

A compra de votos – uma aproximação empírica

Bruno Wilhelm Speck
Departamento de Ciência Política
Universidade Estadual de Campinas

Resumo

O artigo aborda o fenômeno da compra de votos no contexto histórico e apresenta dados de um levantamento empírico realizado através de uma pesquisa de opinião após as eleições municipais no Brasil no ano 2000. São discutidas questões relacionadas ao significado da compra de votos no conjunto das questões ligadas à lisura do processo eleitoral. O texto aborda também os problemas enfrentados na pesquisa em função do assunto abordado e soluções metodológicas encontradas.

Palavras-chave: eleições, corrupção eleitoral, voto, justiça eleitoral, representação política

Abstract

The author presents the results of a national survey on vote buying during the local elections in Brazil in 2000. In his analysis he places vote buying into the broader historical perspective of electoral and other forms of manipulation and corruption. Specific methodological questions of surveys on such critical questions like fraude and corruption are discussed

Keywords: elections, electoral corruption, vote, electoral justice, political representation

Introdução

Como os eleitores escolhem os seus candidatos em eleições? Esta pergunta intriga cientistas políticos há meio século (Campbell, 1960) e desafia, em tempos de eleição, os consultores das campanhas eleitorais. Os profissionais da área tendem a concordar que o eleitorado segue um conjunto de motivações na escolha da preferência política. Existem diferentes tipos de votos, como o voto ideológico, o voto pessoal ou o voto circunstancial (Grandi, 1992, p.29). Dentro deste raciocínio, somente uma pequena parcela do eleitorado seguiria convicções políticas na escolha do candidato. Uma grande parte dos eleitores apoiaria candidatos que possuem sua confiança pessoal, principalmente em eleições locais. Ao contrário destes compromissos de longo prazo, denominados votos ideológicos e votos pessoais, um terceiro grupo estaria disposto a decidir seu voto espontaneamente, em função de diversos motivos ligados à forma como candidatos e programas são apresentados. Sobre esta parcela do eleitorado, indeciso e volátil, a arte de apresentar conteúdos e pessoas na mídia, o marketing político, teria um grande impacto.

É interessante notar que aqui, como em outros modelos similares, não consta o voto comprado, uma modalidade do comportamento eleitoral presente em vários países. No caso do Brasil, denúncias veiculadas pela imprensa, casos investigados pela Justiça Eleitoral e iniciativas da sociedade civil para combater o fenômeno da compra de votos são testemunhos de que esta prática é um fator relevante para uma parte do eleitorado na definição do seu candidato. É compreensível que os consultores não incorporem esta modalidade nos seus manuais, no entanto, surpreende que as ciências sociais tenham dedicado pouca atenção ao fenômeno. As referências internacionais predominam sobre as análises brasileiras desta prática¹. O presente texto aborda este segmento das construções teóricas sobre o clientelismo eleitoral de forma sucinta. Estas considerações conceituais e uma retrospectiva histórica destinam-se ao preparo do terreno para a análise e a interpretação dos dados empíricos.

O fenômeno da compra de votos é um assunto relevante na política contemporânea? A própria legislação eleitoral reconhece a existência do problema proibindo explicitamente a compra de votos². No entanto, segundo as constatações

¹ Recentemente, só um texto de Avelino Filho (1994) discute a ocorrência do clientelismo eleitoral no Brasil à luz da literatura teórica.

² O Código Eleitoral de 1965 (Lei 4.737) identifica como propaganda ilícita aquela que “implica em oferecimento, promessa ou solicitação de dinheiro, dádiva, rifa, sorteio ou vantagem de qualquer natureza” (Art. 243, V) e determina pena de reclusão de até 4 anos e o pagamento de 5 a 15 dias-multa (Art. 299). A mesma pena é prevista em caso de coação ou ameaça para que o eleitor vote ou deixe de votar em determinado candidato (Art. 301). A legislação também coíbe a compra de votos através de favores administrativos, prevendo uma pena de detenção de até 6 meses e o pagamento de 60 a 100 dias-multa (Art. 300). As condutas vetadas estão especificadas na Lei Eleitoral de 1997 (Art. 73 a 78).

da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), não tem sido possível coibi-la de forma eficiente. O engajamento da CBJP, órgão da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, no assunto da corrupção eleitoral iniciou-se com as eleições municipais de 1996. Naquele ano a CNBB defendeu na Campanha “Fraternidade e Política” o uso consciente do voto como ferramenta para influenciar os rumos da política. O voto consciente foi confrontado com a prática da compra de votos, que a CNBB identificou como uma das maiores distorções da democracia brasileira. A organização elaborou nos anos seguintes um amplo diagnóstico do problema e uma proposta para modificar a legislação, tornando a sua aplicação mais fácil e mais rápida (vide Câmara dos Deputados, 1999). Durante o ano de 1999 o processo de mobilização da sociedade para encaminhar o projeto ao Congresso Nacional resultou na coleta de mais de um milhão de assinaturas. Como resultado, o projeto tramitou em tempo recorde no Congresso, sendo aprovada a Lei 9.840/99, que passou a vigorar a partir das eleições municipais de outubro de 2000. Esta modificação do Código Eleitoral tornou a coibição da prática de compra de votos pela justiça eleitoral brasileira mais factível³.

O grito de alerta de um órgão respeitado como a Igreja católica chamou a atenção da sociedade para a atualidade do problema da compra de votos. É grande, porém a dificuldade em diagnosticar a extensão deste problema. Levantamentos; qualitativos durante a mobilização confirmaram o panorama das trocas materiais nas quais se baseia a compra de votos, abrangendo remédios, sapatos, materiais de construção, iluminação para uma rua, um alvará para a construção, material escolar e inúmeros outros itens que poderiam constar numa cesta das necessidades básicas da população brasileira. Na academia, a antropologia política dedica-se recentemente ao estudo das eleições, revelando o enraizamento de práticas como a negociação do voto no tecido social brasileiro. Mas apesar destas investidas no terreno da ilustração e da análise qualitativa, ainda não havia diagnóstico preciso sobre a extensão da prática da compra de votos no Brasil contemporâneo.

A realização de uma pesquisa empírica, baseada em um survey nacional entre os eleitores, representa um passo importante para descrever mais claramente a extensão do fenômeno. A quantificação é um aspecto relevante no diagnóstico do problema, complementando a análise qualitativa. Comparações de subgrupos permitem identificar a presença de várias modalidades da compra de votos e identificar a localização geográfica e social destas práticas. Futuramente, o

³ As principais modificações ocorridas através da Lei 9.840 de 1999 foram a introdução da cassação do registro do candidato como pena para a compra de votos ou a concessão de favores administrativos para influenciar o eleitor. Além disso, o eleitor envolvido em esquemas deste tipo poderá ser inocentado pela justiça, tornando-o assim mais facilmente testemunha contra os candidatos envolvidos.

levantamento abre a possibilidade de comparar séries históricas e avaliar o sucesso de políticas voltadas para o controle da compra de votos de forma crítica.

