

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

LORENA GABRIELA SILVA VIDAL

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

Orientador: Prof. Dr. Morton Luiz Faria de Medeiros

**NATAL/RN
2018**

LORENA GABRIELA SILVA VIDAL

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Morton Luiz Faria de Medeiros

**NATAL/RN
2018**

AGRADECIMENTOS

Após vários e intensos anos, muitas dúvidas e algumas poucas certezas, chego ao final do curso de Direito. Em especial, gostaria de agradecer aos meus pais, Neuza e Jorge, pelo exemplo de vida que são e por todo apoio e carinho dados. Ao meu irmão, Lucas, pela amizade sincera e amor. À minha companheira, Joseane, por me ajudar a tentar ser melhor. A Juca Pudim e Mishima, pelo aconchego. Todos essenciais para conseguir manter-me em equilíbrio estando longe de casa e da minha querida terra, o Piauí.

Obrigada às companheiras no desafio de sair de casa para seguir o sonho de construir um mundo novo: Rebeca, Iara e Adonyara. A todas as pessoas que me acolheram na cidade do Sol, aqui nomeio especialmente Rosália e Dário, que provavelmente nem sabem o quanto me ajudaram. Aos amigos que sempre ofereceram conforto e ânimo para seguir, em particular: Rafa, Ju e Mari pelo apoio e carinho mesmo estando tão distantes; Rô e Mark, pelas dicas e momentos de descontração e Eli, pela parceria e ajuda fundamental na elaboração desse trabalho.

Agradeço também ao corpo docente do curso de Direito e à Universidade Federal do Rio Grande do Norte, onde redescobri o desejo de dedicar-me ao Direito, e à Universidade Federal do Piauí e ao projeto de extensão CAJUINA, onde iniciei essa jornada. Ao meu orientador, Prof. Dr. Morton Luiz Faria de Medeiros, pelo suporte e incentivo.

Enfim, agradeço a todos e todas que fizeram parte dessa importante etapa na minha vida.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AM – Amazonas
CE – Ceará
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM – Democratas
FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha
GO – Goiás
IDEA – *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*
MA – Maranhão
MG – Minas Gerais
NOVO – Partido Novo
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PA – Pará
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCO – Partido da Causa Operária
PE – Pernambuco
PMB – Partido da Mulher Brasileira
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PP – Partido Progressista
PPL – Partido Pátria Livre
PR – Partido da República
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
RJ – Rio de Janeiro
RN – Rio Grande do Norte
RS – Rio Grande do Sul
RR – Roraima
SC – Santa Catarina
SE – Sergipe
SP – São Paulo
STF – Superior Tribunal Federal
TO – Tocantins
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

RESUMO

Em razão da notória relevância dos partidos políticos para a sustentação das democracias contemporâneas, ganham importância as preocupações em torno do funcionamento dessas organizações. Neste cenário, destacam-se, sobretudo, as discussões a respeito da relação entre poder econômico e poder político, tornando necessário o estudo aprofundado de como ocorre o financiamento dos partidos em um dos seus momentos cruciais de aparição: as campanhas eleitorais. Neste contexto é que o presente trabalho realiza uma análise sobre alguns dos diferentes aspectos que configuram o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, com destaque para a questão da regulamentação dos recursos de origem privada e de origem pública. Através dos métodos de procedimento histórico, estatístico e comparativo, a pesquisa realiza um estudo dialético sobre o conteúdo e os impactos das diferentes normas legais acerca da temática pelas quais o país passou, demonstrando como estes regramentos contribuíram para a construção do atual cenário político brasileiro e demonstra que as últimas modificações na legislação sobre financiamento de campanhas eleitorais na realidade vão no sentido de colaborar com o engessamento do cenário político-partidário brasileiro.

Palavras-Chave: Direito Eleitoral. Financiamento de Campanha. Financiamento Eleitoral

ABSTRACT

Because of the notorious relevance of political parties to the support of contemporary democracies, the concerns about the functioning of these organizations gain importance. In this context, the discussions on the relationship between economic power and political power stand out, making it necessary to study in detail the financing of political parties in one of their crucial moments of appearance: electoral campaigns. In this sense, the present work analyzes some of the different aspects that shape the financing of electoral campaigns in Brazil, with emphasis on the regulation of public funding and private income. Through the methods of historical, statistical and comparative procedures, the research conducts a dialectical study on the content and impacts of the different laws and regulations about political finance the country has passed, demonstrating how these regulations contributed to the construction of the current Brazilian political scenario and shows that the latest changes in legislation on election campaign financing actually go in the direction of collaborating with the maintenance of the Brazilian political-partisan scenario.

Keywords: Electoral Law. Campaign Funding. Political Finance.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS	4
2.1 FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHA	7
2.2 FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA.....	11
2.3 FINANCIAMENTO MISTO	14
2.4 SISTEMAS DE CONTROLE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS..	16
3 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL	18
3.1 A REGULAMENTAÇÃO DO USO DE RECURSOS PRIVADOS.....	20
3.2 NORMATIZAÇÃO DO USO DE RECURSOS PÚBLICOS	34
3.2.1 Fundo partidário e Fundo eleitoral	34
3.2.2 Propaganda eleitoral gratuita	41
4 CONCLUSÃO	44
REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 consagra a democracia representativa como sistema político logo no primeiro de seus artigos. Assim, como mecanismo de participação do povo na esfera pública, são realizados, periodicamente, pleitos eleitorais que têm por objetivo escolher aqueles representantes que irão compor alguns dos principais cargos públicos no país.

Esse processo de escolha compõe-se, dentre outras etapas, de um momento de apresentação dos candidatos a esses cargos e de exposição de seus programas e propostas, a campanha eleitoral, para a qual são necessários recursos, sejam políticos, econômicos ou humanos.

Neste trabalho iremos nos debruçar sobre o componente econômico relacionado às campanhas eleitorais, o seu financiamento, um componente por si só complexo, visto que complexa é a relação entre dinheiro e política.

O equilíbrio na relação entre dinheiro e política é fundamental para a democracia. A desarmonia entre esses elementos pode acarretar instabilidade e descrédito do sistema democrático, com implicações catastróficas em todos os outros âmbitos (além do político) da vida de um país.

Nesse sentido é preciso iniciar o estudo partindo da observação do cenário geral do financiamento de campanhas, descrevendo os diferentes modelos de financiamento de campanhas existentes, considerando a origem dos recursos que elas utilizam.

Ao explanar sobre as características das diferentes espécies de financiamento eleitoral buscamos apresentar informações relacionadas ao texto legal (formal) de outros países, que não o Brasil, sobre a temática. De antemão queremos aqui alertar que apenas o fizemos a título de ilustração do tema e com o intuito de despertar a curiosidade do leitor, mas não com o objetivo de apontar a prática material desses países.

É preciso considerar e conhecer minimamente a realidade social e histórica dos países para compreender sua legislação, pois o direito é aquilo que

ocorre na prática material e não no mero texto formal, com base em que é estruturado o conteúdo central deste trabalho.

Após estabelecer o cenário geral do financiamento de campanhas passamos ao histórico do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, abordando para tanto alguns aspectos e fatos da história do país, mas principalmente apontando a legislação vigente sobre a temática em cada um dos períodos apresentados.

Deste modo a pesquisa visa analisar o conteúdo das normas legais, averiguando as principais motivações que levaram às mudanças ocorridas na referida legislação, indicando os efeitos mais relevantes dessas transformações nos pleitos eleitorais.

Para melhor percepção do tema, a apresentação da pesquisa realizada foi dividida levando em conta a origem dos recursos sobre os quais versavam as diferentes normas legais estudadas, de modo que, primeiro tratamos das que se destacaram sobre uso de recursos de origem privada nas campanhas eleitorais brasileiras e em seguida abordamos as mudanças na regulamentação do uso de recursos públicos nas campanhas eleitorais.

O objetivo central do trabalho é investigar como ocorreram as principais modificações na legislação eleitoral no que tange ao financiamento de campanhas no Brasil e perceber os seus efeitos nos pleitos eleitorais. De modo específico, objetivou-se caracterizar as espécies de financiamento existentes, analisar as mudanças nas normas legais brasileiras acerca do uso de recursos privados, assim como averiguar estas transformações com relação ao uso de recursos públicos.

Diante destes objetivos, optamos por aprofundar a análise da realidade do financiamento de campanhas ocorrido nos últimos quatro pleitos eleitorais, quais sejam os dos anos de 2010, 2012, 2014 e 2016, em razão de serem mais recentes e onde foi observada a maior quantidade de mudanças na regulamentação do tema, em especial de 2014 para cá.

Assim buscou-se responder como se dará o financiamento público e privado das campanhas eleitorais após as modificações ocorridas especialmente

nos últimos quatro anos e se estas transformações tem a capacidade de oportunizar condições gerais de igualdade na disputas eleitorais que virão.

Para tanto, além de utilizar a dialética como método de abordagem, a pesquisa exigiu o emprego de forma concomitante de diversos métodos de procedimento, quais sejam, o histórico, o comparativo e o estatístico, a fim de alcançar diferentes enfoques do objeto de estudo. Recorreu-se ao método histórico sobretudo na investigação acerca do regimes políticos, contextos históricos e legislações relacionadas à temática. Foi empregado o método estatístico e comparativo, em especial, na análise sobre as implicações políticas e práticas dos diferentes tipos de financiamento.

O trabalho serviu-se das técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, recorrendo, sobretudo, a doutrina e a artigos científicos publicados sobre o tema, além de informações registradas nos relatórios do Tribunal Superior Eleitoral referentes às origens e quantitativos de recursos arrecadados por candidatos eleitos e partidos políticos nas disputas eleitorais acima referidas.

2 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Neste capítulo será feita uma breve apresentação das modalidades de financiamento de campanhas eleitorais existentes nas democracias modernas de acordo com a origem dos recursos utilizados nelas, quais sejam: o sistema de financiamento público, o privado e o sistema de financiamento misto, que mescla as duas espécies anteriores.

Antes, vale ressaltar a importância que o financiamento eleitoral tem ganho nos últimos anos, convertendo-se em verdadeira questão estratégica, ao mesmo tempo em que devido à sua complexidade também se tornou um problema. (ZOVATTO, 2005)

Diante de um contexto global de declínio ou ausência dos partidos de massas¹ segundo Marengo (2010), e de enfraquecimento da participação dos eleitores nas urnas², as disputas eleitorais brasileiras têm girado, em grande medida, em torno da competição entre personalidades/candidatos, deixando em segundo plano o aspecto ideológico dos partidos políticos a que as candidaturas são ligadas.

Além disto, tem-se que considerar que “a identificação partidária no Brasil é menor do que em muitos outros países das Américas” (RENNÓ et al., 2011, p.171). Assim, as campanhas eleitorais ganharam outra dimensão, e os partidos têm precisado investir cada vez mais em técnicas e estratégias no sentido de direcionar suas propagandas e torná-las cada vez mais eficientes na conquista do eleitorado.

Cenário diferente em termos de gastos com campanhas é observado no caso de partidos com forte influência ideológica, isto porque estes tendem a

¹ Segundo Duverger (1980) os partidos de massas surgem no final do século XIX início do século XX, quando da ampliação do direito de sufrágio em diversos países. De modo que os partidos de massas diferem dos partidos de quadros principalmente quanto as suas origens e estruturas internas, e não essencialmente com vai a quantidade de eleitores. Os partidos de massas caracterizam-se por ter uma militância cotidiana, que se mantém ativa para além dos momentos de disputa eleitoral, e que tem o programa que defende como centro de sua existência, de modo que seu financiamento, funcionamento e estrutura são mantidos fundamentalmente pela contribuição material e subjetiva de seus membros e simpatizantes.

² Dados disponíveis em: <<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2016/11/10/O-voto-obrigat%C3%B3rio-e-a-absten%C3%A7%C3%A3o-nas-urnas-nos-EUA-e-no-mundo>> Acesso em: 3 abr. 2018.

disseminar suas propostas e captar votos por meio de militância voluntária, o que diminui os custos com propaganda (MARENCO, 2010).

Especificamente com relação à realidade eleitoral brasileira, embora não se possa afirmar que os recursos financeiros investidos nas campanhas sejam o único elemento determinante para a vitória em uma disputa eleitoral, não são raras as pesquisas e estudos que apontam a relação diretamente proporcional entre os montantes financeiros envolvidos nas campanhas eleitorais e os resultados exitosos das candidaturas.

Em estudo que comparou dados sobre financiamento das eleições brasileiras de 2002 e 2006 para a Câmara e o Senado, Lemos, Marcelino e Pederiva (2010, p. 388) afirmam que “dinheiro importa para as campanhas: os eleitos gastam, em média, cinco vezes mais do que os não eleitos.”. Em estudo semelhante sobre eleições em anos anteriores, ficou demonstrado que nas eleições de 1994 e 1998 esta lógica já era observada, de modo que nestes anos 1% de gasto acima da média utilizada pelos candidatos ao mesmo cargo no estado, referido ao valor total da campanha, significava um aumento em 0,5% dos votos do candidato, como porcentagem do total (SAMUELS, 2001).

