**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

Adla Youssef Bourdoukan

**O Bolso e a Urna: financiamento político em
perspectiva comparada**

São Paulo

2009

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**O Bolso e a Urna: financiamento político em
perspectiva comparada**

Adla Youssef Bourdoukan

Tese apresentada ao Departamento
de Ciência Política da Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas
da Universidade de São Paulo, para
a obtenção do título de Doutora em
Ciência Política

Orientadora: Profa. Maria Hermínia Tavares de Almeida

São Paulo

2009

Agradecimentos

Esta tese deve muito de seus méritos a um conjunto de professores, colegas e amigos que foram interlocutores e críticos ao longo de meu doutorado.

Agradeço especialmente a minha orientadora, Maria Hermínia Tavares de Almeida, aos professores Leandro Piquet Carneiro, Fernando Limongi, à saudosa Maria D'Álva Gil Kinzo e aos demais professores do Departamento de Ciência Política da USP.

Agradeço também aos professores David Collier e Ruth Berins Collier e a todos os participantes do Seminário de pesquisa em América Latina, que frequentei durante o ano em que realizei doutorado sanduíche na University of California, Berkeley.

Aos colegas do *polmet* – seminário coordenado pelos profs. Maria Hermínia e Leandro, um muito obrigada: Alexandre Ferraz, André Zanetic, Artur Zimmerman, Bruno Caetano Raimundo, Camila Lissa Asano, Cleber da Silva Lopes, Cristiane Carneiro, Cristiane Kerches, Dayse Miranda, Emmanuel de Oliveira, Frederico Menino, Gabriela de Oliveira, Gregório Stukart, Ivan Fernandes, Leandro Consentino, Luis Guadagnin, Maurício Moya, Nadim Gannoum, Nara Pavão, Rodrigo Brandão, Rodrigo Rodrigues, Sidney Jard, Tânia Pinc, Vanessa de Oliveira e Wagner Pralon Mancuso.

Ao colega e colaborador Rafael Cortez, obrigada pela amizade e pelas discussões.

Sou grata também à Capes pelas bolsas de doutorado no país e doutorado sanduíche.

Não poderia deixar de agradecer a Márcia Staaks, Maria Raimunda dos Santos, Ana Maria Capel dos Santos, Vivian Viviani e Leonardo de Novaes, da secretaria do departamento de ciência política da USP.

Finalmente, um agradecimento especial à minha mãe, Carmen Youssef, pelo apoio constante e pelas traduções e revisões ao longo desses anos.

Resumo

Dentro do tema mais amplo do financiamento político, os objetivos desta tese são explicar o surgimento, a disseminação e os efeitos do financiamento público de partidos e campanhas eleitorais. Um dos principais achados desta tese é a constatação de que o modelo de financiamento político varia em função do sistema eleitoral. Em países com sistemas majoritários há uma tendência à adoção de financiamento exclusivamente privado; por outro lado, é possível dizer que o financiamento público é uma característica dos países com sistemas proporcionais, tamanha a sua predominância nesses países no início do século XXI. Além disso, o tipo de financiamento público também varia de acordo com o sistema eleitoral: em sistemas proporcionais é mais presente um tipo de financiamento público que utiliza critérios alocativos baseados no tempo passado, que tende a propiciar uma perpetuação do *status quo ante* partidário. Em sistemas majoritários, ao contrário, quando existe financiamento público, geralmente são utilizados critérios alocativos baseados no tempo presente, cujo efeito sobre a competição eleitoral é menos pronunciado. Esses achados sustentam a hipótese de que o financiamento público é adotado em sistemas proporcionais como instrumento de restrição do mercado eleitoral em benefício dos partidos mais estabelecidos.

Palavras-chave: financiamento político, financiamento público, financiamento de campanha, financiamento partidário, partidos políticos

Abstract

Within the ample theme of political finance, this dissertation aims to explain the emergence, dissemination and the effects of public or state financing of political parties and campaigns. One of the main findings of this dissertation is that models of political financing vary according to electoral systems. In majoritarian system countries there is a tendency towards the adoption of a purely private model of political financing, whereas it can be said that public financing is a feature of proportional system countries given its prevalence in such countries in early 21st century. Furthermore, types of public financing also vary according to electoral systems: proportional countries tend to utilize allocation criteria on the basis of a previous moment, leading to a perpetuation of the party system *status quo ante*. When there is public financing in majoritarian countries, the allocation criteria are usually based on present time, which has a less pronounced effect on electoral competition. These findings support the hypothesis that public financing is adopted in proportional countries as an instrument to achieve a restrictive effect on the electoral market, benefiting more established parties.