O levantamento aqui apresentado foi projetado pela ONG Transparência Brasil e implementado pelo Ibope entre eleitores em março de 2001⁴. Ele retrata a situação nas eleições municipais do ano de 2000, já sob a vigência da nova legislação. Contudo, antes, de apresentar os resultados é necessário abordar o fenômeno de uma forma mais sistemática, situando a compra de votos em um contexto mais amplo da lisura do processo eleitoral.

Dimensões da lisura do processo eleitoral

A manipulação das eleições populares foi uma prática comum na transição para os regimes de democracia representativa. Com a conquista dos princípios da soberania popular e do sufrágio universal, o processo eleitoral ganhou um peso sensível na evolução política. Afinal, seria este mecanismo que definiria a distribuição do poder político em regimes representativos, substituindo princípios como a hereditariedade ou a usurpação do poder. Mas, via de regra, as noções da liberdade de escolha, da competição eleitoral e da administração isenta, associadas à noção de eleições, ainda estavam longe de descrever o contexto social e político no qual os processos eleitorais se realizavam. Nas democracias emergentes, as possibilidades de manipulação das eleições populares são múltiplas. A competição política muitas vezes restringe-se a uma disputa entre elites concorrentes, que possuem um controle amplo sobre segmentos inteiros do eleitorado. Mas ao mesmo tempo, os atores políticos desenvolvem um senso crítico aguçado para detectar as deficiências do processo eleitoral em todas as suas variações. Estas incluem o uso da máquina governamental para favorecer candidatos, a influência ilícita do poder econômico sobre as eleições ou manipulações referente à administração das eleições. A garantia da lisura do processo eleitoral é um desafio universal para a consolidação dos regimes democráticos. Mas a fraude, a manipulação e a corrupção eleitoral têm uma coloração específica, dependendo do contexto político e histórico. Para fins de análise, trato separadamente questões específicas como a imparcialidade da administração das eleições, o papel do poder econômico no financiamento das campanhas e a independência do eleitor na manifestação do seu voto.

⁴ O período de campo foi de 15 a 20 de março de 2001. O universo pesquisado foi de eleitores brasileiros de 16 anos ou mais. A amostra foi elaborada com quotas proporcionais em função das variáveis sexo, idade, instrução, ocupação e localização geográfica. Foram realizadas 2000 entrevistas. O intervalo de confiança estimado é de 95%, a margem de erro é de 2,2 pontos percentuais para mais ou para menos sobre os resultados. A pesquisa fez parte de um levantamento mais amplo sobre vários assuntos políticos e administrativos (IBOPE OPP 023).

Administração imparcial: A questão da administração imparcial do processo eleitoral diz respeito à clareza e à transparência das regras, bem como à sua implementação neutra na competição eleitoral. Para este objetivo a independência da instância que organiza o processo eleitoral pode ser crucial. Como mostra o estudo de Sadek (1995), o Brasil avançou bastante no século XX em relação às questões da lisura do processo de administração das eleições. Duas etapas decisivas foram a criação da Justiça Eleitoral em 1932 e a introdução do voto eletrônico entre 1996 e 2000. A primeira foi o divisor de águas entre a administração de eleições viciadas pela ingerência política e uma instância independente para organizar e implementar o processo eleitoral. A recente informatização do processo eleitoral eliminou a questão pendente de fraudes na apuração e totalização dos votos. Devido ao grande número de eleitores no Brasil e às particularidades do sistema eleitoral, o desafio para uma administração eficiente e imparcial do processo eleitoral em todas as suas etapas é grande (vide Tabela 1). No ciclo eleitoral de 1998 e 2000 quase 400.000 candidatos disputaram os votos de mais de 100 milhões de eleitores em todas as três esferas da federação⁵. No que concerne à independência da administração do processo eleitoral, o Brasil atingiu um estágio bastante maduro, baseado em um modelo institucional consolidado e em técnicas modernas que garantem eficiência e lisura.

⁵ Diversos fatores contribuem para o elevado número de vagas e candidatos em cada eleição no Brasil. Primeiro, com eleições diretas para o legislativo e o chefe do executivo, realizadas nas três esferas do governo municipal, estadual e federal o número de vagas a serem preenchidas é enorme. Segundo, o sistema eleitoral permite adicionalmente um grande número de candidatos para cada vaga. E finalmente, o sistema eleitoral brasileiro junta as eleições para cargos executivos e legislativos como também concentra as eleições estaduais e municipais. Desta forma todas as eleições podem ser realizadas em somente duas datas.

Tabela 1:

Candidatos a cargos eleitorais no ciclo eleitoral 1998/2000 no Brasil

Ano	Eleições estaduais e federais 2000	Eleições municipais 1998
Vereador	367.344	
Prefeito	15.016	
Deputado estadual		10.668
Governador		151
Deputado federal		3.417
Senador		167
Presidente		12
TOTAL	382.360	14.415

Papel do financiamento: Outro grande tema vinculado à questão da lisura eleitoral diz respeito ao papel dos recursos financeiros no processo da competição eleitoral. Na teoria da democracia representativa, as eleições restringem-se à competição pelos votos dos eleitores. Na prática, o processo de comunicação entre candidatos e eleitores envolve recursos consideráveis e a competição eleitoral passa a ser também uma competição pelo apoio material à campanha para suprir esta demanda. A lisura do processo eleitoral em relação ao financiamento das campanhas é um tema recorrente em todas as democracias modernas. Irregularidades nesta área marcam as eleições nos Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Japão, Israel. Tanto nas democracias consolidadas como naquelas recentemente constituídas, a discussão sobre o financiamento de campanhas eleitorais envolve freqüentemente a questão do cumprimento das normas em vigor. Mas, a adequação destas normas é questionada em consequência das irregularidades e, por vezes, a legislação sofre reformas mais ou menos drásticas. O Brasil não foge a esta regra. Após um período de razoável imutabilidade durante a República Populista e o Regime Militar, a redemocratização trouxe várias alterações da legislação do financiamento de partidos e eleições. Um dos catalisadores foi o escândalo que envolveu o tesoureiro de campanha do Presidente Collor, Paulo César Farias, em 1992. A Comissão Parlamentar de Inquérito, instalada para investigar as acusações, iniciou um debate sobre a legislação, que naquela época não permitia doações de pessoas jurídicas. A legislação foi modificada, permitindo agora as doações de empresas dentro de certos limites e posteriormente ampliando o financiamento público das campanhas. No entanto, as

irregularidades posteriores fizeram com que o debate sobre o financiamento adequado (campanhas eleitorais) e partidos permanecesse atual até hoje.

Independência do eleitor: Um terceiro assunto relacionado à integridade das eleições é a prática da compra de votos. A compra de votos obviamente não consta de nenhum dos manuais de campanha eleitoral. Para alguns, a troca do voto por materiais de construção, por remédios ou mesmo por dinheiro é um fenômeno em extinção, sem relevância prática ou peso numérico. Para outros, ela é um dos grandes fatores para a distorção do processo eleitoral. Mas a questão não era debatida com base em levantamentos empíricos quantitativos, comparáveis ao aqui apresentado. Antes de comentar os números da pesquisa projetada pela Transparência Brasil e realizada pelo IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, faz-se necessária uma avaliação do significado da compra do voto, bem como uma pequena retrospectiva histórica do fenômeno no Brasil.