Outro fator que contribui para o ganho de importância do financiamento eleitoral no último período tem a ver com a maior preocupação da agenda democrática com a relação entre dinheiro e política. Os diversos escândalos de corrupção têm evidenciado as debilidades dos sistemas democráticos.

Dados do Latinobarômetro baseado em estudo de opinião pública aplicado anualmente em 18 países da América Latina demonstram uma insatisfação crescente da população da América Latina quanto aos sistemas de democracia representativa, apontando como alguns dos fatores, a corrupção, a falta de confiança e de transparência sobre como ocorrem o financiamento das candidaturas e pleitos eleitorais.³

³ Em seu último informe publicado, o Latinobarômetro chegou a afirmar que “*Es una democracia diabética que no alarma, con un lento y paulatino declive de múltiples indicadores, distintos según el país, y el momento, que permite de alguna manera ignorarlos como fenómeno social. Sin embargo, vistos en conjunto, esos indicadores revelan el deterioro sistemático y creciente de las democracias de la región. No se observan indicadores de consolidación, sino, acaso, indicadores de des-consolidación.*” CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2017)

Resultado de um esforço de âmbito internacional em aprimorar os sistemas democráticos e afastar o descontentamento da população quanto a políticos e partidos, observa-se que diversos países têm estudado formas, ou efetivamente aplicado resoluções, que visam garantir uma verdadeira integridade eleitoral dos regimes democráticos.

Integridade eleitoral é um conceito que se refere à existência de princípios e obrigações internacionais para a realização dos processos eleitorais, como reflexo de uma série de diplomas, tratados e leis internacionais que são aplicadas de forma universal nos países durante todo o ciclo eleitoral, desde os procedimentos que ocorrem antes do registro dos candidatos e abarcando práticas posteriores à divulgação do resultado eleitoral. (NORRIS, FRANK Y MARTINES I COMA, 2015)

Diversos são os diplomas internacionais que tratam dos princípios democráticos sob os quais devem ocorrer os processos eleitorais, dentre os mais destacados estão: a Declaração Americana de Deveres e Direitos do Homem (1948), Pacto Internacional das Nações Unidas para os Direitos Civis e Políticos (1966), a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (1969), a Carta Democrática Interamericana (2001) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário, traz no artigo 23, alínea c, sobre direitos políticos: “Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: (...) c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.”.

Parte importante das condições gerais de igualdade de que trata esse dispositivo, no que se refere ao financiamento das campanhas eleitorais e com a relação entre dinheiro e política, significa a busca de um sistema equitativo de financiamento de campanhas, que por meio da regulamentação do uso de recursos busca garantir um mínimo de equidade para que os votantes, candidatos e partidos possam exercer o direito de eleger e de serem eleitos. (MUÑOZ-POGOSSIAN, 2015)

A busca pela minimização das desigualdades deve então guiar os países para que em seus sistemas eleitorais a influência econômica não seja determinante na escolha dos representantes políticos e haja um equilíbrio entre as condições de disputa daqueles que estão participando das campanhas, de modo que a democracia se efetive por meio da competição entre partidos com recursos políticos, humanos e econômicos equilibrados. (SARTORI, 1999).

Silva (2010, p. 17) ao tratar sobre o tema do poder político, e o abuso do poder econômico no campo eleitoral afirma:

É o abuso do poder, em qualquer caso, que se coíbe; não a sua simples influência. Esta é inerente ao próprio processo eleitoral que, aliás, é meio pelo qual os fatores sociais do poder concorrem para a ascensão ao poder inerente aos cargos eletivos.

É sob estas circunstâncias que ganham importância as discussões sobre a regulamentação do financiamento das campanhas eleitorais, de modo a abarcar as questões relativas à origem dos recursos, mas também sobre quais devem ser seus limites (e se devem existir), e os possíveis instrumentos de fiscalização e controle previstos nas normas.

Como é possível constatar, o financiamento de campanhas tem relevante papel na disputa eleitoral, podendo a sua regulamentação contribuir como subsídio para uma maior equidade ou maior discrepância desta. Passemos a análise das principais espécies de financiamento.

2.1 FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHA

Essa modalidade de financiamento é marcada pelo fato de os recursos serem oriundos de doações de entes privados, pessoas físicas e/ou jurídicas, como empresas e recursos próprios dos candidatos.

De modo geral as campanhas eleitorais são financiadas parte por recursos públicos, parte por recursos privados. Mas é possível a existência da exclusividade de um dos tipos citados. A Suíça é exemplo de um país que aplica o financiamento privado de forma exclusiva para as campanhas eleitorais. Lá não há subsídio público para a realização de campanhas, de maneira que os

aportes financeiros para a realização delas são tidos como questão exclusivamente privada.

Em um primeiro momento da formação e organização dos partidos políticos, quando o universo do eleitorado ainda era bastante restrito à algumas camadas sociais, os recursos de filiados eram suficientes e capazes de garantir sua existência e manutenção.

No entanto, com a ampliação do eleitorado por conta da extensão do sufrágio e, posteriormente, com a crise dos partidos de massas, foi preciso buscar também o aumento quantitativo nos recursos financeiros das agremiações de modo a garantir o funcionamento cotidiano e, em especial, a participação nas disputas eleitorais. É especialmente a partir desse momento que as doações de empresa ganham centralidade e se generalizam no financiamento dos partidos e campanhas eleitorais. (BORGES, 2016)

Precisamente esta participação direta dos elementos da sociedade no financiamento das campanhas eleitorais é o ponto forte da defesa desta espécie de financiamento, por permitir a expressão da liberdade e preferência política dos entes através do suporte material e da autonomia partidária. O financiamento privado é visto como estímulo para que os partidos busquem uma maior ligação com suas bases e grupos de interesses.

No entanto, vários estudiosos⁴ sustentam é que o modelo de financiamento privado privilegia os interesses políticos dos agentes que dispõem de grandes montantes financeiros para contribuir com a atividade político-partidária, como é o caso de parte considerável das pessoas jurídicas que o fazem, em especial as grandes empresas e corporações financeiras.

Devido à capacidade financeira que possuem, as empresas têm um maior poder de negociação em comparação com os cidadãos individualmente. (FONSECA, 2015), de modo que, como produto do poder econômico de determinar grande parte do alcance das campanhas eleitorais, resta distorcido o princípio democrático de “um cidadão, um voto”.

⁴ A exemplo de FONSECA (2015), GOMES (2012) e ZOVATTO (2005).

É natural que os partidos representem os anseios de um determinado grupo social, e eventualmente estes grupos podem deter mais ou menos poder econômico quando comparados entre si. Mas isto é da própria natureza do nascimento das organizações políticas, que de modo geral surgem ligadas a determinado grupo social e depois vão conquistando outros adeptos. De modo que a depender das causas que as agremiações encampam elas irão atrair grupos de interesses e de potencial financiador distintos.

Assim, é evidente que para uma agremiação que não tenha como financiadores organizações de grande poder econômico é mais dificultoso alcançar o valor doado por elas a outras candidaturas, já que terão que fazê-lo muito provavelmente através de um volume maior de patrocinadores.

Ocorre que como já dito, por força de diplomas internacionais universais, as nações devem estar comprometidas com a construção de uma disputa eleitoral equitativa. Para tanto não é saudável que elementos que disputam o processo eleitoral tenham possibilidades financeiras demasiado discrepantes, de modo a prejudicar o equilíbrio do jogo.

Uma constante ressalva feita acerca do financiamento privado de campanhas reside na possível pressão dos financiadores sobre os partidos e candidatos a fim de que pautem sua atuação política não a partir de seus ideais políticos, mas com vistas a agradar e manter seus maiores patrocinadores.

No caso de os recursos públicos envolvidos na campanha serem insuficientes para promover uma maior autonomia dos participantes, as decisões deles tenderiam a sempre beneficiar seus patrocinadores, por conta da evidente dependência econômica dos candidatos e partidos para com seus mantenedores.

O resultado dessa pressão de forma continuada seria a distorção dos objetivos democráticos da atuação política. Os candidatos e partidos passariam a agir vislumbrando fins financeiros próprios, num processo de subordinação da atuação parlamentar, seja impactando as decisões políticas por conta de uma suposta "dívida" para com seus doadores, pela expectativa de angariar recursos

para a próxima disputa do próximo pleito ou com o objetivo de conseguir outros benefícios para fins pessoais ou partidários.

Neste cenário, pela perspectiva das empresas, o suporte financeiro oferecido aos candidatos deixa de representar uma expressão da atuação política para significar uma forma de investimento rentável ou até mesmo uma fonte de práticas de corrupção. A busca por benefícios com o Estado seria o grande motor das empresas para o patrocínio de um ou outro candidato.

No Brasil, existem diversos trabalhos, à exemplo dos elaborados por Speck (2011) e Fonseca (2017), que exploram as possibilidades de eventual relação entre contribuições de campanha e retornos alcançados pelos doadores que violam as regras da livre concorrência e da democracia.⁵ Mas de modo algum esta é uma realidade restrita ao território brasileiro, ao menos é isto que tem se demonstrado na história das democracias.⁶

Ainda que não se possa estabelecer que o financiamento privado de campanhas eleitorais é uma atividade corrupta por si só, é evidente que há um vínculo entre corrupção e o financiamento eleitoral.

Também por conta da questão da corrupção, tem-se buscado diversas formas de diminuir os impactos do poder econômico nas campanhas eleitorais. De acordo com o IDEA - *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* – dentre os 180 países que são objeto de estudo do instituto, mais de uma centena deles impõem restrições às doações privadas feitas para campanhas eleitorais.

A restrição às doações oriundas de órgãos estrangeiros está presente em pelo menos 118 países. Cinquenta países dos estudados pelo IDEA vedam

⁵ Segundo trabalho feito por Fonseca (2017) a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral acerca das doações de campanha de 2006 e valores contratuais extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal, os valores contratuais recebidos por empresas antes das eleições estão associados de modo expressivo às doações feitas por elas. O estudo demonstra a hipótese de que se há algum pacto entre empresas e candidatos, estes acordos podem ser estabelecidos e cumpridos antes das eleições. Essa pesquisa agrega uma nova hipótese à literatura sobre recompensa contratual dos doadores, que de modo geral investiga que os financiadores privados de campanha são recompensados após a vitória de seus candidatos

⁶ Europa, América Latina, África e Ásia possuem episódios relativamente recentes relacionados à corrupção na política que ganharam repercussão internacional. (ODILLA, 2018)

contribuições de empresas a partidos e quarenta e cinco proíbem a destinação de recursos vindos de sindicatos e entidades de classe para partidos. Pelo menos uma centena de países não permite o uso de doações anônimas pelos partidos políticos.⁷

Além das restrições quanto à origem dos recursos utilizados nas campanhas, para limitar a vantagem dos partidos políticos e candidatos com mais acesso a dinheiro e, às vezes, para reduzir os gastos gerais em atividades de partidos políticos, candidaturas e campanhas eleitorais, alguns países limitam a quantia que os partidos políticos e/ou candidatos podem gastar.

Outros aspectos relacionados ao uso de recursos privados nas campanhas serão abordados quando este tema for tratado sob a perspectiva da legislação eleitoral brasileira.

2.2 FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

O financiamento público de campanha se destaca pelo Estado ser a fonte dos recursos, disponibilizados aos partidos de forma direta ou indireta. Com os recursos estatais enquanto mantenedores das campanhas políticas, permite-se uma relativa independência dos partidos quanto às contribuições de particulares.

Os partidos políticos desempenham funções basilares quanto à atuação política estatal e à representatividade democrática, assim a participação do Estado como garantidor financeiro de parte do funcionamento dos partidos políticos guarda relação com a importância que essas organizações ganharam no decorrer da edificação das democracias modernas e com a tentativa de diminuir a influência do capital privado na política.

No Brasil, até a Constituição de 1988 os partidos políticos eram tidos como pessoas jurídicas de direito público, e somente com a promulgação da atual Carta Magna brasileira eles passaram a ser pessoas jurídicas de direito privado. Este caráter de instituição fundamental para democracia explica por que o

⁷ Os dados utilizados pelo IDEA referem-se apenas à existência de regulamentos sobre o tema e não sobre se esses regulamentos são cumpridos.

Estado passou a contribuir financeiramente para a formação e desenvolvimento dessas organizações.

A destacada posição que os partidos políticos ocupam na sociedade e a relevante função pública que desempenham fazem com que a existência estável dessas organizações seja um fator importante para o fortalecimento da democracia. E, assim como para toda organização inserida no sistema econômico capitalista, são necessários recursos financeiros para sua manutenção e estabilidade.