Keywords: political financing, public financing, state financing, campaign financing, party finance, political parties

Lista de Tabelas

Tabela 2.1: Limites de doações e de arrecadação	34
Tabela 3.1: Financiamento público e sistema eleitoral	52
Tabela 3.2: Critérios alocativos de acordo com sistema eleitoral	61
Tabela 3.3: 111 Países classificados de acordo com seu sistema eleitoral e existência ou não de financiamento público	66
Tabela 3.4: Critérios alocativos utilizados por países nos quais os partidos políticos recebem financiamento público direto nas eleições para a Câmara Baixa	68
Tabela 4.1 Estimativa do percentual de financiamento público em relação ao total	70
Tabela 4.2 Estimativa do percentual de financiamento público em relação ao total – dois anos	71
Tabela 4.3 Composição da receita dos partidos políticos (percentuais da receita total arrecadados pelos diretórios nacionais)	72
Tabela 4.4: Custo do Horário gratuito no Brasil 2003-2009	83
Tabela 4.5: Total de subsídios a partidos políticos no Brasil 2002-2008	84
Tabela 4.6 Resumo: Modificações nos critérios e percentuais do fundo partidário desde 1965	94
Tabela 4.7: Número de partidos parlamentares e número efetivo de partidos na câmara dos deputados - 1945/2006	98
Tabela 4.8 Resumo: Modificações nos critérios de distribuição do horário gratuito no rádio e na TV	101
Tabela 4.9 Requisitos para criação de partidos políticos	104
Tabela 4.10: Porcentagem do fundo partidário recebida por partido entre 1994 e 2008	111
Tabela 5.1 - Maiorias parlamentares no Reino Unido, 1945-2005	122
Tabela 5.2: Proporção de cadeiras conquistadas pelos dois maiores partidos no Reino Unido entre 1945 e 2001	125
Tabela 5.3: Distribuição entre os partidos dos recursos do <i>Short Money</i> na <i>House of Commons</i> entre 1997 e 2008 (em libras)	127

Tabela 5.4: Distribuição entre os partidos dos recursos do Cranborne Money entre 1997 e 2008 (em Libras)	128
Tabela 5.5: Distribuição do Policy Development Grant 2001-2009	129
Tabela 5.6: Financiamento público como percentual de receitas partidárias no Reino Unido 2001-2003 (milhares de Libras)	131
Tabela 5.7. Estimativa do percentual de financiamento público em relação ao total no Reino Unido	132

Lista de quadros

Quadro 2.1: Elementos do financiamento político	29
Quadro 3.1: Efeitos do financiamento público sobre o número de partidos, de acordo com o tipo de sistema eleitoral	55
Quadro 3.2: Modelos de Democracia de Lijphart	56
Quadro 3.3 Critérios alocativos e momento em que ocorre o fato gerador	60
Quadro 4.1: Fontes de recursos vetadas pela legislação brasileira desde 1946	74
Quadro 4.2: Mudanças no período e no tempo de transmissão da propaganda eleitoral desde 1950	110

Lista de Gráficos

Gráfico 4.1: Percentual de cadeiras na Câmara de Deputados por partido	91
Gráfico 4.2: Distribuição do fundo partidário por partido	92
Gráfico 4.3: Percentuais do fundo partidário recebidos por partido em 2006 e 2007	93
Gráfico 4.4: Percentuais de votos, cadeiras e média do fundo partidário recebidos pelos cinco maiores partidos – legislaturas	96
Gráfico 5.1: Percentual de votos por partido no Reino Unido entre 1945 e 2005	122
Gráfico 5.2: Cadeiras por partido no Reino Unido, 1945-2005	123