Retrospectiva e Sistematização

Segundo Scott (1971), a compra de votos é um fenômeno intermediário e transitório na sucessiva implementação de sistemas de governo representativo em muitos países. Devemos distinguir três etapas: primeiro, o voto sob chantagem ou extorsão; segundo, o voto negociado ou comprado e terceiro, o voto como manifestação de crédito ou reprovação de candidatos e representantes políticos.

O voto imposto: Em muitos países, os novos eleitores no momento da ampliação do sufrágio não estavam material ou culturalmente livres para optar, no sentido moderno da palavra, em relação a assuntos políticos. As relações de dependência socioeconômica de grande parte da população em relação aos donos dos latifúndios e das fábricas eram evidentes e a comunicação direta entre candidatos e eleitores ainda era tênue. Como o voto inicialmente era declarado em aberto, o patrão exercia controle total sobre o eleitor, e a possibilidade de repreensão era real. Assim, o voto era imposto à grande parte da população por estas elites.

Há diversas formas de coerção eleitoral, baseadas no entrelaçamento de relações sociais desiguais com o comportamento eleitoral. No Brasil, as críticas à fraude e à coerção eleitoral tornaram-se mais evidentes com a instalação do regime republicano. A figura do *Jeca Tatú* criada por Monteiro Lobato em 1919 contrasta exatamente os ideais dos fundadores da Primeira República com a realidade do voto alienado. O eleitor é descrito como alienado e instrumentalizado no processo eleitoral. Mais tarde, Vitor Nunes Leal descreveria a inserção deste fenômeno do voto alienado no sistema político nacional em seu clássico *Coronelismo, enxada e voto* em 1949. O coronelismo, que diz respeito às relações entre o poder local e o

sistema político estadual, tem como pressuposto o controle total do chefe político sobre os currais eleitorais, bem como sobre a implementação administrativa da eleição. Num pequeno estudo, Telarolli (1982) descreveu várias modalidades destas práticas de manipulação da eleição durante a Primeira República. Estas incluíam a influência do governo no alistamento dos eleitores, que permitia tanto a exclusão de eleitores que votariam em candidatos da oposição como também a inclusão de eleitores fantasmas. O momento da votação também oferecia margem para manipulação. Frequentemente, o local de votação era instalado em casas particulares, o voto era aberto (para evitar fraudes!) e, como se estes constrangimentos ainda não bastassem, os eleitores eram aterrorizados pela Força Pública ou por pistoleiros particulares. Uma última possibilidade de manipulação concretizava-se na apuração dos resultados, nos processos da totalização dos votos e da diplomação dos eleitos. Como a totalização era demorada, estendendo-se por dias ou semanas, os resultados poderiam ser adequados no caminho, num processo matemático das chamadas "contas a chegar", garantindo determinado resultado final. Finalmente, existia ainda a possibilidade do não reconhecimento de candidatos oposicionistas que, porventura, conseguissem driblar todas estas barreiras e ganhar os votos suficientes para eleger-se. Este procedimento frequentemente praticado pela comissão, formada pelo Legislativo anterior, que formalmente diplomava os eleitos, era denominado "degola". Fica evidente que a administração deste processo nas mãos de representantes do situacionismo não permitia um alto grau de competitividade nas eleições. Está claro também que nesta constelação do voto imposto pela elite e da manipulação generalizada da administração do processo eleitoral não havia necessidade de comprar voto. O jogo político limitava-se a disputas entre as elites.

O voto negociado: Não é o caso aqui de analisar as práticas do mandonismo local, o coronelismo e outras modalidades deste fenômeno na literatura. Mas há uma transição decisiva de voto alienado para o voto negociado. Na medida em que as relações de dependência socioeconômica entre eleitor e patrão enfraquecem e com a garantia do segredo eleitoral, a posição do eleitor no processo político passa por uma transformação. A instrumentalização do eleitor no processo eleitoral, tanto pela elite local como pelos candidatos, passa de uma fase de imposição e coerção social para outra fase da sedução material. E no horizonte surge um papel completamente novo para o eleitor na medida em que ele se torna mais informado e emancipado através dos meios de comunicação de massa.

A nova relação entre eleitor e candidato baseia-se em um sistema de trocas em condições assimétricas, tanto em relação aos atores envolvidos como aos objetos negociados. Há um grande desnível de poder entre a elite política e a massa dos eleitores e o recurso do poder político é negociado por vantagens

materiais imediatas aos eleitores. As variedades socioculturais deste voto negociado são muitas, mas sob um ângulo de sistematização, três dimensões da compra de voto são importantes: a primeira delas refere-se ao número de eleitores envolvidos nas transações de troca. A negociação individual com eleitores é complementada pelas transações com grupos e organizações, como moradores de uma mesma rua, igrejas ou clubes. A segunda dimensão refere-se ao objeto da troca. Além de benefícios materiais, como bens e dinheiro, o apoio eleitoral a um candidato poderá ser negociado em função de compensações não materiais como empregos, favores administrativos e influência política através de cargos. A origem de grande parte destes benefícios não se encontra mais nos recursos privados do candidato, mas sim no abuso de recursos do poder público. A terceira dimensão refere-se ao momento de compensação. Há um contínuo, abrangendo vantagens imediatas até trocas envolvendo compromissos futuros. O posicionamento de uma transação concreta em relação a estas três dimensões exerce um impacto sobre a caracterização da compra de votos. Quanto mais individual a negociação, quanto mais material a compensação e mais imediata a troca, mais evidente será a compra de votos.

Confiança e censura pelo voto: Todavia, na medida em que a troca se baseia em negociações coletivas, em valores não materiais e em compromissos de longo prazo, esta relação de troca se descaracteriza. Surge uma outra relação mais complexa, que se aproxima do modelo representativo onde eleitores utilizam o voto para atribuir confiança ou retirar apoio ao representante político. Enquanto na eleição baseada na troca, o compromisso do candidato com o eleitor tende a limitar-se ao curto espaço de tempo da campanha eleitoral, na eleição que atribui ou retira crédito a um representante, a relação de confiança e crítica pelo eleitor refere-se a todo o período do mandato. O candidato que compra o voto se livra do compromisso posterior de prestar contas sobre a sua atuação política. Ao contrário, o voto de confiança do eleitor nega qualquer condicionamento específico, reservando-se o direito de acompanhar criticamente a atuação do representante, de forma integral e permanente.