Notoriamente o momento das campanhas eleitorais é o mais importante e economicamente dispendioso para os partidos políticos. É, portanto, nessa ocasião de maior exposição e divulgação de programas e projetos dos candidatos e partidos que a disponibilidade de recursos econômicos dos que estão na disputa eleitoral pode fazer significativa diferença. (ZOVATTO, 2005)

Importante ressaltar que ao se utilizarem recursos advindos do Estado resta facilitado o controle e a transparência dos gastos feitos, tenham sido estes recursos públicos disponibilizados de forma direta ou indireta para as campanhas eleitorais.

A forma dita direta de financiamento público consiste no envio direto de dinheiro, bônus ou empréstimos do Estado para as agremiações, seja como forma de reposição de recursos gastos nas campanhas, caso em que os recursos são repassados após o pleito eleitoral ou como envio anterior ao início da disputa, de modo a viabilizar os gastos de campanha já com os recursos estatais.

Já o repasse de recursos públicos de modo indireto geralmente consiste nas situações em que o Estado financia a utilização de serviços, infraestrutura, utilização de horários nos meios de radiodifusão para veiculação de propaganda eleitoral, por exemplo, ou quando os partidos são beneficiados com isenções de impostos.

Com relação ao financiamento público direto, de acordo com os dados do IDEA, de um universo de 178 países, com representações de todos os

continentes, sessenta e três deles possuem provisões para financiamento público direto de campanhas eleitorais. Já com relação aos financiamento público indireto de campanhas relacionado ao acesso aos meios de comunicação, esse número praticamente duplica: de um conjunto de 180 países, 121 deles possuem previsão de financiamento público indireto de campanhas para este fim.

Ao Estado ter plena ciência da origem dos recursos e dos montantes financeiros destinados às campanhas eleitorais, os órgãos estatais de controle e fiscalização eleitoral teriam maiores condições de garantir pleitos eleitorais sem ocorrência de abuso de poder econômico ou fraudes financeiras.

Ademais, favoravelmente à espécie de financiamento público diz-se que a injeção de recursos estatais para a garantia da existência cotidiana dos partidos contribui para a independência deles quanto à influência de particulares sobre as funções partidárias e para sua existência estável. Assim, o financiamento exclusivamente público de campanhas, em teoria, contribuiria para uma disputa eleitoral ainda mais livre da influência econômica dos seus grupos de interesse.

Outro elemento a ser considerado acerca desta espécie de financiamento tem relação com a possibilidade de estatização e burocratização dos partidos. O modelo exclusivamente público de financiamento de campanha tenderia a desestimular a busca de relações próximas das agremiações políticas com suas bases eleitorais, na medida em que estas não poderiam contribuir financeiramente de modo ativo no seu principal momento de movimentação e aparição. Este movimento resultaria numa dinâmica de afastamento dos partidos para com a sociedade, fazendo com que fossem vistos cada vez mais como parte do Estado e desviaria os partidos da função de elo entre o Estado e a população. (ZOVATTO, 2005)

Por óbvio que para que a disputa nas campanhas eleitorais financiadas com recursos públicos seja equitativa seria necessário considerar outras variáveis além da origem dos recursos, como os seus critérios de distribuição. Posto que a depender do critério utilizado para a distribuição dos recursos

financeiros públicos pode-se privilegiar a permanência e perpetuação de alguns partidos no poder. O aspecto dos critérios de distribuição de recursos públicos será abordado com maior profundidade quando tratarmos do caso brasileiro.

Em diversos países a preocupação com a realização de uma disputa eleitoral equilibrada é parte dos motivos fundantes dos critérios de distribuição dos recursos públicos voltados para as campanhas eleitorais, sejam recursos públicos voltados para o financiamento direto ou indireto.

Entre os critérios utilizados para se ter acesso ao financiamento estatal, os de maior destaque, por conta do número de países que os adotam, são a distribuição equitativa entre os partidos e a distribuição por força eleitoral. Também é possível encontrar países que preveem em seus regulamentos uma forma combinada de critérios.⁸ No Brasil, por exemplo, tem-se uma parcela dos recursos públicos do Fundo Partidário dividida equitativamente entre todos os partidos envolvidos e uma outra parte distribuída com base em resultados eleitorais anteriores das agremiações.

2.3 FINANCIAMENTO MISTO

Uma terceira espécie de financiamento de campanhas eleitorais consiste na combinação entre as duas modalidades apresentadas anteriormente. Não há exclusividade de nenhum dos modos de financiamentos, público ou privado, sendo permitido as duas origens de recursos.

Esta modalidade é utilizada pela larga maioria dos países que adotam o sistema democrático-eleitoral.⁹ O que diferencia a aplicação desse modelo de financiamento país a país são os termos e regulamentos adotados, que influenciam na predominância de uma ou outra origem para os recursos utilizados. (BOURDOUKAN, 2009)

⁸ Dados retirados do site do IDEA, disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/question-view/549>> e <<https://www.idea.int/data-tools/question-view/553>> Acesso em: 3 abr. 2018.

⁹ De acordo com dados do IDEA 129 países não proibem doações privadas à candidatos e 117 tem alguma previsão de financiamento público. Informação disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/question-view/548>> Acesso em: 3 abr. 2018.

O grande destaque desse tipo de financiamento é que, ao combinar os modelos privado e público, ele consegue agregar para si os elementos positivos dos dois modelos, ao passo que também tem o potencial de atenuar os efeitos tidos como negativos das modalidades expostas.

A participação dos particulares e da sociedade em geral é estimulada através da possibilidade de contribuir financeiramente com as campanhas eleitorais de seu interesse, uma forma de participação ativa na vida política e que também impulsiona os aparatos partidários a buscarem vínculos firmes com suas bases (ZOVATTO, 2005). Ao mesmo tempo, o fato de haver a garantia de alguma contribuição estatal para a realização da campanha eleitoral dá às agremiações uma maior segurança e estabilidade para sua atuação política, não as deixando reféns de um outro grupo de interesse que seja seu mantenedor financeiro.

Um importante elemento das campanhas eleitorais que se encontra geralmente financiado por recursos públicos trata-se do acesso aos meios de comunicação para veiculação de propaganda partidária. Fato que se explica pela própria importância que a propaganda e o acesso a informação têm no processo de escolha dos eleitores, sendo no mínimo prudente que seja o Estado que garanta, ainda que parcialmente, este acesso.

Tanto é assim que a maior parte dos países que vivem sob um sistema político dito democrático tem previsões legais de financiamento público para garantir o acesso à mídia por parte dos candidatos e/ou partidos que concorrem nas eleições. Deste modo garante-se um maior nivelamento da disputa e amplo acesso à informação para o eleitorado.

Dentre os países que adotam o sistema de financiamento misto, destaca-se o sistema denominado *Matching Funds*. Este sistema é adotado na Alemanha e baseia-se em contrapartidas. Ele segue a regra da verba pública repassada ser proporcional aos recursos privados arrecadados pelos partidos e/ou candidatos, mas nunca superior a eles. Assim, quanto mais recursos financeiros as agremiações conquistarem com entes particulares mais terão acesso aos

recursos públicos, havendo também regras que limitam em mínimo e máximo os montantes doados.

O destaque para o modelo acima descrito se justifica pela característica de desestímulo à corrupção que ele possui, pois na medida em que o recebimento de verbas estatais está condicionado à arrecadação alcançada entre entes privados, os partidos tendem a declarar todas as doações obtidas, trabalhando dentro da legalidade.

2.4 SISTEMAS DE CONTROLE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

Uma preocupação constante em relação ao financiamento de campanha eleitoral é a transparência e o combate à corrupção. O tema é motivo de vários documentos elaborados em nível internacional, entre eles a Convenção da Organização das Nações Unidas contra a Corrupção e diversas recomendações formuladas pela Transparência Internacional.¹⁰

Entre os pontos comuns desses documentos estão indicações para que os países estabeleçam legislações claras acerca do financiamento de campanhas e a garantia de recursos para o funcionamento pleno e independente dos órgãos de controle e fiscalização dos países (ZOVATTO, 2005).

Para tanto é ideal que as legislações contemplem as regras sobre os limites e restrições de arrecadação e de gastos, os critérios de distribuição do financiamento público (direto e indireto), as atribuições e modo de funcionamento dos órgãos de controle, bem como as previsões de sanções existentes em caso de inobservância da referida regulamentação.

A existência de limites quantitativos às doações, em especial às privadas, colabora para o equilíbrio da disputa na medida em que impõe barreiras ao abuso do poder econômico dos financiadores das candidaturas. Já com relação aos critérios adotados para a distribuição dos recursos públicos entre os participantes do jogo eleitoral, tem-se uma discussão mais robusta. Isto porque

¹⁰ Transparência Internacional é uma organização da sociedade civil global que atua na luta contra a corrupção desenvolvendo ferramentas para combater a corrupção e trabalhando com outras organizações, empresas e governos para implantá-las.

não há uma formulação ideal e universal de método de distribuição desses recursos. Para cada país, de acordo com suas particularidades, métodos distintos podem ser utilizados para alcançar um resultado adequado aos princípios democráticos.

Igualmente importante é dar publicidade aos regramentos e às informações relativas ao financiamento de campanhas, deste modo garante-se mais poder de controle e escolha à sociedade, estimulando a participação na vida política do país, promovendo eleitores vigilantes com potencial de colaboração.

Muito embora a simples existência de um marco jurídico eficaz não baste para salvaguardar os países dos escândalos político financeiros, ou para garantir a integridade eleitoral nesses territórios, contar com uma regulamentação adequada em torno do tema que traga também previsões adequadas acerca dos órgãos de controle e possíveis sanções é um dos primeiros passos para o aprimoramento da democracia, estabelecendo um equilíbrio para a disputa entre os partidos (ZOVATTO, 2005).

Diante de todo o exposto sobre as espécies de financiamento de campanhas eleitorais e à luz do que foi apontado como suas principais características, passaremos à análise de como se configurou esse tema no Brasil.

3 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

Para uma melhor compreensão de como se deu o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil faz-se necessário apontar um breve resumo da história dos regimes políticos pelos quais o país passou e os principais marcos em termos de legislação eleitoral em cada momento histórico. Deste modo, a partir da compreensão dos diferentes contextos que as envolvem fica facilitado o entendimento e análise das transformações abordadas neste trabalho.

Apenas na década de 1930 o Brasil teve elaborado seu primeiro Código Eleitoral (Decreto 21.076/32), que trouxe como inovação a criação da Justiça Eleitoral e o voto universal, secreto e obrigatório, incluindo aí o direito de voto às mulheres. Antes disso os processos eleitorais brasileiros eram fortemente marcados pela fraude e o coronelismo, traços que foram enfraquecendo ao longo do tempo, mas que ainda hoje são percebidos.

A Constituição de 1934 incluiu a Justiça Eleitoral como órgão do poder judiciário e trouxe normas que versavam de maneira geral sobre direitos políticos e eleições. Normas estas que não perduraram muito, visto que entre os anos de 1937 e 1945 (Estado Novo) o país encontrou-se em uma ditadura que, entre outras medidas, retirou o status constitucional da Justiça Eleitoral, dissolveu as casas legislativas e nomeou interventores para governar os estados.

Com a retomada da democracia e a promulgação da Carta Magna de 1946, a Justiça Eleitoral voltou a ser regulamentada constitucionalmente e foram retomadas as normas eleitorais previstas anteriormente ao Estado Novo. Foi nesse período que o sistema partidário brasileiro começou a se fortalecer, com a legislação estabelecendo a obrigatoriedade de vinculação dos candidatos a um partido político para a apresentação de suas candidaturas e a consagração do sistema eleitoral misto (combinação entre majoritário e proporcional).

Ainda sob este regime tem-se notícia das primeiras regulamentações que trataram diretamente sobre financiamento partidário e campanhas eleitorais, com o Decreto-lei 9.258/1946, que previa a vedação ao recebimento de recursos financeiros vindos do estrangeiro e a proibição de angariar recursos junto a concessionárias de serviços públicos ou sociedades de economia mista (AGRA,

2017). Também são desse período as notícias das primeiras Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas para investigação de fraudes em financiamento de campanhas.

Mas novamente o período democrático no país foi interrompido, desta vez pela Ditadura Cívico-Militar que perdurou entre os anos de 1964 e 1985. O Código Eleitoral - Lei 4.734/1965, hoje vigente com significativas alterações, foi elaborado nesse período. O Governo Civil-Militar atuou sob a Constituição de 1967 e diversas Emendas Constitucionais, Atos Institucionais, Decretos, etc. que na prática alteravam o sistema eleitoral constantemente, visando a beneficiar a permanência e os interesses dos militares no poder. Exemplo bastante conhecido dessas movimentações é o Ato Institucional nº 5 que fechou o Congresso Nacional.

