	2,429	1	0,411692	
		RJ	2,509	1	0,398565	
		SC	2,393	1	0,417885	
		SP	2,567	6	2,337359	

13.	Galvão Engenharia S/A (PJE01340937)	AL	2,53	1	0,395257	2,343897
		BA	2,477	4	1,614857	
		BR	2,168	7	3,228782	
		CE	2,376	11	4,62963	
		DF	2,363	1	0,423191	
		ES	2,626	1	0,380807	
		GO	2,381	2	0,839983	
		MG	2,16	22	10,18519	
		MT	2,328	1	0,429553	
		PA	2,243	2	0,891663	
		PE	2,429	9	3,705228	
		PR	2,478	7	2,824859	
		RJ	2,509	4	1,594261	
		RN	2,358	2	0,848176	
		RR	2,477	1	0,403714	
		RS	2,665	4	1,500938	
SC	2,393	4	1,671542			
SP	2,567	17	6,622517			
14.	Klabin S/A (PJE89637490)	BA	2,477	1	0,403714	2,412251
		BR	2,168	4	1,845018	
		CE	2,376	1	0,420875	
		ES	2,626	1	0,380807	
		GO	2,381	1	0,419992	
		MS	2,708	3	1,107829	
		MT	2,328	1	0,429553	
		PB	2,345	3	1,279318	
		PI	2,265	2	0,883002	
		PR	2,478	17	6,860371	
		RJ	2,509	12	4,782782	
		RS	2,665	5	1,876173	
		SC	2,393	8	3,343084	
		SP	2,567	25	9,738995	
15.	Bunge Fertilizantes S/A (PJE61082822)	AM	2,255	1	0,443459	1,129796
		BA	2,477	1	0,403714	
		BR	2,168	3	1,383764	
		CE	2,376	1	0,420875	
		GO	2,381	2	0,839983	
		MA	2,209	2	0,905387	
		MG	2,16	5	2,314815	
		MS	2,708	2	0,738552	
		MT	2,328	1	0,429553	
		PE	2,429	2	0,823384	
		PI	2,265	2	0,883002	
		PR	2,478	8	3,22841	
		RJ	2,509	2	0,79713	
		RN	2,358	1	0,424088	
		RO	2,276	1	0,439367	
		RS	2,665	2	0,750469	
		SC	2,393	5	2,089427	
		SP	2,567	7	2,726919	
TO	2,107	3	1,423825			

**APÊNDICE 10 – CENTRALIDADE DE GRAU DOS 15 FINANCIADORES  
EMPRESARIAIS MAIS CENTRAIS, EM 2014, NAS REDES PARCIAIS DAS QUAIS  
PARTICIPARAM (DISTRITOS ELEITORAIS)**

	Nome empresarial (ID na rede)	UF	Centralidade de grau média da rede	Centralidade de grau do nó	Discrepância <sup>93</sup>	Discrep. média
1.	Construtora Norberto Odebrecht S/A (PJ15102288)	AP	2,729	1	0,366435	2,992407
		BA	2,548	7	2,747253	
		BR	2,265	12	5,298013	
		DF	2,514	6	2,386635	
		ES	2,641	5	1,893222	
		GO	2,27	2	0,881057	
		MG	2,653	53	19,97738	
		MS	2,558	1	0,39093	
		MT	2,416	1	0,413907	
		PA	2,393	1	0,417885	
		PB	2,613	1	0,382702	
		PE	2,637	32	12,135	
		PI	2,293	1	0,43611	
		RO	2,205	2	0,907029	
		RR	2,747	1	0,364033	
RS	2,645	3	1,134216			
SP	2,706	2	0,739098			
2.	Bradesco Vida e Previdência S/A (PJ51990695)	AL	2,784	1	0,359195	1,63968
		AM	2,531	3	1,185302	
		AP	2,729	1	0,366435	
		BA	2,548	5	1,962323	
		BR	2,265	16	7,064018	
		CE	2,559	2	0,781555	
		DF	2,514	2	0,795545	
		ES	2,641	1	0,378644	
		GO	2,27	5	2,202643	
		MG	2,653	4	1,507727	
		MS	2,558	2	0,781861	
		PB	2,613	5	1,913509	
		PE	2,637	7	2,654532	
		PI	2,293	2	0,87222	
		PR	2,554	7	2,740799	
		RJ	2,675	4	1,495327	
		RN	2,61	4	1,532567	
		RO	2,205	3	1,360544	
		RS	2,645	3	1,134216	
		SC	2,349	4	1,702852	
SE	2,455	1	0,407332			
SP	2,706	10	3,695492			
TO	2,445	2	0,817996			
3.	JBS S/A (PJ02916265)	AC	2,624	2	0,762195	1,650748
		AL	2,784	2	0,718391	
		AM	2,531	1	0,395101	

<sup>93</sup> Relação entre a centralidade de grau média da rede e a centralidade medida para o nó.