A compra de voto, hoje

A compra de voto ainda é uma realidade nas eleições brasileiras. A observação empírica confirma que as eleições são caracterizadas por uma intensa negociação de bens materiais, favores administrativos, e promessa de cargos. Sendo uma prática antiga, ela ocorre dentro de determinados padrões recorrentes. Pode ser organizada por integrantes da própria máquina de campanha do candidato (distribuição de cestas e bens pelo candidato), por correligionários

independentes que, com recursos próprios ou de terceiros, conseguem comprar votos para um candidato (por exemplo médicos que dão atendimento gratuito) ou por cabos eleitorais, que profissionalizaram a negociação dos votos. Estes últimos estão geralmente ligados a um representante político municipal, e atuam como uma espécie de intermediário permanente de serviços públicos e outros favores. A dificuldade da interface entre a administração e o cidadão e o caráter opaco dos órgãos públicos são a base para este facilitador que, ao contrário dos outros agentes, atua não só no período eleitoral mas de forma permanente, mesmo em anos em que não há eleições.

Obviamente, a prática da compra de votos se depara com a questão prática de garantir que o eleitor cumpra a contrapartida e vote no candidato indicado. No contexto do voto secreto há basicamente dois tipos de soluções: uma mais técnica e outra mais social. No primeiro caso, o candidato ou seu representante procuram acessar de várias formas a informação sobre o comportamento eleitoral, detectando assim os traidores⁶. Com a modernização do processo de votação, as possibilidades para soluções técnicas tornaram-se mais estreitas. Outra forma de resolver a incerteza quanto ao comportamento do eleitor é pela construção de uma relação de confiança, ou de um compromisso moral, compensando desta forma a falta de mecanismos de sanção. Como em outros arranjos corruptos, as redes de clientelismo permanentes, baseadas em relações pessoais a longo prazo (como as do intermediário profissional) revelam-se mais eficientes contra possíveis traições comparadas a arranjos corruptos baseados em uma relação de troca a curto prazo. Assim, os cabos eleitorais geralmente estão convencidos da superioridade do seu trabalho, em termos de eficácia, sobre as investidas meramente monetárias e pré-eleitorais dos organizadores da campanha eleitoral⁷.

Desafios para a aproximação empírica ao fenômeno

Após estas considerações históricas e qualitativas resta ainda a dúvida, mencionada inicialmente, a respeito do diagnóstico quantitativo do fenômeno. A iniciativa de uma análise empírica do fenômeno da compra de votos, realizada pela Transparência Brasil e pelo IBOPE, tenta suprir esta lacuna. Esta pesquisa está inserida em um contexto mais amplo de iniciativas no âmbito internacional para

⁶ Uma das modalidades de controle no passado era o “voto de formiguinha”. O primeiro eleitor não deposita a cédula eleitoral na urna, mas devolve-a ao intermediário. Este preenche a cédula e entrega-a ao segundo eleitor que deposita a cédula na urna, devolvendo por sua vez uma cédula vazia ao intermediário. O ciclo poderá ser repetido com todos os eleitores que venderam o seu voto ao intermediário. Com a urna eletrônica, este e outros mecanismos tornaram-se obsoletos. Mas permanece ainda a possibilidade de verificar nos resultados da seção eleitoral dos respectivos eleitores se os votos esperados ‘apareceram’. A margem de erros deste método é grande.

⁷ Estas informações baseiam-se em uma série de entrevistas, realizadas pelo autor, com diferentes cabos eleitorais, por ocasião da eleição geral em 1998.

diagnosticar empiricamente o fenômeno da corrupção⁸. Estes estudos cobrem um amplo espectro de abordagens, enfocando objetos tão diferentes como valores, percepções ou comportamentos a ele relacionados⁹. O levantamento do IBOPE cobriu vários destes aspectos¹⁰ mas, os resultados aqui apresentados limitam-se à corrupção eleitoral através da compra de votos.

O uso de surveys para pesquisar comportamentos ilícitos é um recurso freqüentemente empregado na criminologia. As pesquisas sobre as vítimas de determinados crimes são um complemento importante para outros levantamentos de dados aparentemente mais objetivos, mas com falhas inerentes¹¹. No caso da corrupção, um diagnóstico a partir de estatísticas oficiais (da Polícia Judiciária, do Ministério Público ou dos Tribunais de Justiça), quando disponíveis, apresenta as mesmas distorções. Na corrupção eleitoral, como em outros arranjos corruptos, todos os envolvidos têm um interesse na troca do voto por benefícios materiais. A parte lesada é a comunidade ou o sistema de representação e a incidência de denúncias é muito baixa. Os casos investigados limitam-se, na verdade, a poucos "acidentes": quando, por descuido, o sigilo sobre a transação não é garantido, quando surge um conflito entre os agentes envolvidos, levando um a denunciar o sistema, ou quando esquemas desta natureza são descobertos no decorrer de investigações na área. De uma maneira geral, o número dos casos de corrupção eleitoral poderá ser usado como indicador de vários fenômenos - como a reprovação social do fenômeno, da confiança nas instituições investigadoras ou da eficiência destes órgãos- menos da incidência do crime em questão.

Mas a investigação da corrupção eleitoral a partir de *surveys* também apresenta problemas metodológicos. Mesmo que em condições desiguais, a prática da compra de votos incrimina todos os envolvidos ou os compromete moralmente. Dificilmente os entrevistados manifestar-se-ão de forma aberta à pergunta direta sobre eventual venda do voto a um candidato na última eleição. Um artifício para

⁸ Há uma série de iniciativas neste sentido. No âmbito internacional as mais importantes são o Índice de Percepção da Corrupção, elaborado anualmente pela organização Transparency Internacional (TI) desde meados de 1995, os diagnósticos de corrupção em determinadas áreas de serviço público, implementados com apoio da Community Information and Epidemiological Technologies (CIET) e desde o final de 1990 os diagnósticos nacionais conduzidos com apoio e sob orientação do WorldBank Institute (WBI) em vários países. Iniciativas nacionais importantes foram primeiramente realizadas em 1994 na Austrália pela Independent Commission Against Corruption (ICAC/NSW).

⁹ Sobre a apresentação destes diferentes enfoques nas pesquisas atuais vide Speck (2000).

¹⁰ O questionário para a pesquisa apresentada aqui foi elaborado por Cláudio Weber Abramo (Secretário Geral da Transparência Brasil), Bruno Wilhelm Speck (Unicamp), Johann Graf Lambsdorff (Universidade de Göttingen/Alemanha) e Frederik Galtung (Universidade de Cambridge/UK). Um resumo com todas as perguntas e dos resultados pode ser consultado no site da Transparência Brasil <http://www.transparencia.org.br>.

¹¹ A exploração de dados oficiais sobre crimes investigados pelos respectivos órgãos públicos poderá subreportar os casos em função da ausência de denúncias em relação a determinados tipos de crimes. No caso de uma ênfase dos órgãos de investigação em determinada área de crime, estes dados poderão apresentar um aumento significativo. Ambas as distorções ocorrem independente das variações do crime em si, que constitui o objeto de observação. Na criminologia os dados provenientes de levantamentos de pesquisas de opinião, conhecidos como Crime Victim Surveys, hoje são considerados um complemento importante para um diagnóstico sobre a incidência de determinado crime.

contornar esta situação é a “externalização” dos aspectos comprometedores da situação, de forma que o entrevistado possa responder sem constrangimento de ordem moral ou até criminal à pergunta sobre a venda do voto. As dúvidas em relação à veracidade das respostas dadas ficam reduzidas ao nível normal neste tipo de investigação empírica.