As pressões e movimentos por democracia foram ganhando força até que em 1985 foi finalmente promulgada a Emenda Constitucional nº 25 que previu a autorização para a realização de eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República e a criação de partidos políticos (até então a regra era a do bipartidarismo e de eleições indiretas para o Poder Executivo). Foi também esta emenda que previu o direito de voto aos analfabetos, ampliando de modo expressivo a quantidade de eleitores no país. Em 1986 foi enfim convocada a Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração da Constituição de 1988.

Durante todo o período ditatorial a corrupção teve presença marcante, em especial a praticada pelos ocupantes de cargos no governo (CAMPOS, 2012). Apesar da vedação de contribuições empresariais para campanhas eleitorais, foi durante a ditadura civil-militar que foram estreitados os laços entre os poderes econômicos privados e o Estado.

É notória a participação de empresários no aparelho estatal no período pós-golpe de 1964. Em uma ditadura cujos quadros mais importantes estavam repartidos entre origens militar e civil, a ampla maioria dos altos funcionários de caráter não-militar era de membros da classe empresarial, ou então podia ser entendida como representantes de interesses de capitais privados (CAMPOS, 2012, p.380).

Situação que se demonstrou ainda bastante presente logo nos primeiros anos da retomada da democracia. Logo na primeira eleição presidencial o país foi palco de escândalos relacionados a fraudes no financiamento eleitoral, fato que será abordado com maiores detalhes no tópico sobre uso de recursos privados nas campanhas eleitorais.

Apesar da Constituição de 1988 não ter trazido em detalhes uma regulamentação em torno do financiamento de campanhas, a referida carta política é bastante clara ao estabelecer os princípios e fundamentos sob os quais o país e o sistema eleitoral brasileiro deveria se erigir, em especial, os fundamentos da República (art. 1º), o regime democrático (art. 1º, V), a isonomia ou igualdade de chances (art. 5º, *caput*) e o pluralismo político (art. 17, parágrafo 3º).

Após a Constituição de 88 foram tomadas diversas medidas e aprovadas novas normas com base nos princípios consagrados por ela. Várias dessas medidas tiveram como objetivo evitar fraudes, corrupção e o uso da máquina estatal para fins eleitorais por parte dos políticos.

Nos tópicos seguintes será feita uma análise mais pormenorizada acerca das mudanças nas regulamentações sobre financiamento eleitoral por que o país passou.

3.1 A REGULAMENTAÇÃO DO USO DE RECURSOS PRIVADOS

Durante todo o regime ditatorial, até a Constituição de 1988, os partidos eram tidos como órgãos da esfera pública, de modo que todo o seu funcionamento e organização interna eram regulamentados por lei.

Havia a permissão de doações oriundas de fontes privadas para as campanhas eleitorais, com algumas vedações. Não eram permitidas contribuições de entidades estrangeiras, autoridades públicas e empresas de economia mista ou concessionárias. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 trazia, além das vedações apontadas acima, também a proibição de recebimento de contribuição vinda de empresa privada de finalidade lucrativa (art. 56), IV.

Em 1971, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos trouxe duas novas importantes previsões, a vedação para contribuições oriundas de entidades de classe ou sindicais (art. 91, IV) e a obrigatoriedade de os partidos estabelecerem limites de gastos para as campanhas eleitorais. Destaque-se que embora tenha havido a previsão para um limite de gastos nas campanhas, esse limite ficou sob responsabilidade de cada partido, na prática uma norma inócua.

Com a Constituição de 1988 houve grandes mudanças no regime político do país. Uma delas teve a ver com o entendimento sobre o caráter dos partidos políticos. Os partidos passaram a ser concebidos enquanto entidades privadas e não mais órgãos públicos. Outra mudança bastante importante teve a ver com a consolidação da extensão do voto aos analfabetos (ocorrido pela primeira vez em 1985) e do pluripartidarismo político, elementos que deram nova dimensão às disputas eleitorais.

Todas essas mudanças foram consequência dos princípios que foram consagrados pela carta magna de 88 enquanto regentes das questões eleitorais do país, reforçando o entendimento democrático sobre a livre criação e autonomia partidárias.

Mas é preciso atentar para o fato de que o desenvolvimento dos partidos no Brasil tem características bastante distintas do que ocorrido em países ditos de democracia mais consolidada (em especial os europeus) e isso possui rebatimentos bastante evidentes na sustentação financeira das agremiações partidárias brasileiras.

As significativas interrupções na ordem democrática ocorridas no Brasil, com largos períodos de regime autoritário, influenciaram o desenvolvimento dos partidos políticos, de modo que estes se consolidaram sem uma fase de integração de eleitores, a maior parte dos partidos inicia sua participação nas campanhas eleitorais sem que o financiamento delas ocorra a partir de contribuições de filiados.

Logo em seu início, a atual experiência democrática brasileira mostra-se mais dependente de recursos empresariais, sem a existência prévia de laços sólidos entre partidos com grupos sociais, que poderiam servir para financiar as atividades partidárias (BORGES, 2016, p. 108).

O desenvolvimento de partidos com as características citadas colaborou com o desenvolvimento de campanhas eleitorais com colaboração financeira quase irrisória de filiados e pessoas físicas, e forte presença do capital empresarial.

Como já dito, a Constituição de 1988 não trouxe em miúdos regramentos sobre o financiamento de campanhas eleitorais, preocupando-se apenas em traçar princípios gerais para a matéria. Mas já nas primeiras eleições presidenciais ocorridas no pós-88 restou evidente a necessidade de mudanças e de uma maior regulamentação em torno do tema.

A CPI que levou ao *impeachment* do, ex-Presidente Collor teve como centro dos debates e investigações atividades relacionadas a doações ilegais para a campanha dele e tráfico de influência entre doadores e o governo. Destaque-se que para aquela campanha valiam as regras que vedavam as contribuições oriundas de empresas privadas de finalidade lucrativa.

O relatório da CPI 52/92 apontou que a sociedade da época considerava a proibição de doações empresariais irreal e fantasiosa, um convite à ilegalidade, de modo que seria fundamental para a transparência das campanhas a legalização dessas doações, embora isto não fosse a solução definitiva.

Toda a movimentação e debates em torno dos escândalos de corrupção que levaram ao impedimento do Presidente Collor conduziram também à elaboração de uma lei temporária para regulamentar as eleições de 1994 que trazia a previsão de arrecadação de recursos de empresas privadas com finalidade lucrativa para as campanhas eleitorais, com ressalva de que estas deveriam obedecer a um limite estabelecido e a inobservância dessa limitação passou a ser considerado crime eleitoral. Estas previsões foram mantidas quando da aprovação da Lei das Eleições de 1997.¹¹

Aqui cabe observar que, embora tenha sido retomada a previsão de doação por parte das empresas privadas de finalidade lucrativa às campanhas

¹¹ "Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações; § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição."

eleitorais, manteve-se a proibição de contribuição quanto às entidades de classe e sindicais. Fato que colocou em condição de desigualdade os partidos/candidatos ligados aos interesses políticos dos trabalhadores, já que o apoio material e financeiro não poderia vir das contribuições sindicais, enquanto que os candidatos alinhados aos interesses patronais ficaram livres para serem patrocinados por eles através de recursos empresariais.

Depois o leque de vedações foi crescendo e contribuições advindas de entidades beneficentes e religiosas, esportivas, organizações da sociedade civil de interesse público e as não-governamentais que recebem recursos públicos, também entraram para o referido rol.

Como é de se esperar, as modificações nas regulamentações sobre financiamento de campanhas eleitorais têm impactos práticos na configuração da democracia brasileira e seu parlamento. Inclusive algumas modificações ocorridas na legislação acerca do financiamento de campanhas têm como objetivo transformar uma determinada realidade, de modo a incentivar ou desestimular certas ações.

Todas as eleições entre 1994 e 2014 ocorreram sob a orientação de legislações que autorizavam a contribuição de recursos financeiros de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais. Não surpreende que a larga maioria das pessoas jurídicas que financiaram campanhas nesse período foram empresas privadas de fins lucrativos.

E como no decorrer desses vinte anos pouquíssimas medidas implicaram desestímulo às doações de pessoas jurídicas, ao longo do tempo, elas figuraram como as principais financiadoras de campanhas eleitorais de candidatos e partidos no Brasil.

Nas próximas páginas trataremos da análise das prestações de contas dos pleitos de 2010, 2012, 2014 e 2016 de candidatos e partidos políticos no Brasil a fim de observar a dimensão do financiamento privado de campanhas eleitorais no Brasil nos últimos pleitos. Alguns dados relacionados ao tema são bastante reveladores.

Com relação à composição atual da Câmara dos Deputados, que teve seus membros eleitos no pleito de 2014: dos vinte e cinco partidos que possuem representantes eleitos para Câmara dos Deputados, apenas quatro não tiveram a maior parcela da campanha sustentada com recursos de pessoas jurídicas (PPL, PSL, PSOL e PTB). Nenhum dos únicos três partidos (PCB, PCO e PSTU) que não receberam contribuições de empresas na campanha eleitoral de 2014 conseguiram eleger representantes ao Congresso Nacional.¹²

Dos dez partidos hoje existentes que não possuem representação na Câmara dos Deputados, apenas três tiveram a maior parte do seu financiamento oriundo de pessoas jurídicas (PTC, PMN e PRTB). Dos outros sete partidos que não elegeram deputados federais ou senadores no referido pleito, dois foram criados apenas no ano seguinte (NOVO e PMB), dois tiveram a maior parte dos recursos provenientes de outros candidatos ou comitês (PRP e PSDC), um dos partidos teve a maior parte do seu financiamento vindo de pessoas físicas (PSTU), um teve todas as contribuições utilizadas oriundas de pessoas físicas (PCB) e um obteve do próprio partido todos os recursos utilizados nas eleições (PCO).¹³

Com relação às eleições para os cargos à presidência da república e aos governos estaduais a dinâmica é a mesma. Os Gráficos 1 e 2, abaixo, mostram o quantitativo dos recursos doados diretamente por pessoas jurídicas, pessoas físicas e pelos partidos para as campanhas eleitorais dos candidatos vencedores em 2010 e 2014, por região.

Foram excluídas da elaboração dos gráficos as doações feitas através de outros comitês e/ou candidatos, visto que, apesar de serem quantitativamente bastante relevantes, as contribuições feitas por este mecanismo, via de regra são doações feitas originalmente por pessoas jurídicas ou físicas, ou seja, na prática são doações indiretas desses setores.

Exemplo disso é que, no ano de 2010, tiveram a totalidade, ou quase, de suas campanhas sustentadas por recursos de outros comitês e/ou candidatos,

¹² Todas as informações relacionadas ao financiamento eleitoral dos partidos foram obtidas no sítio eletrônico do TSE.

¹³ Idem.

os governadores eleitos dos estados do CE (100%), PA (98,15%), TO (98,08%) e SP (97,08%), o mesmo ocorreu com a campanha da Presidenta da República eleita (91,54%). Outros estados em que os governadores eleitos em 2010 declararam doações significativas¹⁴ como oriundas de outros comitês e/ou candidatos foram os de SC (88,76%), MA (62,49%), GO (48,15%) e RN (44,74%).

Em 2014 ocorre situação semelhante. Estados que tiveram governadores eleitos com porcentagem significativa de recursos de campanha doados como de outros candidatos e/ou comitês foram: RJ (97,14%), PA (97,08%), SP (96,66%), SC (92,88%), PE (78,96%), TO (78,6%), MA (67,64%), RS (66,48%), MG (45,7%), SE (36,95%), RR (36,83%) e AM (35,56%).