Sumário

Introdução	8
Capítulo 1 – Breve revisão da literatura	14
Capítulo 2 – As engrenagens e a prática do financiamento político	27
Capítulo 3 – Financiamento público em perspectiva comparada	49
Capítulo 4 – O financiamento público no Brasil	69
Capítulo 5 – O financiamento público no Reino Unido	113
Considerações finais	135
Referências Bibliográficas	139

Introdução

“As finanças dos partidos são o capítulo menos transparente de sua história, e, mesmo assim, um dos mais importantes”

Max Weber

“Money, therefore, is but one element in the equation of political power. But it is the common denominator in the shaping of many of the factors comprising political power because it buys what is not or cannot be volunteered”

Herbert Alexander

O financiamento político é pelo menos tão antigo quanto a democracia. Não se realizam campanhas eleitorais nem se mantêm partidos políticos entre eleições sem acesso a algum tipo de recursos – em dinheiro ou conversíveis em dinheiro, como trabalho, mídia gratuita ou permissão de uso de prédios públicos. A regulamentação do financiamento político também é antiga: a Grã-Bretanha foi pioneira nesse aspecto, com o *Corrupt and Illegal Practices [Prevention] Act*, de 1883.

O termo *financiamento político* se refere tanto ao financiamento de partidos políticos e candidatos durante o período eleitoral como ao financiamento de partidos entre eleições. O financiamento político pode ser classificado em termos das origens dos recursos: financiamento público quando recursos são transferidos do estado, privado quando os recursos vêm da sociedade ou misto quando existe a possibilidade dessas duas fontes de recursos serem combinadas. Não há notícia de financiamento exclusivamente público nas democracias contemporâneas: quando a expressão financiamento público é utilizada em relação a algum modelo de financiamento político contemporâneo, subentende-se que se trata de financiamento misto, ou parcialmente público. O financiamento público, por sua vez, pode ser direto – quando há transferência de dinheiro para partidos, candidatos ou bancadas- ou

indireto – quando há transferência de outro tipo de recursos, como tempo no rádio e na TV, cessão de prédios públicos, subsídios para envio de correspondência, incentivos fiscais, etc.

Embora a relação entre dinheiro e democracia tenha sido explorada por diversos autores, o tema do financiamento político só nos últimos tempos tem recebido maior atenção dos cientistas políticos. Até recentemente, o financiamento político aparecia na literatura de ciência política como uma questão subjacente a outros temas relevantes, como corrupção ou organização partidária. Há também um número razoável de estudos de caso sobre uma das facetas do financiamento político – os gastos de campanha-, principalmente na literatura norte-americana, mas são escassos os estudos comparados sobre financiamento político.

Isso se deve a um conjunto de motivos, entre os quais a falta de transparência, a falta de padronização e a transitoriedade das regras. A falta de transparência pode decorrer de situações em que há subnotificação ou sonegação de informações por parte dos atores envolvidos no processo eleitoral. Além disso, em um grande número de países não existe obrigatoriedade de divulgação das contas eleitorais e partidárias, o que dificulta bastante o acesso aos dados.

A falta de padronização e de definição das variáveis que constituem os modelos de financiamento político é um problema sério para quem lida com o tema do financiamento político, já que dificulta enfoques comparativos e a construção de teorias. No segundo capítulo desta tese, os principais elementos que compõem os modelos de financiamento político serão identificados e definidos, de forma a proporcionar maior clareza para a etapa comparativa deste trabalho.

Finalmente, uma das maiores dificuldades referentes ao estudo do financiamento político é a transitoriedade das regras. Em muitos países as regras de financiamento político são definidas a cada eleição (como por exemplo no Uruguai), mas mesmo nos países em que há maior estabilidade, grandes reformas têm sido realizadas com certa periodicidade (Inglaterra,

França, Alemanha e Estados Unidos são exemplos de democracias com instituições estáveis que reformaram seus sistemas de financiamento político uma ou mais vezes nos últimos 20 anos).

Por outro lado, e paradoxalmente, o aumento recente do número de trabalhos sobre o financiamento político provavelmente se deve em grande parte exatamente uma mudança de regras, que é a introdução do financiamento público. O financiamento público não é um fenômeno tão recente – o Uruguai o adotou em 1928, e sua utilização já havia sido cogitada em 1904, nos Estados Unidos-, mas foi somente a partir da segunda metade do século XX que se disseminou e se consolidou como complemento dos modelos existentes de financiamento privado – não se tem notícia de democracia que adote financiamento exclusivamente público.