		AP	2,729	1	0,366435	
		BA	2,548	2	0,784929	
		BR	2,265	21	9,271523	
		CE	2,559	8	3,126221	
		DF	2,514	2	0,795545	
		ES	2,641	2	0,757289	
		GO	2,27	3	1,321586	
		MA	2,264	1	0,441696	
		MG	2,653	13	4,900113	
		MS	2,558	4	1,563722	
		MT	2,416	8	3,311258	
		PA	2,393	4	1,671542	
		PB	2,613	2	0,765404	
		PE	2,637	1	0,379219	
		PI	2,293	1	0,43611	
		PR	2,554	3	1,174628	
		RJ	2,675	6	2,242991	
		RN	2,61	1	0,383142	
		RO	2,205	2	0,907029	
		RR	2,747	1	0,364033	
		RS	2,645	7	2,646503	
		SC	2,349	6	2,554278	
		SE	2,455	2	0,814664	
		SP	2,706	8	2,956393	
		TO	2,445	1	0,408998	
4.	Itaú Unibanco S/A (PJ60701190)	AL	2,784	2	0,718391	3,211228
		AP	2,729	2	0,732869	
		BA	2,548	11	4,317111	
		BR	2,265	4	1,766004	
		CE	2,559	3	1,172333	
		DF	2,514	2	0,795545	
		ES	2,641	2	0,757289	
		GO	2,27	6	2,643172	
		MG	2,653	34	12,81568	
		MS	2,558	2	0,781861	
		MT	2,416	1	0,413907	
		PA	2,393	1	0,417885	
		PB	2,613	5	1,913509	
		PE	2,637	14	5,309063	
		PI	2,293	4	1,74444	
		PR	2,554	14	5,481597	
		RJ	2,675	13	4,859813	
		RN	2,61	5	1,915709	
		RR	2,747	3	1,0921	
		RS	2,645	21	7,939509	
		SC	2,349	2	0,851426	
		SE	2,455	3	1,221996	
		SP	2,706	46	16,99926	
		TO	2,445	1	0,408998	
5.	Gerdau Aços Especiais S/A (PJ07359641)	AM	2,531	1	0,395101	2,324433
		BA	2,548	4	1,569859	
		BR	2,265	9	3,97351	
		DF	2,514	1	0,397772	

		ES	2,641	1	0,378644	
		GO	2,27	2	0,881057	
		MA	2,264	1	0,441696	
		MG	2,653	9	3,392386	
		PE	2,637	4	1,516875	
		PI	2,293	2	0,87222	
		PR	2,554	3	1,174628	
		RJ	2,675	6	2,242991	
		RN	2,61	1	0,383142	
		RR	2,747	1	0,364033	
		RS	2,645	13	4,914934	
		SC	2,349	1	0,425713	
		SE	2,455	1	0,407332	
		SP	2,706	49	18,10791	
6.	Braskem S/A (PJ42150391)	AC	2,624	1	0,381097561	4,425945
		AL	2,784	28	10,05747126	674
		BA	2,548	44	17,26844584	
		BR	2,265	9	3,973509934	
		DF	2,514	2	0,795544948	
		MG	2,653	4	1,507727101	
		MS	2,558	3	1,172791243	
		PA	2,393	2	0,835770999	
		PB	2,613	1	0,382701875	
		PE	2,637	8	3,033750474	
		PR	2,554	1	0,391542678	
		RS	2,645	29	10,96408318	
		SC	2,349	2	0,851426139	
		SP	2,706	28	10,3473762	
7.	CRBS S/A (PJ56228356)	AC	2,624	2	0,762195122	1,680982
		AM	2,531	2	0,790201501	657
		BA	2,548	7	2,747252747	
		BR	2,265	14	6,181015453	
		DF	2,514	6	2,386634845	
		ES	2,641	1	0,378644453	
		GO	2,27	5	2,202643172	
		MA	2,264	1	0,441696113	
		MG	2,653	10	3,769317753	
		MT	2,416	2	0,82781457	
		PB	2,613	1	0,382701875	
		PE	2,637	6	2,275312856	
		PI	2,293	2	0,872219799	
		PR	2,554	3	1,174628034	
		RJ	2,675	8	2,990654206	
		RN	2,61	3	1,149425287	
		RO	2,205	1	0,453514739	
		RR	2,747	1	0,364033491	
		RS	2,645	7	2,646502836	
		SC	2,349	3	1,277139208	
		SE	2,455	2	0,814663951	
		SP	2,706	8	2,9563932	
		TO	2,445	2	0,81799591	
8.	Arcelormittal Brasil S/A	ES	2,641	22	8,330177963	4,820750
		GO	2,27	1	0,440528634	45