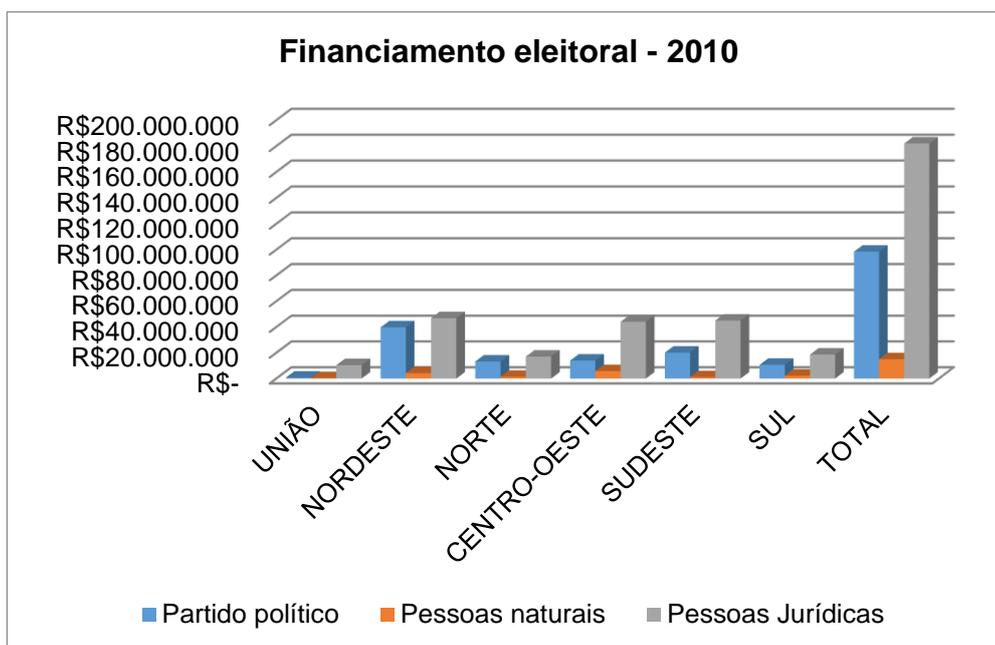
Importante destacar que, de acordo com o relatório do TSE das eleições de 2014, em pelo menos sete dos doze estados citados acima, o financiamento eleitoral dos comitês financeiros de governadores eleitos foi composto em mais de 49% por recursos de pessoas jurídicas.¹⁵

De modo que fica verificado que grandes valores oriundos de pessoas jurídicas são utilizados de modo indireto nas campanhas eleitorais de diversos candidatos, mas restam encobertos ou confundidos entre recursos oriundos de outras fontes, dificultando a identificação com precisão do quanto de valores doados por empresas foi utilizado nas campanhas eleitorais citadas.

¹⁴ Acima de 30% do total de doações recebidas para a campanha eleitoral.

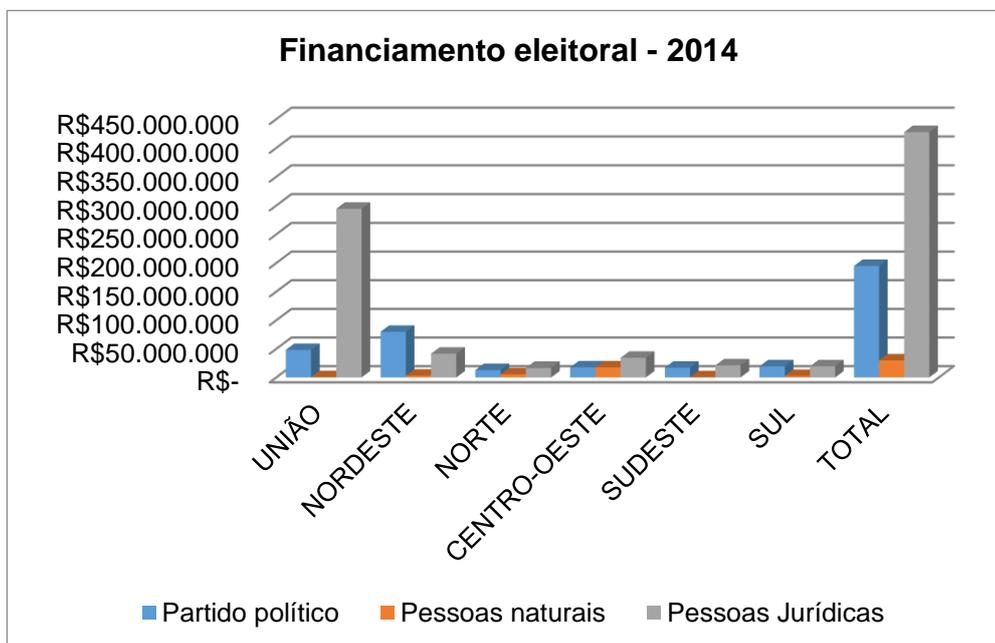
¹⁵ Do total arrecadado, os comitês financeiros de governadores eleitos dos estados citados tiveram financiados por pessoas jurídicas as seguintes percentagens: AM 95,28%; TO 90,43%; RJ 75,81%; RS 55,60%; PE 50,06%; MA 49,51%; MG 49,04%; PA 37,57%; SE 37,90%; SP 27,17%; não foram encontrados dados dos comitês relativos aos estados de SC e RR.

Gráfico 1 - Financiamento eleitoral dos candidatos eleitos (cargos do executivo) 2010



Fonte: elaboração própria a partir de informações obtidas no portal eletrônico do TSE

Gráfico 2 - Financiamento eleitoral dos candidatos eleitos (cargos do executivo) 2014



Fonte: elaboração própria a partir de informações obtidas no portal eletrônico do TSE

Como é possível perceber no Gráfico 1, no pleito de 2010, em todas as regiões do país, o somatório das contribuições para campanhas eleitorais feitas diretamente por pessoas jurídicas aos candidatos eleitos superaram os valores doados por pessoas físicas e por partidos políticos.

No Gráfico 2 observa-se que a dinâmica do pleito de 2010 se repetiu nas eleições de 2014, dessa vez com aumento significativo dos valores envolvidos na campanha eleitoral para presidente. Com exceção da região nordeste, onde os valores doados por partidos políticos foram maiores que os doados diretamente por pessoas jurídicas, em todas as outras regiões, as contribuições feitas de forma direta por pessoas jurídicas representaram a maior parte dos valores doados aos candidatos vencedores.

Importante repetir o alerta quanto ao fato de que provavelmente o total dos recursos provenientes de pessoas jurídicas utilizados nas campanhas analisadas é maior que o constante nos gráficos. Ainda que tenhamos isolado as doações advindas de outros comitês e candidatos como dito anteriormente, as doações oriundas de pessoas jurídicas ainda podem ter sido contabilizadas como doações do partido político. Isto porque a legislação vigente à época previa a possibilidade de as pessoas jurídicas doarem aos partidos e comitês financeiros, que depois repassavam tais recursos aos candidatos.

A partir dos dados coletados é possível aferir que a quase totalidade dos partidos brasileiros, até enquanto foi permitido pela legislação, tiveram parcelas significativas de suas campanhas sustentadas por empresas privadas.

Outro fator importante para compreender a relação do financiamento privado e a influência do poder econômico nas eleições do país é que nenhum dos partidos que não receberam recursos oriundos de empresas privadas e tiveram suas campanhas financiadas essencialmente por recursos de pessoas físicas e/ou recursos públicos do fundo partidário, tiveram representantes eleitos a cargos do executivo nos pleitos em que a legislação previa a possibilidade de doações vindas de pessoas jurídicas.¹⁶

De modo que resta evidente a existência de uma correlação entre financiamento empresarial dos partidos e as vitórias eleitorais das suas candidaturas ao Congresso Nacional nas eleições ocorridas até 2014. Afinal, as

¹⁶ Vale destacar que não se quer apontar a origem dos financiamentos desses partidos como as únicas motivações para a não eleição de seus candidatos.

relações entre empresas privadas e a vida política do país encontraram na legislação eleitoral corrente entre os anos de 1994 e 2014 um ambiente fértil para se fortalecerem.

Ainda que *a priori* não se possa afirmar que as contribuições oriundas de pessoas jurídicas sejam prejudiciais ao funcionamento do sistema ou ao equilíbrio das disputas eleitorais, prevalece o entendimento de que o poder econômico e o dinheiro é que devem ser controlados pela democracia e não o contrário, sob pena de termos um sistema que na prática não se adequa aos princípios democráticos constantes na Carta Magna, em especial a isonomia no âmbito eleitoral e a impugnação de mandato na hipótese de abuso de poder político ou econômico.

Diante disto, diversos estudos investigaram as motivações que levavam as pessoas jurídicas, em especial as empresas, à conceder suporte financeiro para as campanhas eleitorais de candidatos e partidos, assim como aprofundaram discussões sobre a necessidade de imposição de limites à participação das pessoas jurídicas na vida política do país, entre eles os feitos por Scheffer e Bahia (2011) e Speck (2011).

Encontramos estudos que apontaram como possíveis causas a afinidade ideológica (SPECK, 2011) ou mesmo a “motivação cívica” do empresariado em doar àqueles candidatos de sua preferência. No entanto, nos parece mais coerente, devido às constantes comprovações de relações fraudulentas envolvendo candidatos e empresariado, a posição expressada por Gomes (2012):

Por óbvio, o financiador não empenha seus recursos por altruísmo ou amor à pátria amada e idolatrada, senão com o fito de ampliar sua rede de influências, ter acesso a canais oficiais e até mesmo interferir em decisões estatais (GOMES, 2012, p. 290).

Embora as pesquisas não possam concluir que toda atividade de contribuição empresarial para as campanhas eleitorais tenha por fim obter alguma vantagem que extrapole os limites morais e democráticos, há evidências que justificaram suficientemente as preocupações existentes acerca da influência indevida do poder econômico nas disputas eleitorais.

Os ramos empresariais que protagonizaram as doações eleitorais, quais sejam, construção civil, setor financeiro e indústria pesada, se alternavam na preponderância das doações de acordo com o pleito, de modo a doarem de forma mais volumosa às campanhas de cargos que na distribuição de competências legais estariam responsáveis pelos seus respectivos setores. Exemplo, o setor financeiro investiu muito mais nos pleitos presidenciais do que nos demais. (SAMUELS, 2007)

Somam-se a isto os constantes escândalos de corrupção, envolvendo políticos e capital privado, que assolaram o país e tomaram conta dos noticiários, inclusive internacionais.¹⁷

Estes elementos foram intensificando o clamor e pressão populares por transformações nas regras relacionadas ao financiamento das campanhas eleitorais e ao combate à corrupção no país.

Diante da pressão popular por uma reforma no sistema eleitoral, algumas medidas foram tomadas por parte da própria sociedade civil organizada, que deu andamento a projetos com vistas a seu aprimoramento. Exemplo desses movimentos, com resultados bastante nítidos, foram as iniciativas que originaram a Lei da Ficha Limpa e a ADI 4650.

Enquanto a Lei da Ficha Limpa representou uma tentativa de moralizar o cenário político do país, ao encrudescer os casos de inelegibilidade infraconstitucionais, a ADI 4650, de iniciativa da OAB, questionava os critérios adotados pelo legislador para o financiamento de campanhas por entender que feriam, entre outros princípios, o da isonomia e o democrático, de modo que visava a proibir de vez a possibilidade de doação financeira de empresas a campanhas eleitorais e partidos, e foi o que fizeram.

Especificamente com relação ao julgamento da ADI 4650, que declarou inconstitucionais as doações de empresas a campanhas eleitorais e partidos políticos, é preciso destacar a pouca credulidade que a corte constitucional julgadora desta ação demonstrou de que o poder legislativo viesse a aprovar,

¹⁷ Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-socio/corruptcao-no-brasil-repercute-no-mundo>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

sem a provocação suscitada por aquela decisão, medida que, na prática, encerrasse com a principal fonte de recursos de campanha eleitoral até então utilizada para alçar a grande maioria dos seus membros aos seus cargos públicos.¹⁸

O julgamento da ADI 4650 representou a grande “virada” na configuração dos recursos utilizados para o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. A posição tomada pelo STF, na prática, obrigou a mudança do eixo do financiamento, que até então era composto por empresas e pessoas jurídicas. Revelando esta intenção, o Ministro Dias Toffoli afirma em seu voto:

Afastadas as empresas privadas do financiamento do processo eleitoral, a cidadania retoma seu necessário e imprescindível papel no exercício da soberania, estimulando-se, assim, inclusive, a reaproximação entre partidos políticos, candidatos e eleitores, estímulo esse que se traduz, portando, em comprometimento não só emocional, mas também financeiro.

Na esteira desse julgado houve a reforma eleitoral de 2015, com a aprovação da Lei 13.165/2015, que trouxe diversas inovações impulsionadas em grande parte pela decisão do STF.

Além da vedação de doações advindas de pessoas jurídicas de finalidade lucrativa, entre as medidas tomadas pela referida reforma e que foram aplicadas já ao pleito de 2016, está a imposição de um teto de gastos rígido estabelecido pela própria justiça eleitoral, e não mais pelos partidos.¹⁹ Para as pessoas naturais, o limite de doações financeiras ficou em até 10% do faturamento bruto do ano anterior ao pleito (Art. 23. § 1º da Lei 13.165/2015).

Ressalte-se que os artigos 5º, 6º, 7º, 8º da Lei 13,165/2015 que tratavam do limite de gastos e traziam a previsão de que o gasto máximo com as campanhas deveriam se limitar a um valor em torno de 70% do maior gasto realizado nas eleições anteriores para o mesmo cargo, com vistas à diminuir os custos de campanha, foram posteriormente revogados pela Lei 13.488/2017.