Um outro problema prático na pesquisa é a definição do fenômeno da corrupção eleitoral. Talvez seja claro o que pode ser considerado compra de voto em casos que envolvem dinheiro ou bens materiais. Mas seguindo a argumentação anteriormente apresentada, a definição perde clareza à medida em que nos aproximamos de compromissos de longo prazo, dos benefícios coletivos e dos retornos não materiais. Optamos por um caminho mais seguro, levantando em uma primeira pergunta a proposta de troca do voto por favores administrativos e, na segunda, as propostas de troca do voto por dinheiro.

Com esta decisão, variações da compra de voto que deixam mais margem à interpretação ficaram excluídas do levantamento. São estas a compra de voto por bens materiais, remédios, tijolos, roupa, alimentos e outras formas popularmente conhecidas de compra de voto. É difícil enquadrar este amplo leque de benefícios. Além de bens materiais há cargos, cirurgias ou outros benefícios, vinculados à administração pública. É difícil definir (e transmitir ao entrevistado) a linha divisória entre brindes aceitáveis e vantagens negociadas. A dificuldade aumenta em razão de as realidades econômicas dos indivíduos serem tão diferentes. Desta forma, a definição de um valor absoluto não resolveria o problema, pois o valor subjetivo de uma camiseta pode ser negligenciável para um e representar um valor básico para outro.

Outra situação freqüente, mas de difícil aferição, é a venda coletiva de votos por lideranças em troca de benefícios materiais para associações, comunidades religiosas, recreativas ou esportivas. Como a negociação do comportamento eleitoral é indireta, o eleitor muitas vezes não sabe o motivo do dirigente de sua instituição apoiar a campanha eleitoral de determinado candidato. Uma pesquisa entre os cidadãos não retrata adequadamente este fenômeno. Esta pesquisa optou pela via mais segura metodologicamente, mas menos inclusiva do ponto de vista do fenômeno da corrupção eleitoral.

Os resultados da pesquisa apresentada a seguir devem ser observados neste contexto. A pergunta sobre a proposta de um favor administrativo em troca do voto foi respondida positivamente por 10,1% dos entrevistados e 6,6% afirmaram ter recebido uma oferta em dinheiro para vender o seu voto¹². No total, 13,9% dos

¹² Todos os números analisados aqui baseiam-se em uma análise dos casos de respostas válidas às duas perguntas, excluindo tanto “missing values” como também a opção “não sabe/não opinou”. A totalização como todos os outros dados difere ligeiramente dos dados divulgados nos documentos da Transparência Brasil (www.transparencia.org.br).

eleitores receberam uma das duas propostas de negociar o voto¹³. É interessante identificar quais ambientes oferecem mais resistência ao fenômeno e quais indivíduos são mais vulneráveis. Há uma série de idéias pré-concebidas sobre o assunto: 1) encontraríamos a corrupção eleitoral com mais frequência entre os eleitores com pouca instrução e de baixa renda e 2) sendo este fenômeno vinculado a determinado contexto socio-político, deveria haver uma acentuada diferença entre as áreas rurais e urbanas, bem como entre o Norte e o Sul do país. Os resultados do levantamento realizado só em parte confirmam estas idéias. Algumas concepções sobre a compra de voto são francamente errôneas. Outras talvez não imaginássemos antes. Uma análise comparativa dos resultados da pesquisa em diferentes populações está apresentada a seguir.

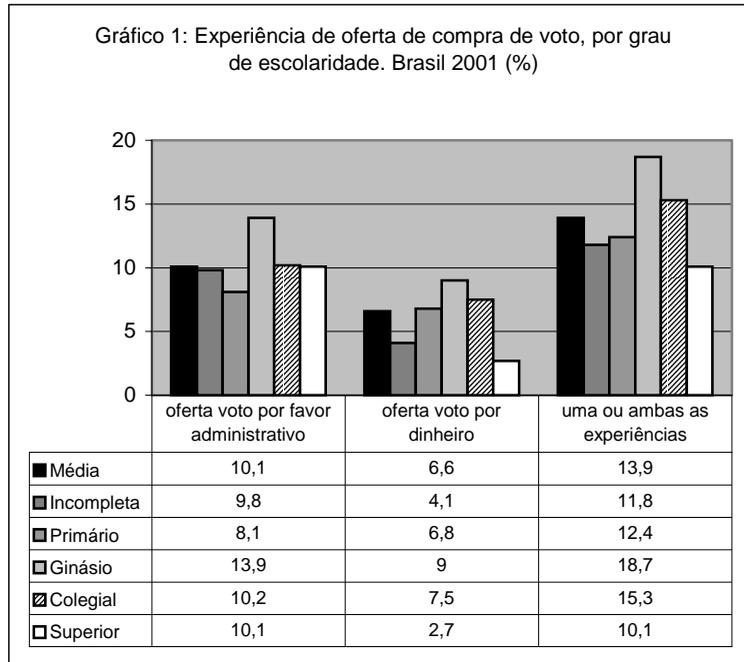
A condição do indivíduo

A concepção popular sobre a corrupção eleitoral é que esta incide exclusivamente sobre a população de baixa renda e de baixo nível de escolaridade. Um primeiro resultado surpreendente da pesquisa refere-se exatamente à influência modesta da *instrução* sobre as duas modalidades de compra de voto. No Gráfico 1, como nos outros a seguir, o primeiro e o segundo conjunto referem-se à proposta de trocar o voto por favores administrativos e por dinheiro. O terceiro conjunto representa o volume total de cidadãos relatando propostas de compra de voto¹⁴. É certamente surpreendente que os eleitores, independente do seu grau de escolaridade, sejam igualmente alvos das duas modalidades da compra de votos. Os números para os entrevistados analfabetos até os universitários estão próximos da média nacional de 10,1%. Isto vale tanto para a modalidade do favor administrativo como para a compra por dinheiro. Como a margem de erro da pesquisa é de 2,2 pontos percentuais, somente as variações fora desta margem podem ser consideradas significativas. Os resultados não confirmam as concepções populares sobre o ambiente social do voto negociado. Em ambas as modalidades da negociação do voto, os eleitores com nível inferior de instrução (incompleta ou primária) são menos visados do que os de instrução superior (ginásio e colegial). Os eleitores com formação universitária recebem significativamente menos propostas

¹³ Como há possibilidade do entrevistado responder positivamente ambas as perguntas, estes números não podem ser simplesmente somados para obter um retrato do aliciamento do eleitor nas eleições.

¹⁴ Pessoas que relataram pelo menos uma das duas situações. Como também há casos onde ambas as situações são mencionadas este número é sempre menor do que a soma das duas situações individuais.

somente na modalidade da compra de voto por dinheiro (2,7%). O terceiro conjunto do gráfico confirma que não os eleitores menos instruídos, mas aqueles com maior nível de formação, são os mais visados pelos compradores de voto.