	(PJ17469701)	MG	2,653	29	10,93102149	
		SC	2,349	6	2,554278416	
		SP	2,706	5	1,84774575	
9.	BRF S/A (PJ01838723)	AC	2,624	1	0,381097561	1,039677 451
		BR	2,265	8	3,53200883	
		ES	2,641	1	0,378644453	
		GO	2,27	4	1,762114537	
		MG	2,653	3	1,130795326	
		MS	2,558	1	0,390930414	
		MT	2,416	3	1,241721854	
		PE	2,637	2	0,758437619	
		PR	2,554	1	0,391542678	
		RJ	2,675	2	0,747663551	
		RO	2,205	1	0,453514739	
		RR	2,747	1	0,364033491	
		RS	2,645	4	1,512287335	
		SC	2,349	4	1,702852278	
		SP	2,706	4	1,4781966	
		TO	2,445	1	0,408997955	
10.	Cosan Lubrificantes e Especialidades S/A (PJ33000092)	BR	2,265	10	4,415011038	1,211444 474
		GO	2,27	2	0,881057269	
		MA	2,264	2	0,883392226	
		MG	2,653	3	1,130795326	
		MS	2,558	3	1,172791243	
		MT	2,416	1	0,413907285	
		PA	2,393	1	0,417885499	
		PE	2,637	2	0,758437619	
		PR	2,554	4	1,566170713	
		RJ	2,675	1	0,373831776	
		RN	2,61	1	0,383141762	
		RR	2,747	2	0,728066982	
		RS	2,645	3	1,134215501	
		SC	2,349	5	2,128565347	
		SP	2,706	7	2,58684405	
		TO	2,445	1	0,408997955	
11.	Construtora OAS S/A (PJ14310577)	AL	2,784	1	0,359195402	1,158898 115
		BA	2,548	4	1,569858713	
		BR	2,265	13	5,739514349	
		ES	2,641	1	0,378644453	
		GO	2,27	3	1,321585903	
		MG	2,653	3	1,130795326	
		PE	2,637	1	0,379218809	
		PI	2,293	1	0,4361099	
		RJ	2,675	1	0,373831776	
		RR	2,747	1	0,364033491	
		RS	2,645	2	0,756143667	
		SP	2,706	5	1,84774575	
		TO	2,445	1	0,408997955	
12.	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração - CBMM	BA	2,548	1	0,392464678	3,156710 812
		BR	2,265	3	1,324503311	
		MG	2,653	48	18,09272522	
		PE	2,637	2	0,758437619	
		RR	2,747	1	0,364033491	

	(PJ33131541)	SC	2,349	1	0,425713069	
		SP	2,706	2	0,7390983	
13.	Banco BTG Pactual S/A (PJ30306294)	AC	2,624	2	0,762195122	0,821579 232
		AL	2,784	1	0,359195402	
		AM	2,531	2	0,790201501	
		BA	2,548	1	0,392464678	
		BR	2,265	9	3,973509934	
		CE	2,559	1	0,390777648	
		DF	2,514	1	0,397772474	
		MG	2,653	2	0,753863551	
		MS	2,558	3	1,172791243	
		PB	2,613	1	0,382701875	
		PR	2,554	2	0,783085356	
		RJ	2,675	3	1,121495327	
		RN	2,61	3	1,149425287	
		RR	2,747	1	0,364033491	
		RS	2,645	1	0,378071834	
		SC	2,349	1	0,425713069	
		SP	2,706	1	0,36954915	
14.	Tractebel Energia e Comercializadora Ltda. (PJ04100556)	AC	2,624	4	1,524390244	1,711712 997
		BR	2,265	3	1,324503311	
		DF	2,514	1	0,397772474	
		GO	2,27	2	0,881057269	
		MA	2,264	1	0,441696113	
		MG	2,653	4	1,507727101	
		MS	2,558	4	1,563721658	
		PE	2,637	2	0,758437619	
		PI	2,293	1	0,4361099	
		PR	2,554	1	0,391542678	
		RO	2,205	4	1,814058957	
		RS	2,645	4	1,512287335	
		SC	2,349	22	9,365687527	
		TO	2,445	5	2,044989775	
15.	Mineração Corumbaense Reunida S/A (PJ03327988)	AL	2,784	1	0,359195402	1,111421 003
		AP	2,729	1	0,366434591	
		BA	2,548	1	0,392464678	
		BR	2,265	6	2,649006623	
		CE	2,559	1	0,390777648	
		ES	2,641	7	2,65051117	
		MA	2,264	2	0,883392226	
		MG	2,653	13	4,90011308	
		MS	2,558	1	0,390930414	
		PA	2,393	2	0,835770999	
		PE	2,637	3	1,137656428	
		PR	2,554	1	0,391542678	
		RJ	2,675	1	0,373831776	
		RO	2,205	2	0,907029478	
		RR	2,747	1	0,364033491	
		RS	2,645	2	0,756143667	
		SP	2,706	5	1,84774575	
		TO	2,445	1	0,408997955	