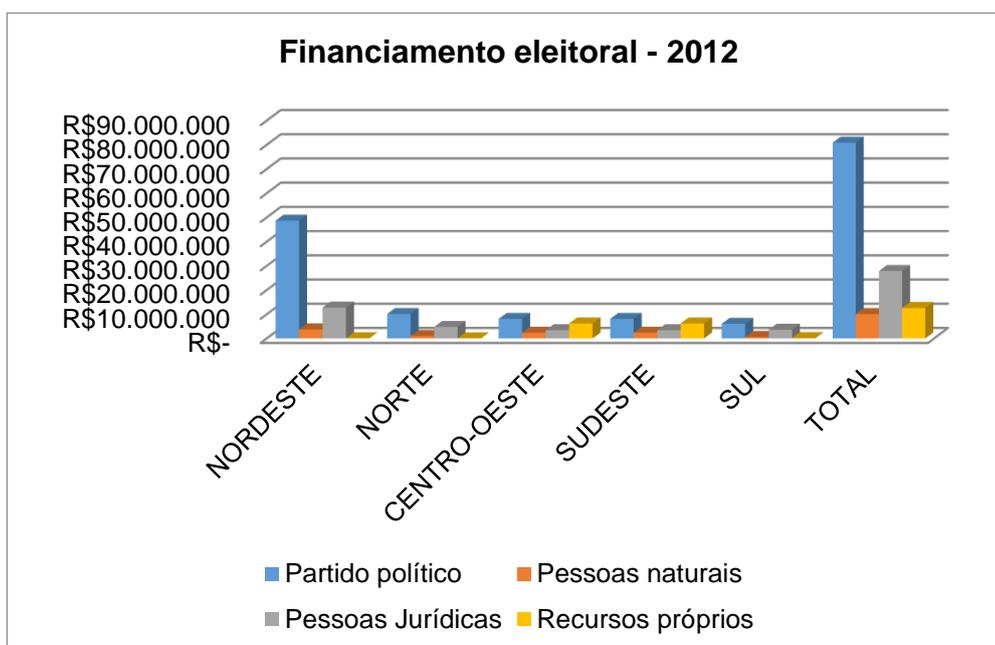
¹⁸ Acreditamos relevante o fato que dentre os *Amici Curie* que solicitaram habilitação para pronunciar-se na ADI 4650 apenas um tratou-se de partido político.

¹⁹ “Art. 18. Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.”

No sentido de examinar como restou configurada na prática a aplicação das mudanças legislativas apontadas pela reforma eleitoral de 2015, fizemos um estudo comparativo entre os dados relativos ao financiamento eleitoral dos candidatos vitoriosos ao cargo de chefe de executivo das capitais brasileiras nos anos de 2012 e 2016, e para melhor compreensão produzimos os Gráficos 3 e 4, com base nesse estudo.

Convém destacar que a redução pela metade do tempo de campanha eleitoral, e a diminuição de 45 para 35 dias de veiculação de propaganda eleitoral no rádio e TV gerou relevante impacto no volume de recursos e gastos eleitorais necessários ao pleito de 2016.

Gráfico 3- Financiamento eleitoral dos candidatos eleitos (cargos executivo capitais) - 2012



Fonte: elaboração própria a partir de informações obtidas no portal eletrônico do TSE

Ao analisar o Gráfico 3, no pleito de 2012, no que se refere ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos eleitos ao cargo de prefeito das capitais, as contribuições advindas diretamente de pessoas jurídicas representaram aproximadamente 21,20% do somatório de contribuições oriundas de partido político, pessoas naturais, pessoas jurídicas e recursos próprios. Enquanto isso as doações vindas de pessoas físicas totalizaram

apenas 7,68%, ficando atrás do quantitativo doado pelos próprios candidatos às suas campanhas (9,58%).

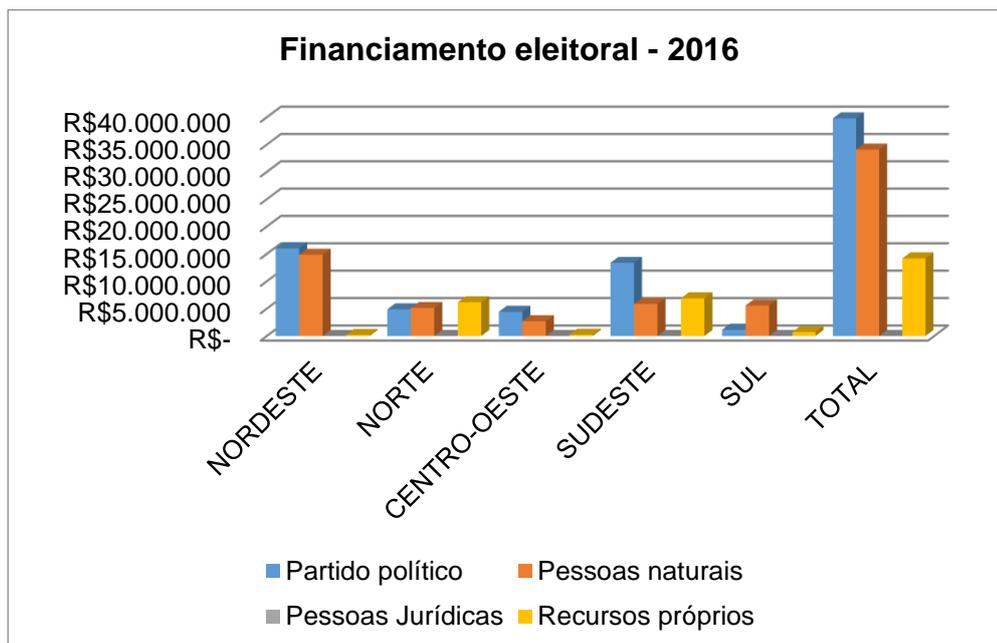
A maior parcela de contribuição financeira, no caso das eleições municipais, cabia aos partidos políticos. Um total de 61,54%. Mas aqui cabe uma relevante ressalva. Tal qual ocorria nos demais pleitos, as pessoas jurídicas costumavam fazer doações às campanhas eleitorais aos partidos políticos e/ou comitês financeiros de campanhas, que faziam o repasse às candidaturas, significando que parte importante das doações atribuídas como oriundas dos partidos políticos aos candidatos vitoriosos, em verdade tem como origem empresas.

Destaca-se ainda que em 2012, de acordo com o relatório produzido pelo TSE sobre as eleições do referido ano, as vinte maiores doadoras (pessoas jurídicas) contribuíram ao todo, na época, com cerca de 448 milhões de reais e pelo menos 24 partidos foram beneficiados com alguma parcela desse valor.

Um detalhe importante com relação às doações oriundas de pessoas físicas às campanhas eleitorais é que elas já possuíam um papel quantitativamente mais relevante nas eleições municipais do que nos pleitos estaduais e para presidente.²⁰

²⁰ Observação feita a partir da comparação entre dados constantes do endereço eletrônico do TSE sobre as eleições dos anos de 2010, 2012, 2014 e 2016.

Gráfico 4 - Financiamento eleitoral dos candidatos eleitos (cargos executivo capitais) - 2016



Fonte: elaboração própria a partir de informações obtidas no portal eletrônico do TSE

Se observados os dados do pleito de 2016, quando já estavam em vigor as inovações trazidas pela reforma eleitoral de 2015, é evidente que quantitativamente o impacto na arrecadação foi grande. Mas também é preciso lembrar que motivada pela diminuição dos dias de campanha também era esperada uma diminuição dos custos necessários para sustentação de uma campanha.

É possível notar no Gráfico 4 que percentualmente as contribuições feitas pelos partidos políticos se mantêm como principal fonte de recursos, assim como na disputa municipal anterior (45,20%). Com relação aos recursos de pessoas físicas há um salto, e eles passam a configurar 38,70%, percentagem assemelhada às contribuições partidárias. Também têm aumento relevante as contribuições oriundas dos próprios candidatos, alcançando 16,10%.²¹

Contudo, não acreditamos ser possível afirmar que a dinâmica de aumento percentual das contribuições de pessoas naturais apresentadas na

²¹ Considerados para o cálculo total apenas os recursos oriundos diretamente de pessoas físicas, partidos políticos e os recursos próprios de candidatos.

disputa eleitoral de 2016 irão se manter. Fazemos tal afirmação essencialmente por dois motivos, quais sejam: a) o universo de análise bastante restrito de pleitos ocorridos sob a proibição de doações vindas de empresas, apenas uma eleição, e b) as novas mudanças na regulamentação sobre financiamento público de campanha ocorridas em 2017, que aumentaram significativamente o montante financeiro disponível às agremiações políticas através do fundo partidário.

Sobre as mudanças estabelecidas em 2017 trataremos com maior profundidade no tópico em que será abordado o tema do Fundo Eleitoral.

3.2 NORMATIZAÇÃO DO USO DE RECURSOS PÚBLICOS

No Brasil os recursos estatais colaboram com a sustentação financeira das campanhas eleitorais de duas formas: direta e indiretamente. De forma direta tem-se a destinação de valores aos partidos políticos através do fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos (o Fundo Partidário) e, mais recentemente, do Fundo Eleitoral. E, de modo indireto, recursos públicos financiam o espaço utilizado nas mídias para a veiculação da propaganda partidária e são concedidas isenções tributárias às agremiações.

3.2.1 Fundo partidário e Fundo eleitoral

A primeira legislação que tratou do financiamento público de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil data de 1965. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos da época (Lei nº 4.740 de 1965) criou o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, mais conhecido como Fundo Partidário, que seria composto por recursos advindos de multas de natureza eleitoral, doações privadas e recursos orçamentários definidos por lei.²²

Até a Lei dos Partidos Políticos de 1995 (pós-Constituição de 1988), apesar de já existir, o fundo partidário tinha pouca importância devido ao baixo valor que possuía. A referida lei modificou essa realidade porque na prática

²² “Art. 60. É criado o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, que será constituído: I - das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanentes ou eventual; III - de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o art. 75, inciso V.”

alterou o volume de recursos significativamente, pois trouxe as dotações orçamentárias da União, estipulando que estas correspondessem a um valor achado em base a uma fórmula que multiplica o número de eleitores por um valor periodicamente atualizado, o que significou um grande aumento nos valores destinados ao fundo.²³

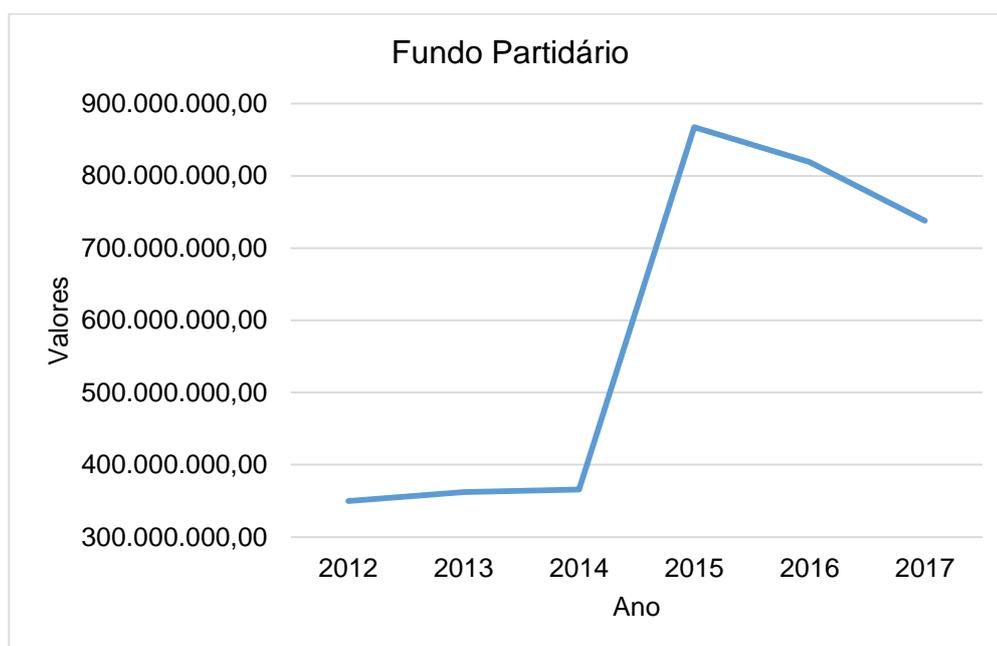
Importante dizer que os recursos do Fundo Partidário não se destinam exclusivamente às campanhas eleitorais, ao contrário, seu propósito principal vem a ser o desenvolvimento dos partidos políticos, custeando as atividades cotidianas das agremiações, tais como custeio das sedes e serviços dos partidos, além de estimular o desenvolvimento da propaganda doutrinária e política, por meio da reserva de um percentual a ser aplicado em programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, e para pesquisas, doutrinação e educação política. Assim, por meio da regulamentação do uso dos recursos públicos ocorre um direcionamento da atuação dessas organizações.²⁴

O Gráfico 5, logo abaixo, mostra a progressão dos valores totais do fundo partidário distribuídos entre os partidos em cada ano, entre 2012 e 2017, de modo a demonstrar o volume de recursos estatais utilizados com a finalidade de apoiar materialmente as agremiações nos últimos anos.

²³ “Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.”