Em relação à *renda*, devemos igualmente reavaliar algumas idéias pré-concebidas. Mais uma vez, as incidências das duas modalidades de compra de voto apresentam uma distribuição relativamente uniforme em quase todas as faixas de renda (Gráfico 2). Somente para a última categoria dos eleitores - com uma renda familiar de mais de 20 salários mínimos - observamos uma significativa redução da incidência de propostas. A definição da situação socioeconômica pela classificação em *classes sociais* (Gráfico 3) apresenta desvios significativos da média somente em algumas categorias. Na classe E os índices de favores administrativos crescem para 14,4% (média 10,1) e na classe A a incidência de ofertas em dinheiro cai para 2,6% (lembrando que a média é de 6,6%).

Gráfico 2: Experiência de oferta de compra de voto por faixa de renda. Brasil, 2001 (%)

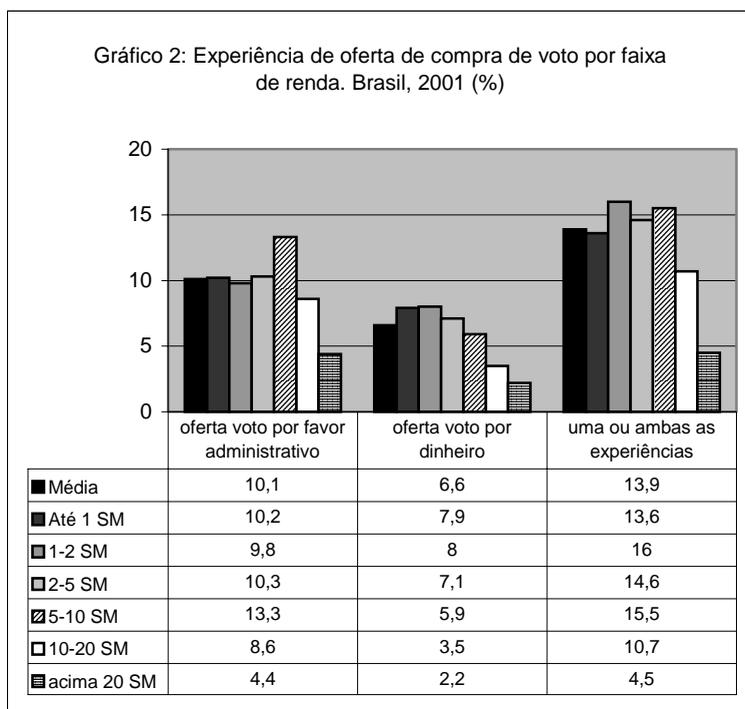
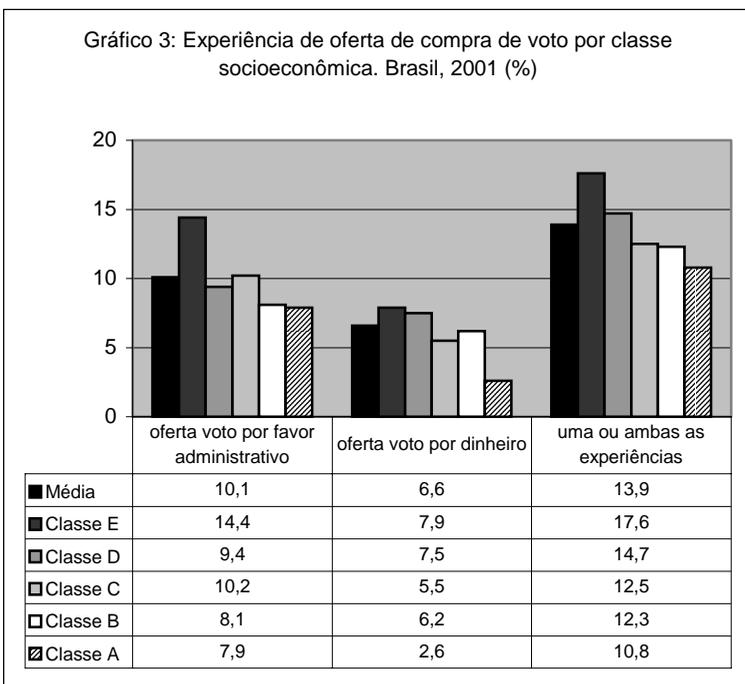
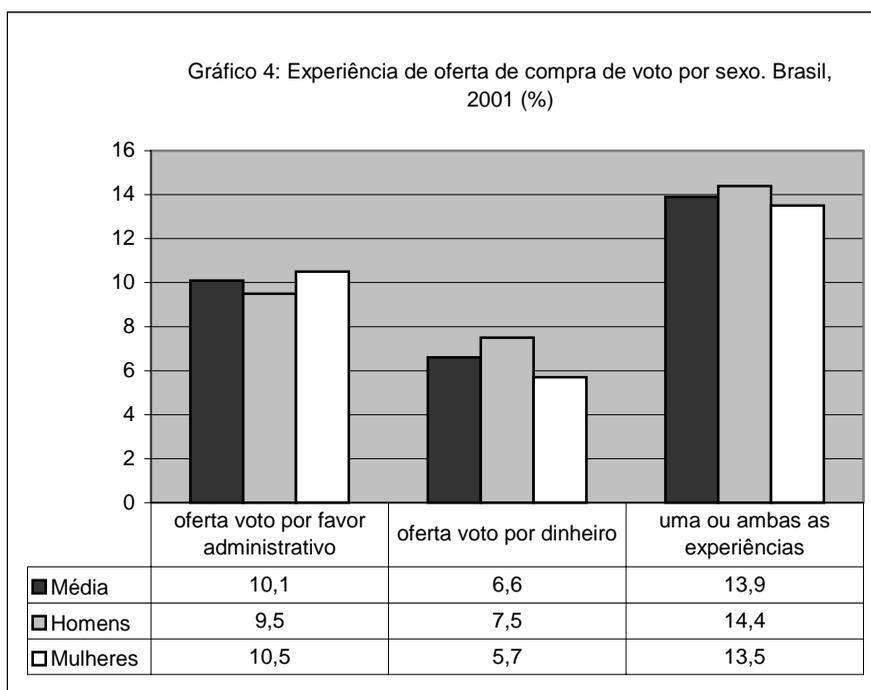
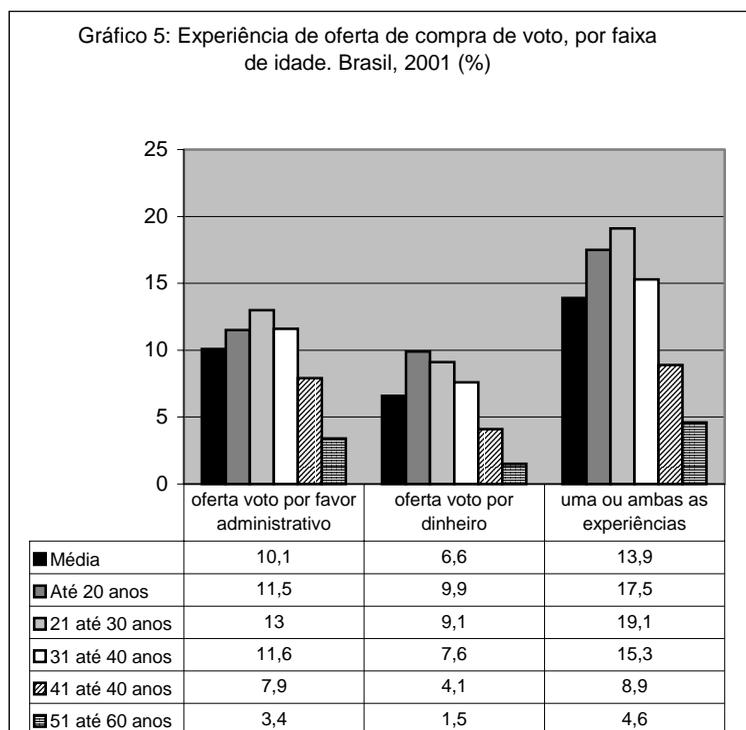