O financiamento público difere significativamente do financiamento privado porque acrescenta um ator importante à equação do financiamento político: o estado. No financiamento privado, membros da sociedade decidem quanto e para quem doar. As preferências dos doadores podem não coincidir com as preferências dos eleitores, e pode haver um processo de retroalimentação entre os dois conjuntos de preferências – doadores podem preferir contribuir para campanhas que acreditem ser viáveis, e por outro lado a infusão de recursos pode contribuir para tornar um candidato mais conhecido, o que por sua vez poderia alterar a preferência dos eleitores-, mas ainda assim no modelo exclusivamente privado a escolha sobre quais candidatos receberão qual quantia de recursos pertence à sociedade.

No financiamento público é necessário que sejam estabelecidos critérios alocativos e de elegibilidade para decidir quem receberá qual parcela dos recursos públicos. Essa novidade pode trazer consequências para a competição eleitoral, para a organização partidária e para a relação entre partidos, estado e sociedade - nesta tese, enfoque maior será dado à relação entre financiamento público e competição eleitoral.

As escolhas dos critérios alocativos e de elegibilidade dificilmente serão neutras. Em primeiro lugar, porque esses critérios são estabelecidos por

legisladores que são membros de partidos políticos que foram bem-sucedidos na eleição anterior. Esses legisladores atuam em ambientes democráticos com pesos e contrapesos, e no limite podem ter sua ação vetada pelo poder judiciário ou mesmo pelos eleitores nas eleições seguintes, mas é bastante provável que não aprovem legislação que os prejudique ou a seus partidos.

Pode haver circunstâncias, por outro lado, em que a legislação seja aprovada por processos plebiscitários ou por congressos eleitos exclusivamente com finalidade constituinte, resultando em critérios alocativos e de elegibilidade que respondam a algum critério de justiça compartilhado por determinada sociedade. Esse critério de justiça pode favorecer a vontade da maioria – beneficiando os maiores partidos – ou o respeito às minorias – garantindo determinado nível de financiamento a partidos novos, pequenos ou que sejam veículo de parcelas sub-representadas da sociedade. Nesses dois casos a competição eleitoral está sendo influenciada, ainda que por uma distribuição de recursos informada por uma determinada concepção de justiça. Mas mesmo quando os critérios alocativos estão aparentemente atrelados às preferências dos eleitores, ou seja, quando os recursos são distribuídos proporcionalmente ao número de votos ou de cadeiras obtidos pelos partidos ou candidatos, as escolhas feitas para operacionalizar o respeito aos resultados eleitorais terão efeitos sobre a competição eleitoral, como será visto no capítulo 3. O principal fator determinante desses efeitos decorre do momento em que ocorre o fato gerador do critério alocativo utilizado: na eleição atual ou na eleição ou legislatura anterior. O motivo é simples: caso seja adotado critério alocativo baseado na eleição anterior, as alterações de preferências dos eleitores entre a eleição anterior e o momento atual estarão sendo ignoradas, o que pode prejudicar a dinâmica do sistema partidário com consequências inclusive sobre a *accountability* do sistema.

O financiamento público, portanto, tem efeitos sobre a competição eleitoral. As escolhas dos critérios alocativos e de elegibilidade indicam a direção desse efeito – se no sentido de favorecimento dos maiores ou menores partidos, e se no sentido de proporcionar uma maior ou menor permeabilidade do mercado eleitoral-, e a proporção entre financiamento público e

financiamento privado indica a intensidade desse efeito – visto não existir país em que o financiamento seja exclusivamente público, é provável que a intensidade dos efeitos do financiamento público seja maior onde a proporção de financiamento público em relação ao privado for maior.