²⁴ “Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites: a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional; b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal; II - na propaganda doutrinária e política; III - no alistamento e campanhas eleitorais; IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido; V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;”

Gráfico 5 - Fundo Partidário (2012 - 2017)



Fonte: elaboração própria a partir de informações obtidas no portal eletrônico do TSE

É possível observar uma escalada nos valores do Fundo Partidário no ano de 2015. A explicação para isso reside na preocupação dos parlamentares da época em relação aos escândalos de corrupção envolvendo as doações de empresas aos políticos nas campanhas eleitorais. De modo que a proposta de aumento do orçamento destinado ao fundo pretendia reduzir a necessidade de doações empresariais às campanhas, num contexto em que se discutia inclusive propostas de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais.²⁵

Antes mesmo do julgamento do STF que impossibilitou as doações oriundas de empresas às campanhas eleitorais já movimentava-se no sentido de suprir a possível lacuna que a ausência dos recursos dessas entidades privadas deixaria. A solução encontrada foi então o aumento dos recursos públicos destinados às disputas eleitorais. O aumento significativo dos recursos do fundo partidário em 2015 foi o primeiro passo.

²⁵ À época o projeto original de orçamento elaborado pelo governo (Dilma/PT) destinava 289,5 milhões para o fundo, valor que foi elevado para R\$ 867,5 milhões pelo relator do orçamento no Congresso, o senador Romero Jucá (PMDB/RR), valor este que foi por fim sancionado pela então presidenta.

Em 2017, com a aprovação da Lei 13.487/2017 que alterou a Lei das Eleições e a Lei dos Partidos Políticos, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), também chamado como Fundo Eleitoral.

O Fundo Eleitoral consiste em um fundo de recursos públicos que será disponibilizado aos partidos em eleitorais com a finalidade exclusiva de financiar campanhas eleitorais. A sua regulamentação prevê inclusive a devolução ao Tesouro Nacional das quantias não utilizadas na campanha.

Os defensores de sua criação afirmaram que este fundo busca solucionar a necessidade dos partidos políticos e candidatos em ter recursos financeiros para a realização das campanhas eleitorais, tendo em vista a proibição de doações de empresas.

A primeira experiência de pleito com a utilização do Fundo Eleitoral será feita nas eleições de 2018. O montante destinado à ele para 2018 já foi definido no Orçamento da União e gira em torno de R\$ 1,7 bilhão.

Uma questão importante sobre a temática do uso de recursos públicos tem relação com os seus critérios de distribuição entre os partidos, uma vez que a escolha das bases sob as quais de darão a disponibilização dos recursos públicos pode colaborar para o equilíbrio ou não da disputa eleitoral.

O Brasil adota um sistema de partilha dos fundos partidário e eleitoral que combina dois critérios, de modo que: no fundo partidário uma parcela menor (5%) é dividida de modo equitativo entre os partidos registrados perante a Justiça Eleitoral e o montante restante (95%) é disponibilizado proporcionalmente aos partidos com base à força eleitoral que obtiveram na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; já o fundo eleitoral obedecerá a seguinte distribuição:

- I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;
- II - 35% (trinta e cinco por cento), 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% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Importante dizer que mesmo entre os parlamentares que defendem o financiamento público de campanha, houveram aqueles que se posicionaram contra a lei que criou o fundo eleitoral por conta da previsão quanto à forma de distribuição.

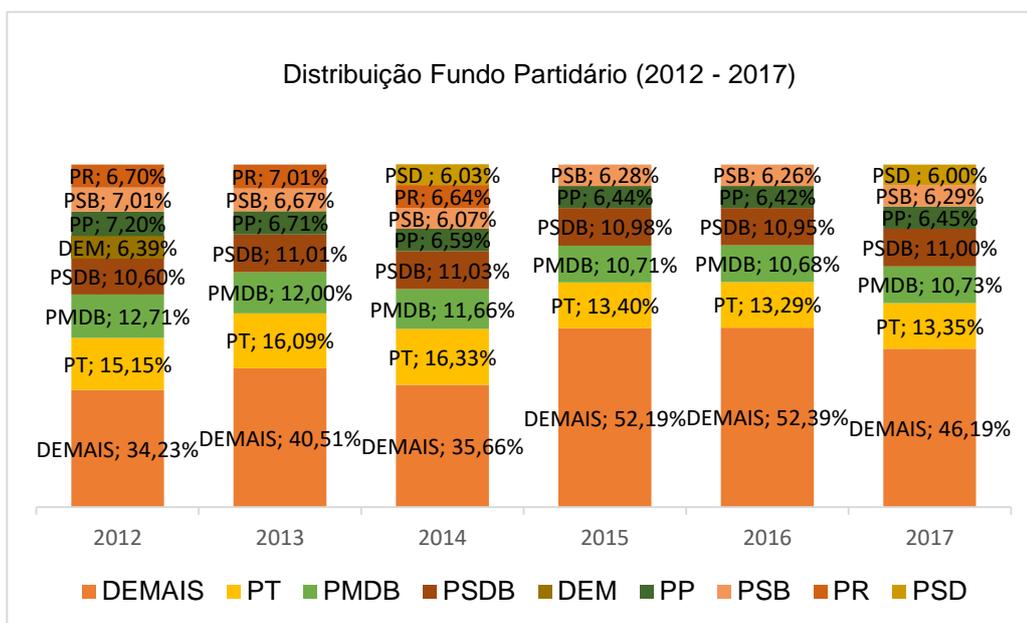
Existem ainda outros requisitos para a utilização dos recursos públicos após a distribuição, como é o caso de decisão de março de 2018, proferida na ADI 5.617, em que o STF determinou a destinação mínima de 30% do total de recursos do Fundo Partidário utilizado nas campanhas eleitorais devem ser reservados às candidaturas femininas.²⁶

As informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral acerca da distribuição entre os partidos dos valores relativos ao Fundo Partidário entre os anos de 2012 a 2017, demonstram uma baixíssima alteração entre as porcentagens recebidas pelas agremiações nos últimos anos, bem como uma concentração de cerca de metade do fundo em apenas cinco partidos, pelo menos durante os últimos seis anos, como é possível observar através do Gráfico 6.

Destaque-se ainda que a concentração de recursos ocorre em benefício quase que sempre dos mesmos partidos, enquanto que para as demais siglas (pelo menos mais três dezenas delas) sobram a outra metade dos recursos.

²⁶ Há uma consulta em curso junto ao TSE que questiona se a decisão do STF sobre o Fundo Partidário também deve ser aplicada ao Fundo Eleitoral.

Gráfico 6 - Distribuição Fundo Partidário (2012 - 2017)

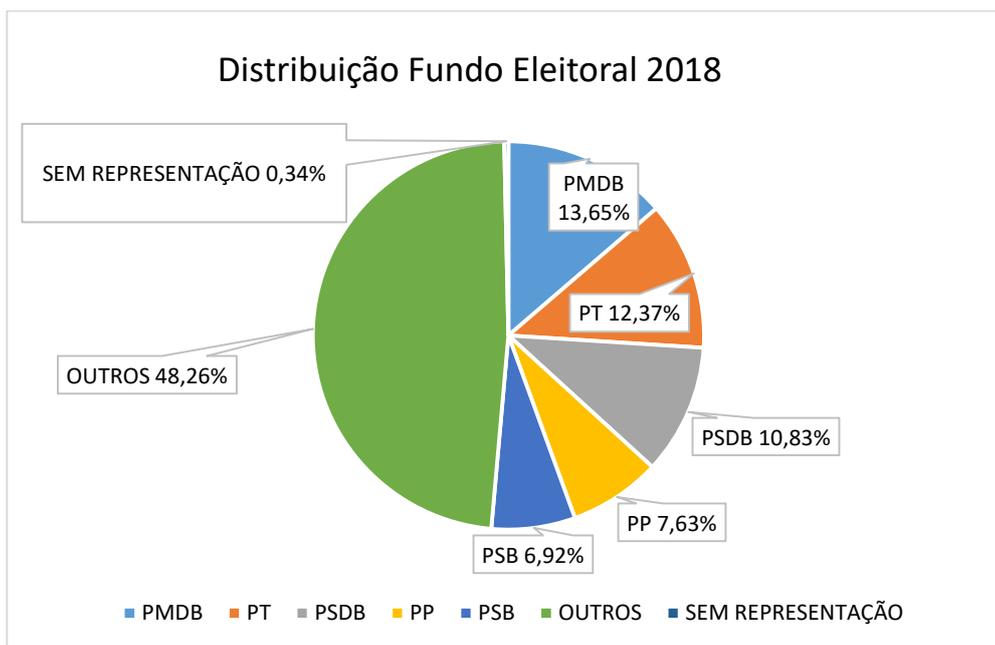


Fonte: elaboração própria a partir de informações obtidas no portal eletrônico do TSE

Os critérios definidos até então para a distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral seguem a mesma lógica que leva à concentração dos recursos públicos em alguns poucos partidos, de forma que apenas 2% do valor total do fundo será distribuído por igual entre os partidos²⁷. A previsão de distribuição de 2018 está apontada no Gráfico 7, abaixo:

²⁷ Art. 5º Os recursos do FEFC devem ser distribuídos, em parcela única, aos diretórios nacionais dos partidos políticos, observados os seguintes critérios (Lei nº 9.504/1997, art. 16-D): I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE; II - 35% (trinta e cinco por cento), 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% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. (Resolução TSE Nº 23.568, de 24 de maio de 2018)

Gráfico 7- Distribuição Fundo Eleitoral 2018



Fonte: elaboração própria a partir de informações obtidas no portal eletrônico do TSE

Conforme se observa no Gráfico 7, cerca de 52% dos recursos do Fundo Eleitoral irão para cinco agremiações partidárias: PMDB, PT, PSDB, PP e PSB. Enquanto que outras vinte e quatro siglas ficarão com 48% e ainda outros cinco partidos, por não possuírem representação nas casas do Congresso Nacional, serão beneficiados com menos de 0,5% dos recursos do referido fundo.

A dinâmica da distribuição do Fundo Partidário aponta pra uma centralização dos recursos em um número reduzido de partidos políticos. Confirmando o que diz Zovatto (2005) sobre a utilização do critério de desempenho eleitoral para distribuição proporcional dos recursos públicos:

Embora esse critério seja razoável, pois considera o grau de enraizamento social de cada partido e seu caudal eleitoral, também é certo que tende a prolongar as desigualdades entre os chamados partidos grandes e os pequenos, assim como com os de recente incorporação à disputa político eleitoral (ZOVATTO, 2005, p.303).

No caso brasileiro os partidos ficam sujeitos durante quatro anos ao resultado obtido no último pleito para a Câmara dos Deputados. No casos dos partidos criados entre dois pleitos a situação ainda é agravada, pois só terão acesso à parcela de 5% do fundo partidário que é dividida igualmente entre as

agregiações, o que contribui para o aumento da desigualdade de recursos entre os partidos.

Acrescenta-se ainda que, apesar do desempenho eleitoral das agregiações possuir muitas variáveis, como já demonstrado neste trabalho, o volume de recursos utilizados nas campanhas eleitorais é uma das mais relevantes. De modo que, em um contexto que os candidatos beneficiados com as maiores doações de empresas obtiveram mais votos, a distribuição de fundos estatais com base no desempenho eleitoral, alimenta a influência do poder econômico sobre o poder político.

Assim, por se utilizar do critério de distribuição proporcional em base ao número de parlamentares eleitos para a quase totalidade dos recursos do Fundo Eleitoral (98%) e apenas 2% dos recursos serem distribuídos de forma igual, acreditamos que a forma de partilha deste fundo contribui para uma tendência à manutenção da configuração do peso atual das agregiações no parlamento.

Isto somado à aprovação recente de modificação na Constituição Federal que criou uma cláusula de desempenho para que os partidos tenham acesso ao Fundo Partidário cria fortes inclinações à liquidação de diversos partidos. De modo que esta cláusula efetivamente se comporta como instrumento para a diminuição do número de partidos existentes, já que retira o suporte financeiro estatal para a manutenção deles.

A priori, a criação de critérios para distribuição de recursos públicos não é algo prejudicial, desde que norteados pelos princípios democráticos e de igualdade eleitoral, de modo a buscar um equilíbrio na disputa.

Ocorre que, a criação da referida cláusula sem que houvesse ocorrido uma política que permitisse uma disputa com maior equidade na distribuição de recursos apenas reforça a manutenção de uma composição parlamentar criada por um sistema que teve o poder econômico como principal regente.

3.2.2 Propaganda eleitoral gratuita

Outra forma de financiamento público de campanhas eleitorais, desta vez de forma indireta, é o custeio por parte do Estado de horário para veiculação de

propaganda eleitoral nos meios de comunicação (rádio e TV). É que “embora essa propaganda seja chamada de “gratuita”, a verdade é que o custo do tempo no rádio e na televisão é financiado pelos cofres públicos, por meio de compensação tributária” (TELLES, 2009, p.57)

Também conhecido como direito de antena, a previsão legal dessa forma de financiamento existe desde a elaboração do Código Eleitoral, em 1965, e estabelece um tipo de financiamento público exclusivo nesta área, visto que é vedada a veiculação de propaganda partidária ou eleitoral em horário pago por particulares.