**APÊNDICE 11 – ÍNDICES DE ASSERTIVIDADE DOS 15 FINANCIADORES  
EMPRESARIAIS MAIS CENTRAIS, EM 2010**

Total de receitas dos candidatos, nas eleições de 2010: R\$ 3.172.161.192,00						
Total de receitas dos candidatos eleitos, nas eleições de 2010: R\$ 1.780.254.138,00 (ou 56,12%)						
Total de receitas dos candidatos não eleitos, nas eleições de 2010: R\$ 1.391.907.054,00 (ou 43,88%)						
Nome empresarial (ID na rede)		Total doado nas eleições de 2010	Total doado a candidatos	Total doado a candidatos vitoriosos	Total doado a candidatos derrotados	Índice
1.	Gerdau Comércio de Aços S/A (PJE07369685)	R\$ 34.000.000,00	R\$ 14.354.000,00 (42,21%)	R\$ 9.075.000,00	R\$ 5.279.000,00	63,22%
2.	Construtora e Comércio Camargo Corrêa S/A (PJE61522512)	R\$ 103.212.120,0 0	R\$ 50.665.000,00 (49,08%)	R\$ 25.920.000,00	R\$ 24.745.000,0 0	51,15%
3.	Banco BMG S/A (PJE61186680)	R\$ 36.135.500,00	R\$ 15.498.500,00 (42,88%)	R\$ 10.179.000,00	R\$ 5.319.500,00	65,67%
4.	Usiminas Mecânica S/A (PJE17500224)	R\$ 7.358.060,00	R\$ 4.818.060,00 (65,48%)	R\$ 3.253.000,00	R\$ 1.565.060,00	67,51%
5.	Construtora OAS Ltda. (PJE14310577)	R\$ 44.048.301,00	R\$ 16.299.000,00 (37%)	R\$ 10.139.000,00	R\$ 6.160.000,00	60,75%
6.	Multiplan Negócios Imobiliários S/A (PJE07816890)	R\$ 6.034.000,00	R\$ 3.884.000,00 (64,36%)	R\$ 2.969.000,00	R\$ 915.000,00	76,44%
7.	Suzano Papel e Celulose S/A (PJE16404287)	R\$ 8.766.453,00	R\$ 5.621.539,00 (64,12%)	R\$ 2.121.644,81	R\$ 3.499.894,19	37,74%
8.	Itaú Unibanco S/A (PJE60701190)	R\$ 23.620.050,35	R\$ 23.620.000,00 (99,99%)	R\$ 13.070.000,00	R\$ 10.550.000,0 0	55,33%
9.	Metalúrgica Prada (PJE56993900)	R\$ 24.125.000,00	R\$ 11.700.000,00 (48,49%)	R\$ 9.750.000,00	R\$ 1.950.000,00	83,33%
10.	Ultrafértil S/A (PJE02476026)	R\$ 16.800.000,00	R\$ 210.000,00 (1,25%)	R\$ 150.000,00	R\$ 60.000,00	71,42%
11.	JBS S/A (PJE02916265)	R\$ 65.393.000,00	R\$ 30.343.000,00 (46,40%)	R\$ 17.263.000,00	R\$ 13.080.000,0 0	56,89%
12.	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (PJE33131541)	R\$ 7.180.000,00	R\$ 3.930.000,00 (54,73%)	R\$ 2.700.000,00	R\$ 1.230.000,00	68,70%
13.	Galvão Engenharia S/A (PJE01340937)	R\$ 25.155.730,00	R\$ 6.980.030,00 (27,74%)	R\$ 5.420.030,00	R\$ 1.560.000,00	77,65%
14.	Klabin S/A (PJE89637490)	R\$ 4.625.210,34	R\$ 3.000.210,34 (64,86%)	R\$ 1.635.210,34	R\$ 1.365.000,00	54,50%