A estrutura desta tese é a seguinte. No primeiro capítulo será realizada uma breve revisão da literatura. No segundo capítulo, os elementos do financiamento político serão mapeados, e a forma como variam, analisada. No capítulo 3, as principais perguntas que motivam esta tese serão colocadas: por que motivo surgiu o financiamento público? Como ele afeta a competição eleitoral? Essas perguntas serão respondidas por meio de um estudo comparado abrangendo 111 países democráticos. Um dos principais achados desta tese é a constatação de que o modelo de financiamento político utilizado em determinado país varia em função de seu sistema eleitoral. A predominância do financiamento público nos países com sistema proporcional é tamanha, que não é exagero dizer que, no início do século XXI, o financiamento público é uma característica dos países que adotam sistemas eleitorais proporcionais.

Alguns países com sistemas majoritários também adotam financiamento público, embora o esquema predominante nesses países seja o financiamento privado. Mas o tipo de financiamento público predominantemente encontrado nos sistemas majoritários é diferente do encontrado nos sistemas proporcionais. Ainda no capítulo 3 será proposta a idéia de que existem vários tipos de financiamento público, definidos em função de três variáveis: os critérios alocativos dos recursos públicos, os critérios de elegibilidade (*thresholds*) para recebimento dos recursos públicos, e a proporção entre financiamento público e privado encontrada em determinado país. Os efeitos do financiamento público sobre a competição eleitoral diferem de acordo com o tipo de financiamento público adotado.

Nos dois últimos capítulos serão realizados dois estudos de caso: Brasil (capítulo 4) e Reino Unido (capítulo 5). Esses estudos de caso têm um forte componente histórico, para que seja possível analisar as circunstâncias do

surgimento e do desenvolvimento dos modelos de financiamento político. Finalmente, ao final da tese serão feitas algumas considerações finais.

Capítulo 1: Breve revisão da literatura

Dada a relevância do tema do financiamento político e o grande número de questões que suscita, causa espanto o pequeno número de trabalhos de ciência política¹ sobre esse tema. Susan Scarrow (2007) aponta pelo menos duas razões para essa lacuna: a dificuldade de acesso a dados, uma vez que so recentemente um número maior de países passou a adotar legislação prevendo a transparência das contas partidárias e de campanhas, e a ausência de uma linguagem comum, de uma padronização das variáveis envolvidas, que permita a comparação entre países com modelos diferentes de financiamento político. Pinto-Duschinsky, cientista político inglês pioneiro no estudo do financiamento político, é outro autor que denuncia o pequeno número de trabalhos acadêmicos sobre o tema, apontando entre os motivos:

“Judgments about academic appropriateness and decency have until fairly recently led university-based scholars to avoid or to downgrade investigation or analysis of issues such as political corruption and political finance, subjects that concern the essential, gritty, human realities of public life” (Pinto-Duschinsky, 2005).

Às dificuldades apontadas por esses dois autores, podemos acrescentar outra, já mencionada na introdução deste trabalho: a transitoriedade das regras. Há países em que as regras de financiamento público mudam a cada eleição, como é o caso do Uruguai, mas mesmo no caso de outros países com regras mais estáveis, grandes reformas foram feitas nos últimos anos, e seus efeitos sobre o sistema político podem ainda não estar inteiramente delineados.

Há dois conjuntos bastante distintos de estudos sobre financiamento político, que diferem quanto ao nível de agregação, quanto ao aspecto do financiamento que abordam e quanto ao tipo de análise. O primeiro grupo engloba estudos de caso que tomam como unidade de análise os candidatos

¹ Recentemente um grande número de estudos tem sido produzido por ONGs, órgãos governamentais ou organizações internacionais, mas muitas vezes esses trabalhos são pouco analíticos ou normativos em excesso.

ou, em menor escala, os partidos políticos, sendo que o financiamento político é abordado do ponto de vista dos gastos. O segundo grupo toma os sistemas políticos como unidade de análise para estudos comparados, e o financiamento político é abordado principalmente sob o ponto de vista das receitas. É interessante observar que há uma quase total falta de comunicação entre esses dois conjuntos de estudos. Esse isolamento é também geográfico: o primeiro grupo tem origem na literatura norte-americana, enquanto o segundo grupo de estudos é marcadamente europeu.