O regulamentação da propaganda eleitoral gratuita guarda relação com o equilíbrio eleitoral, visto que busca a garantia de acesso dos partidos às emissoras mais potentes de radiodifusão, evitando o veto à difusão de determinadas ideias e o prejuízo à formação de opinião dos eleitores.

O grande mérito dessa regulamentação está na contribuição para a efetivação do direito à informação por parte dos eleitores, que passam a possuir maiores meios de conhecer os candidatos e as propostas que concorrem na disputa eleitoral.

Nas palavras de Gomes (2012):

A propaganda é instrumento indispensável, de importância primordial, na campanha. Sem ela, é praticamente impossível alcançar a vitória no certame eleitoral. É pela propaganda que o político torna pública sua candidatura, levando ao conhecimento geral os projetos que defende e as ações que pretende implementar; com isso, sua imagem, suas ideias e propostas adquirem grande visibilidade perante o eleitorado (GOMES, 2012, pág. 289).

Considerando então o peso e poder de difusão e influência que os meios de comunicação de massa, em especial o rádio e a TV, possuem em nosso país, tem-se uma dimensão da envergadura e importância que possui a veiculação da propaganda eleitoral nesses meios.

Necessário contudo perceber que os gastos, de maneira geral bastante elevados, com a elaboração e produção dos programas veiculados nos meios de radiodifusão recaem sobre os candidatos e partidos, o que acaba por

expressar na qualidade dos programas exibidos as diferenças de poder econômico entre os concorrentes.

Já não bastando o citado acima, outro elemento que acaba resultando numa ampliação da desigualdade entre os membros em disputa nas eleições é a distribuição dos tempos de acesso aos meios de comunicação para veiculação de propaganda eleitoral.

A legislação que rege o tema determina, desde a edição da Lei 13.165/2015, que do tempo disponível para a propaganda eleitoral, 90% deve ser distribuído de forma proporcional ao número de representantes que o partido tenha na Câmara dos Deputados e os outros 10% devem ser divididos igualmente entre todas as agremiações. A regra anterior destinava um terço do tempo à divisão igualitária entre os partidos.

Essa nova forma de distribuição garantiu vantagens ainda maiores para as agremiações que já possuem mais parlamentares eleitos, aumentando suas chances de alcance do eleitorado e, conseqüentemente, suas chances de obterem melhores resultados. Já que o tempo determinado às agremiações sem representação parlamentar na Câmara dos Deputados restou irrisório.

A reforma eleitoral de 2015 trouxe ainda mais algumas mudanças. Além da redução nos dias de veiculação da propaganda eleitoral no rádio e TV, de 45 para 35 dias, outra delas foi com relação aos momentos em que as propagandas serão exibidas. A legislação anterior destinava “blocos” de horários em que eram feitas as exibições, a nova regulamentação diminuiu significativamente o tempo desses blocos e diluiu parte das exibições em inserções ao longo de todo o dia de programação da TV e rádio. Essa mudança objetivou fazer com que os programas eleitorais tivessem maiores chances de ser vistos pelos eleitores.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objeto um tema bastante polêmico entre as democracias contemporâneas: o financiamento eleitoral. Em especial, nos últimos anos no Brasil, a temática tem vindo constantemente à tona para debate, em muito por conta de indícios e, não raras vezes, comprovações, de ocorrência de corrupção por meio do financiamento de campanhas eleitorais.

Com o objetivo de traçar uma análise crítica acerca das mudanças pelas quais passaram os regramentos pátrios sobre financiamento de campanhas, o que necessariamente levou à investigação dos rebatimentos práticos das transformações ocorridas, o estudo perpassou as leis relacionadas ao assunto até os dias atuais.

À luz da exposição feita sobre as diversas características dos diferentes modelos de financiamento eleitoral, quanto à origem dos recursos utilizados, existentes nas democracias atuais e dos preceitos constantes em diplomas internacionais sobre o assunto, passou-se a verificar como foi inicialmente instituído o financiamento privado de campanhas no Brasil.

Após compreender sobre a turbulenta formação dos partidos políticos no país, devido aos vários períodos de governos autoritários, e a fraca relação dessas organizações com suas bases eleitorais, foi possível entender a trajetória que firmou os recursos privados oriundos de pessoas jurídicas como principal fonte de sustento das campanhas eleitorais brasileiras durante pelo menos duas décadas.

A mais drástica modificação relativa ao financiamento privado de campanhas eleitorais aconteceu através do julgamento da ADI 4650 pelo STF, em 2015, quando esta corte votou pela inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais e partidos, fato que obrigou o parlamento brasileiro a buscar alternativas à falta que os recursos empresariais fariam nas disputas eleitorais seguintes.

A solução criada veio a ser o aumento do financiamento público para os partidos e campanhas eleitorais, movimento este que já era demonstrado desde

antes da votação da ADI citada, com a escalada nos valores aprovados no orçamento da união de 2015 destinados ao Fundo Partidário.

Provocados pelos clamores populares por medidas de combate à corrupção e principalmente pela necessidade de receita para suas campanhas, nos últimos três anos os ocupantes do legislativo têm feito diversas modificações nos regulamentos pátrios relativos ao financiamento público de campanhas eleitorais, seja direto ou indireto.

Além do aumento dos valores remetidos ao Fundo Partidário, foi recentemente criado o Fundo Eleitoral, um fundo específico para financiamento de campanhas eleitorais e que nos termos da lei ocorrerá apenas em anos de pleito eleitoral, cuja distribuição entre os partidos seguirá critérios semelhantes aos já aplicados à partilha do Fundo Partidário, uma distribuição proporcional ao número de representantes eleitos para as casas legislativas.

Dinâmica semelhante ocorreu com a regulamentação sobre a distribuição do tempo de rádio e televisão destinados à veiculação da propaganda eleitoral gratuita, que teve a parcela de tempo a ser dividida igualmente entre todos os partidos diminuída de um terço para 10% do tempo total, sendo o restante repartido proporcionalmente entre os partidos de acordo com o desempenho eleitoral que possuem, desempenho diversas vezes alcançado no passado às custas de alianças com setores de grande poder econômico que, historicamente, capturaram ilicitamente o poder político do país.

Por todo o apresentado e conforme o que foi observado quanto ao período de 2012 a 2017 com relação aos dados analisados quanto a como se deu o financiamento de campanhas eleitorais nestes anos, à distribuição do Fundo Partidário e também com base nas várias pesquisas que apontam uma relação diretamente proporcional entre os valores aplicados em campanhas e o número de votos alcançados por candidatos, a aplicação deste modelo de distribuição de fundos, o que se constata é que as mudanças ocorridas nas regulamentações sobre o tema do financiamento eleitoral caminham no sentido de colaborar com o engessamento do cenário político-partidário brasileiro.

Isto porque, na medida em que as mudanças ocorridas, de 2015 para cá, mantêm a lógica criada e alimentada por longas décadas de campanhas eleitorais ancoradas essencialmente em recursos privados de empresas, de concentração de recursos em alguns poucos partidos, tem-se um sustentáculo para a perpetuação dos grupos que dominam o cenário político do país.

A concentração de recursos em poucos partidos pode macular o princípio da igualdade de competição entre os candidatos, ainda mais quando utiliza-se como critério o desempenho eleitoral “viciado” alcançado pela cooptação do poder político pelo poder econômico.

Destaca-se uma situação de centralização de recursos que tende a se agravar diante das novas regras de impõem cláusulas de desempenho para que os partidos possam ter acesso aos recursos de financiamento público. Tema que, infelizmente, devido a própria complexidade e extensão não foi possível de ser abordado neste trabalho.

Ainda é necessárias a análise de diversos elementos para que se possa contribuir para a construção de uma solução para uma maior aproximação dos partidos políticos com as suas bases de apoio, no sentido de fazê-los independentes dos recursos públicos, mas também protegidos da influência dos grandes detentores do poder econômico. A questão da frouxa cultura de doação entre eleitores é um desses elementos.

Assim, observou-se que as mudanças ocorridas até então acerca do tema foram em sua maioria reflexos de pressões internacionais e da sociedade civil diante de mudanças objetivas ou de grandes escândalos, quase sempre mudanças de forma reativa, para remediar uma situação já colocada e que em essência parecem nada mudar. De modo que, no jogo político do país algumas regras mudaram, mas as cadeiras continuam marcadas.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Financiamento eleitoral no Brasil. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: **Direito Administrativo e Constitucional**. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>> Acesso em: 02 abr. 2018.

BORGES, Tiago Daher Padovezi. O financiamento empresarial e as campanhas legislativas de 2014: uma análise exploratória das doações diretas aos candidatos a Deputado Federal. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 15, n. 32, p. 102-125, jan. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15n32p102>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna**: financiamento político em perspectiva comparada. 2009. 152 p. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciência Política)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-23112009-102329/pt-br.php>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório das Eleições 2010**. 2011. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio-eleicoes-2010.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório das Eleições 2012**. 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio-eleicoes-2012.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório das Eleições 2014**. 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio-eleicoes-2014.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A ditadura dos empreiteiros**: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro 1964-1985. 2012. 539 p. Tese de Doutorado (Doutorado em História) – Instituto de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1370.pdf>>. Acesso em: 02 de abr. 2018.

CERVI, Emerson Urizzi. Doadores, partidos e estratégias para o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: uma análise sobre o reduzido número de doares e os elevados valores doados para os candidatos a presidente em 2014. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 15, n. 32, p. 65-101, jan. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15n32p65>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (Buenos Aires) (Org.). **Informe 2017**. 2017. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 2. ed. Brasília: Editora da UnB, 1980. Tradução: Cristiano Monteiro Oiticica.

FONSECA, Thiago do Nascimento. Doações de campanha implicam em retornos contratuais futuros? Uma análise dos valores recebidos por empresas antes e após as eleições. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 25, n. 61, p. 31-49, mar. 2017.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 646 p.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi et al. Estruturas de poder nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 28-55, abr. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191201622128>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

JUNIOR, Aloísio Zimmer. **O Estado brasileiro e seus partidos políticos: do Brasil colônia à redemocratização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. 179p.

FERREIRA, Frederico Rocha. **Corrupção no Brasil repercute no mundo**. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-socio/corruptao-no-brasil-repercute-no-mundo>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 366-393, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v16n2/a04v16n2.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2003. 311 p.

MARENCO, André. Quando leis não produzem os resultados esperados: financiamento eleitoral em perspectiva comparada. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 821-853, out. 2010.

MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. *Equidad en el financiamiento de campañas en America Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: una mirada a las elecciones en Centroamérica, 2010-2014*. **Colombia Internacional**, Colombia, n. 85, p. 53-80, set. 2015.

NORRIS, Pippa; W. FRANK, Richard; MARTÍNEZ I COMA, Ferran;. INTEGRIDAD EN LAS ELECCIONES DE AMÉRICA 2012-2014. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 70, p. 37-54, mar. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.14201/alh2015703754>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

ODILLA, Fernanda. **Além do Brasil, ex-chefes de Estado de 11 países enfrentam investigações e processos por corrupção**. 2018. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-43617234>>. Acesso em: 05 maio 2018.

RENNÓ, Lucio R. et al. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania**. São Paulo: Intermeios, 2011. 262 p.

SAMUELS, D. J., Financiamento de campanha no Brasil e Propostas de Reforma. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Janeiro/Junho 2007. 11-28.

SAMUELS, D. J., “*Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil.*” **The Journal of Politics**, vol.63, nº2, p.569-584. 2001.

SARTORI, Giovanni. **El homo videns. La sociedade teledirigida**. Mexico: Taurus, 1999.

SCHEFFER, Mário; BAHIA, Lúgia. Representação política e interesses particulares na saúde: o caso do financiamento de campanhas eleitorais pelas empresas de planos de saúde privados no Brasil. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, [s.l.], v. 15, n. 38, p.947-956, set. 2011. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s1414-32832011000300030>>. Acesso em: 03 de abr. 2018.

SILVA, Daniel Monteiro da. **Ação de impugnação de mandato eletivo: análise constitucional e novas perspectivas**. 2010. 185 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/18302/1/DanielIMS_DISSERT.pdf>. Acesso em: 03 de abr. 2018.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais: um modelo de análise baseado em dados da campanha eleitoral do Brasil em 2010**. In Conferência IPSA-ECPR “*Whatever Happened to North-South?*”. 2011. São Paulo.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado: Brasil, Estados Unidos, França**. São Paulo: Saraiva, 2009. 517p.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. XI, n. 2, p. 287-336, out. 2005.