Gráfico 3: Experiência de oferta de compra de voto por classe socioeconômica. Brasil, 2001 (%)



Em relação à incidência das propostas de compra do voto por sexo, praticamente não há diferenças entre *homens e mulheres* (Gráfico 4). Um fator que apresenta uma correlação maior com a corrupção eleitoral é a *idade* (Gráfico 5). Enquanto os jovens abaixo de 40 anos recebem propostas acima da média (no terceiro conjunto 17,5% entre 21 e 30 anos contrastando com a média de 13,9%), entre os mais idosos estes números diminuem significativamente. Assim, se a instrução formal fracassa como vacina contra a compra de votos, a experiência de vida é um remédio natural mais eficaz.





O impacto do ambiente

Se as características individuais dos eleitores têm um impacto limitado sobre as ofertas de compra de voto, qual será a influência do ambiente coletivo sobre a compra de voto? Há diferenças significativas entre as regiões do Brasil ou entre regiões do interior e os centros urbanos? Os dados confirmam a concepção popular de que o balcão de venda de votos estaria mais presente no interior, nas pequenas cidades, nas regiões menos desenvolvidas?

Considerando as *grandes regiões*, podemos dizer que os números parcialmente confirmam a expectativa de diferenças significativas (Gráfico 6). Considerando a modalidade da compra de votos por dinheiro, as regiões apresentam um perfil muito distinto: no caso das regiões Norte e Centro-Oeste, 13,2% dos eleitores receberam ofertas em dinheiro, o que significa uma incidência três vezes maior do que no Sudeste, onde 4,3% receberam a mesma oferta; as regiões Nordeste (7,1%) e Sul (7,2%) apresentaram um perfil similar e perto da média, resultado que pode ser considerado igualmente surpreendente.

Pelo critério do favor administrativo como moeda de troca em eleições, a região Sudeste destaca-se com índices ligeiramente abaixo das outras regiões. Há variações significativas entre o Sudeste (8,6%), o Nordeste (11,8%) e o Sul (11,3%). É intrigante que estas duas regiões, normalmente consideradas como os dois extremos do desenvolvimento regional, aproximem-se nestes índices de integridade do processo eleitoral. Outro resultado importante é o do Norte/Centro-Oeste, que não apresenta a mesma distorção como na compra de voto por dinheiro, mas é idêntico à média nacional.

Somadas as duas experiências, podemos resumir que um em cada cinco eleitores no Norte/Centro-Oeste recebeu uma proposta para vender o seu voto por dinheiro ou favores administrativos, enquanto no Sudeste esta taxa cai para um em cada 10 eleitores.

As características do município igualmente influenciam a corrupção eleitoral, sendo que a *localização* do município exerce impacto menor do que o *tamanho*. A oferta de dinheiro pelo voto não apresenta variação entre a capital e o interior. A idéia que este fenômeno é característico do interior não se confirma nos dados da pesquisa. Na modalidade dos serviços governamentais condicionados ao voto, o quadro muda ligeiramente. As capitais apresentam uma incidência menor (7,5%) que a periferia e o interior.

Em relação ao tamanho dos municípios (Gráfico 8), há distorções significativas nos municípios de menor (menos de 5 mil eleitores) e de maior porte (mais de 500 mil eleitores). Os primeiros são vítimas privilegiadas nas duas modalidades da compra de voto (favor administrativo, 14,6%; dinheiro, 9,7%). No total, 21% dos eleitores nestes municípios recebem propostas para comercializar o voto. Um em cada cinco! No outro extremo, dos grandes centros urbanos, temos incidências bem menores (favor administrativo, 5,7%; dinheiro, 3,3%). Juntando ambas as experiências, o padrão discrepante entre municípios pequenos (21%) e grandes cidades (8,2%) se confirma.

Os dados referentes aos municípios de porte médio curiosamente não apresentam uma transição gradual entre os dois extremos municípios - minúsculos e das metrópoles. Na medida em que os municípios crescem, a taxa da corrupção eleitoral cai para 10,6% (nas cidades entre 10 e 20 mil eleitores), e aumenta de novo até 19,1% (nas cidades entre 50 a 100 mil eleitores). Com isto, os municípios muito pequenos dividem o recorde de incidência de fraude eleitoral com cidades de porte médio.

Gráfico 6: Experiência de oferta de compra de votos, por região. Brasil, 2001 (%)