O primeiro conjunto de estudos tem como marco o trabalho de Gary Jacobson (1978), que analisou a relação entre gastos de campanha e os resultados das eleições para a Câmara de Deputados e o Senado norte-americanos, utilizando dados das eleições de 1972 e 1974. Jacobson concluiu que de forma geral os gastos de campanha estão relacionados aos resultados eleitorais, mas essa associação difere para atuais detentores de mandato (*incumbents*) e desafiantes (*challengers*)²:

“Spending by challengers has a substantial impact on election outcomes, whereas spending by incumbents has relatively little effect. (...) In simple terms, the more incumbents spend, the worse they do; the reason is that they raise and spend money in direct proportion to the magnitude of the electoral threat posed by the challenger, but this reactive spending fails to offset the progress made by the challenger that inspires it in the first place.”
(Jacobson, 1978, p.469)

Em se sustentando os achados de Jacobson, duas inferências podem ser feitas. Em primeiro lugar, embora exista uma forte correlação entre gastos de campanha e resultados eleitorais, a direção causal não é unívoca: os gastos influenciam os resultados, mas esses gastos por sua vez são realizados com base em projeções feitas pelos atores a respeito dos possíveis resultados. Esse viés endógeno ficou conhecido na literatura como o “Jacobson effect”. A segunda inferência, enfatizada por Jacobson, diz respeito às propostas de

² O sistema eleitoral norte-americano baseia-se em distritos uninominais, e o número de atuais mandatários (*incumbents*) que se recandidatam é bastante alto, o que geralmente significa que as escolhas eleitorais são feitas entre esses mandatários e um desafiante competitivo.

reforma eleitoral: se é verdade que quanto mais os desafiantes gastam, melhor se saem nas eleições, a proposta de limitar os gastos de campanha teria como efeito limitar a competição eleitoral, ao invés de incrementá-la.

Um grande número de estudos subsequentes procurou simular os efeitos dos gastos de campanha sobre os resultados eleitorais. Uma vez que o objeto dos estudos e a fonte dos dados são os mesmos, a discussão se dá em larga medida em torno dos modelos econométricos utilizados, e o que cada um desses modelos permite inferir. Um dos principais problemas que esses modelos tentam sanar é o viés endógeno, que consiste justamente na retroalimentação entre gastos de campanha e resultados eleitorais: de um lado, maiores gastos de campanha levariam a resultados eleitorais positivos; a perspectiva de resultados eleitorais positivos, por sua vez, estimularia contribuições para a campanha do candidato, o que lhe permitiria realizar maiores gastos.

De maneira geral, a relação positiva entre gastos de campanha e resultados eleitorais tem sido confirmada por vários estudos, mas as diferenças entre o efeito dos gastos de mandatários e desafiantes ainda está em discussão. Goidel e Gross (1996) testaram quatro dos principais modelos encontrados na literatura³, utilizando dados das eleições de 1988 e 1990 para a Câmara de Deputados norte-americana, e chegaram à seguinte conclusão:

“The broader implication is that when more than a single model is considered, whatever consensus may exist on the likely effects of spending limits on electoral competitiveness quickly dissipates. The likely effects of spending limits on electoral competitiveness appear to be largely contingent upon the model being employed and, to a lesser extent, upon the year under study” (p.135).

³ Os modelos testados foram: OLS de Jacobson (1980), 2SLS de Green e Krasno (1988), OLS de Abramowitz (1991) e 3SLS de Goidel e Gross (1994).

A relação entre gastos de campanha e resultados eleitorais tem sido explorada recentemente em outros países além dos EUA. Benoit e Marsh (2003) estudaram as eleições de 1999 na Irlanda, um sistema multipartidário em que havia uma média de 10 candidatos por distrito, e chegaram a conclusões semelhantes às que havia chegado Jacobson para o sistema bipartidário norte-americano:

“Our essential substantive conclusion is that spending matters. Candidates who spend a larger share in their districts win a larger share of the district vote. This applies both in general terms and within parties. It also applies to both challengers and to incumbents, although the latter appear to begin with a head start and have to spend more to push their chances of re-election much higher than they are initially” (Benoit e Marsh, 2003).