15.	Bunge Fertilizantes S/A (PJE61082822)	R\$ 5.293.000,00	R\$ 2.833.000,00 (53,52%)	R\$ 1.771.500,00	R\$ 1.061.500,00	62,53%
Média global de assertividade dos doadores das eleições de 2010: 56,12% Média de assertividade dos 15 doadores empresariais mais centrais: 63,52% Média de assertividade dos doadores mais centrais é 13% superior à média global						

**APÊNDICE 12 – ÍNDICES DE ASSERTIVIDADE DOS 15 FINANCIADORES  
EMPRESARIAIS MAIS CENTRAIS, EM 2014**

Total de receitas dos candidatos, nas eleições de 2014: R\$ 4.388.734.951,00						
Total de receitas dos candidatos eleitos, nas eleições de 2014: R\$ 2.747.070.935,00 (ou 62,59%)						
Total de receitas dos candidatos não eleitos, nas eleições de 2014: R\$ 1.641.664.016,00 (ou 37,41%)						
Nome empresarial (ID na rede)		Total doado nas eleições de 2010	Total doado a candidatos	Total doado a candidatos vitoriosos	Total doado a candidatos derrotados	Índice
1.	Construtora Norberto Odebrecht S/A (PJ15102288)	R\$ 48.528.100,00	R\$ 8.578.100,00 (17,67%)	R\$ 4.355.000,00	R\$ 3.223.100,00	50,76%
2.	Bradesco Vida e Previdência S/A (PJ51990695)	R\$ 41.409.866,00	R\$ 12.429.866,00 (30%)	R\$ 6.370.000,00	R\$ 6.059.866,00	51,24%
3.	JBS S/A (PJ02916265)	R\$ 365.579.442,0 0	R\$ 75.522.442,00 (20,65%)	R\$ 70.751.000,00	R\$ 4.771.442,00	93,68%
4.	Itaú Unibanco S/A (PJ60701190)	R\$ 26.580.000,00	R\$ 26.580.000,00 (100%)	R\$ 14.190.000,00	R\$ 12.390.000,0 0	53,38%
5.	Gerdau Aços Especiais S/A (PJ07359641)	R\$ 27.935.885,00	R\$ 6.600.000,00 (23,62%)	R\$ 5.420.000,00	R\$ 1.180.000,00	82,12%
6.	Braskem S/A (PJ42150391)	R\$ 28.750.000,00	R\$ 8.440.000,00 (29,35%)	R\$ 4.540.000,00	R\$ 3.900.000,00	53,79%
7.	CRBS S/A (PJ56228356)	R\$ 40.046.289,00	R\$ 7.696.289,00 (19,21%)	R\$ 7.500.000,00	R\$ 196.289,00	97,44%
8.	Arcelormittal Brasil S/A (PJ17469701)	R\$ 29.311.865,00	R\$ 3.799.527,00 (12,96%)	R\$ 2.305.527,00	R\$ 1.494.000,00	60,67%
9.	BRF S/A (PJ01838723)	R\$ 18.160.000,00	R\$ 1.500.000,00 (8,26%)	R\$ 1.500.000,00	0	100%
10.	Cosan Lubrificantes e Especialidades S/A (PJ33000092)	R\$ 30.831.000,00	R\$ 4.331.000,00 (14,04%)	R\$ 4.000.000,00	R\$ 331.000,00	92,35%
11.	Construtora OAS S/A (PJ14310577)	R\$ 68.726.210,00	R\$ 10.500.210,00 (15,27%)	R\$ 10.500.000,00	R\$ 210,00	99,99%
12.	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (PJ33131541)	R\$ 12.321.200,00	R\$ 8.321.200,00 (67,53%)	R\$ 5.851.200,00	R\$ 2.470.000,00	70,31%
13.	Banco BTG Pactual S/A (PJ30306294)	R\$ 37.300.276,00	R\$ 12.250.276,00 (32,84%)	R\$ 9.600.000,00	R\$ 2.650.276,00	78,36%
14.	Tractebel Energia e Comercializadora Ltda. (PJ04100556)	R\$ 5.955.000,00	R\$ 4.080.000,00 (68,51%)	R\$ 2.700.000,00	R\$ 1.380.000,00	66,17%

15.	Mineração Corumbaense Reunida S/A (PJ03327988)	R\$ 17.920.000,00	R\$ 8.820.000,00 (49,21%)	R\$ 6.230.000,00	R\$ 2.590.000,00	70,63%
Média global de assertividade dos doadores das eleições de 2014: 62,59% Média de assertividade dos 15 doadores empresariais mais centrais: 74,73% Média de assertividade dos doadores mais centrais é 19% superior à média global						