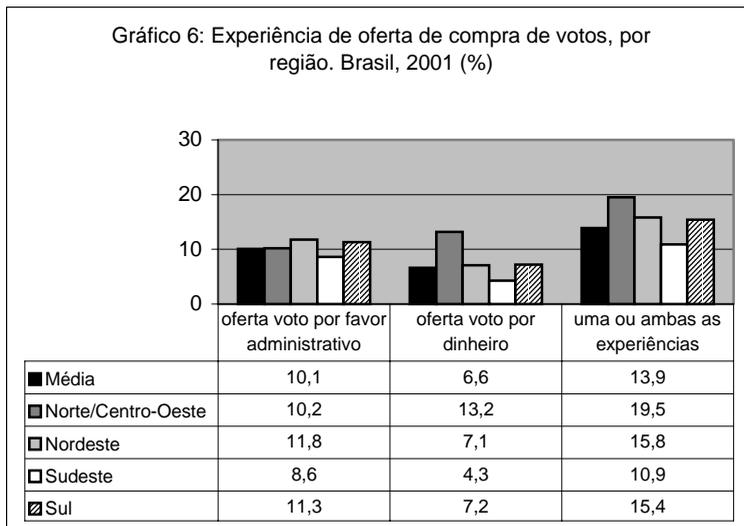
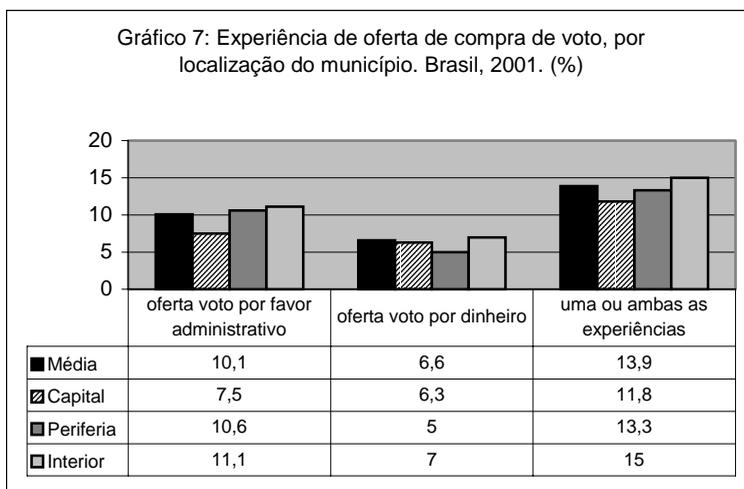
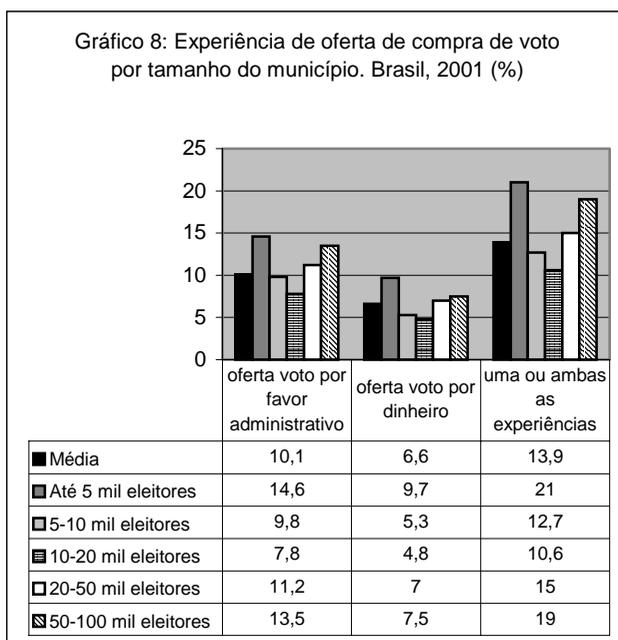


Gráfico 7: Experiência de oferta de compra de voto, por localização do município. Brasil, 2001. (%)





Conclusões e Conseqüências

Esta pesquisa agregou elementos importantes ao conhecimento do fenômeno da corrupção eleitoral. Colocou em dúvida algumas noções a respeito da maior incidência do fenômeno, como aquelas relacionadas ao papel da educação e da condição econômica, confirmou outras, como desnível entre as grandes regiões, e revelou tendências talvez menos esperadas, como o papel da idade.

Quais são as conclusões a tirar deste levantamento? A primeira talvez seja reconhecer que a aplicação de pesquisas de opinião para aferir a incidência de crimes é um instrumento válido também para o fenômeno da corrupção eleitoral. O levantamento da Transparência Brasil representa uma incursão exploratória em um campo virgem, porém de suma importância para o sistema de representação política no Brasil. A lisura do processo eleitoral merece a mesma atenção que outros dados estruturais da cultura política, mensurados através de pesquisas deste tipo. Outros levantamentos mais abrangentes são necessários para proporcionar uma noção mais completa das suas várias modalidades e para monitorar o fenômeno eleitoral¹⁵.

A segunda conclusão diz respeito à dimensão quantitativa do fenômeno. A compra de votos, uma modalidade da corrupção eleitoral frequentemente

¹⁵ Os levantamentos do Latinobarômetro, realizados anualmente na América Latina, em vários anos incluíram temas ligados à corrupção. Mas estes não têm ainda um caráter sistemático. Levantamentos específicos relativos à corrupção eleitoral não foram realizados.

comentada na mídia, questiona a legitimidade do sistema representativo. A quantificação, até agora negligenciada, é uma ferramenta indispensável para dar a este problema a devida importância. Considerando que a pesquisa aferiu só algumas modalidades da compra de voto, o número de 13,9%, ou seja, um em cada 7 eleitores declara receber algum tipo de oferta para comercializar o voto, é um dado preocupante.

Uma terceira observação refere-se ao potencial e aos limites de levantamentos deste tipo. Sendo um instrumento importante para o mapeamento dos grupos mais visados e das regiões mais atingidas pela corrupção eleitoral, a pesquisa fornece subsídios para orientar tanto o trabalho da justiça eleitoral, como também as iniciativas preventivas de organizações da sociedade civil¹⁶. Porém, revelam-se também os limites deste tipo de mapeamento da vulnerabilidade na orientação de políticas concretas contra a corrupção eleitoral. Somente pesquisas qualitativas complementares poderão informar quais as estratégias mais adequadas para combater a corrupção eleitoral. Parece existir um círculo vicioso entre uma administração pública opaca, os serviços de intermediação oferecidos pelo cabo eleitoral profissional e o legislativo municipal, eleito na base destes favores administrativos. Para identificar os nexos causais nas relações sociais que caracterizam a corrupção eleitoral, bem como para identificar pontos de apoio e de resistência para a reforma, a realização de estudos complementares sobre a corrupção eleitoral é de suma importância. Políticas dirigidas ao controle da corrupção necessitam da identificação dos possíveis aliados e adversários na implementação de projetos de reforma.

¹⁶ No ano eleitoral de 2002 houve pelo menos duas iniciativas neste sentido, que combatem a corrupção eleitoral através de campanhas de conscientização: www.transparencia.org.br/votolimpo e www.votoetico.org.br.

BIBLIOGRAFIA

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1999. Combatendo a Corrupção Eleitoral, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília.

CAMPBELL, Angus; CONVERSE, Philip E.; MILLER, Warren E.; STOKES, Donald. 1960. The American Voter, John Wiley & Sons, New York.

GRANI, Rodolfo, MARTINS, Alexandre e FALCÃO, Eduardo (org.). 1992. Voto é marketing ... o resto é política. Estratégias eleitorais competitivas, Edições Loyola, São Paulo.

LEAL, Vitor Nunes. 1976. Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil, São Paulo, Alfa & Omega, 3ª edição (primeira edição 1949).

LOBATO, Monteiro. 1911. Jeca Tatú. Vida e costumes. Conto brasileiro celebrizado pelo conselheiro Ruy Barbosa, Bahia, Imprensa Carvalho.

SADEK, Maria Teresa Aina. 1995. A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.

SCOTT, James. 1971. Corrupção eleitoral. O aparecimento das máquinas políticas, in: Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, vol. 5, nº 3, p. 37-73.

SPECK, Bruno Wilhelm. 2000. Mensurando a Corrupção: Uma Revisão de Dados Provenientes de Pesquisas Empíricas, in: Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, no. 10, p. 7-46. Dezembro.

TELAROLLI, Rodolpho. 1982. Eleições e fraudes eleitorais na República Velha, São Paulo, Brasiliense.

Recebido para publicação em novembro de 2002

Aprovado para publicação em fevereiro de 2003.