Pattie, Johnston e Fieldhouse (1995), que estudaram as eleições da Grã-Bretanha entre 1983 e 1992, também apontam na mesma direção, com a diferença de que tomam como unidade de análise os partidos políticos:

“In general, the more a party spends, the more votes and seats it gets; and although this is countered somewhat by the negative impacts of its opponents’ spending, overall a party gains more from its own expenditure on the campaign than it loses from expenditure by others. However, the main beneficiaries from campaign spending are parties challenging in a seat, not the incumbent parties themselves. The latter seems to gain only mixed advantages from their campaign spending” (Pattie, Johnston e Fieldhouse, 1995).

David Samuels (2001) estudou o impacto dos gastos de campanha sobre o resultado eleitoral nas eleições de 1994 para a Câmara dos Deputados brasileira, e concluiu que os gastos de campanha influenciam os resultados eleitorais em igual medida quer se trate de detentores de mandato ou de desafiantes. Isso se daria porque os legisladores brasileiros são menos profissionalizados que os norte-americanos, derivando menos vantagens da detenção de um posto na Câmara dos Deputados.

Existe, portanto, um corpo crescente de estudos que apontam uma correlação significativa entre gastos de campanha e resultados eleitorais, relação que na maior parte dos casos é mais forte para desafiantes do que mandatários, e que se mantém nos mais diversos contextos institucionais. A implicação desses achados, mais uma vez, é que o aumento dos gastos de campanha aumenta as chances de eleição dos candidatos sem mandato, ou seja, aumenta a possibilidade de rotação no poder, e conseqüentemente, a competição eleitoral. Essa implicação é politicamente relevante para países como EUA e Reino Unido, cujos modelos de financiamento político incluem forte componente de controle dos gastos eleitorais.

O segundo conjunto de estudos de financiamento político, mais relevante para este trabalho, toma como unidade de análise países, seja como estudos de caso seja em perspectiva comparada, para tentar identificar modelos de financiamento e como esses modelos se relacionam com outras características institucionais e culturais de um determinado sistema político.

Um dos primeiros autores a abordar o financiamento político em perspectiva comparada foi Herbert Alexander (1980), que defendeu a existência de dois modelos de financiamento: um modelo “americano”, centrado nos candidatos, e um modelo “parlamentarista”, que enfatizaria o papel dos partidos. No modelo “americano”, “political parties play a subordinate and diminishing role, and interest groups increasingly, through their PAC⁴ and lobbying activity, have a direct relationship with many candidates and elected officials”. Nos Estados Unidos, o financiamento público para campanhas presidenciais foi estabelecido em 1976, embora alguns estados já o adotassem nas campanhas para o executivo desde 1973.

⁴ Political Action Committees, PACs, são comitês de arrecadação de fundos para atividades políticas, que teriam se originado no movimento trabalhista americano por volta de 1943. Os PACs não são ligados a partidos ou candidatos, mas a categorias profissionais ou de interesses. São exemplos de PACs o NUTPAC (Peanut Butter and Nut Processers Association), o SixPAC (Beer Distributors), e o National Organization for Women PAC. (Sorauf, 1988)

O modelo “parlamentarista”, segundo Alexander, “is most viable in mature democracies where the government funds the parties, which in turn fund and in varying degrees control the candidates’ campaigns”. Além do financiamento público direto, a maior parte dos países que se enquadram no modelo “parlamentarista” também fornece subsídios ou acesso gratuito a mídia, especialmente televisão e rádio.

Kayyam Paltiel é outro autor que procurou analisar o financiamento político em perspectiva comparada. Escrevendo na mesma época que Alexander (1980), Paltiel observa que, na segunda metade do século XX, teve início um movimento em direção ao financiamento público. Esse movimento “may be traced to socioeconomic developments and recent electoral experiences in the states concerned”, e entre suas principais causas estariam escândalos de corrupção, o repúdio público à influência desproporcional de interesses econômicos no processo eleitoral, a erosão dos padrões tradicionais de patronagem e clientelismo, os custos crescentes decorrentes dos novos modos de fazer campanha, e a profissionalização da propaganda nas campanhas eleitorais.

Paltiel, no entanto, não é muito otimista quanto aos efeitos do financiamento público para a competição eleitoral, e, em última instância, para a democracia:

“subsidy systems and their accompanying regulations have made it difficult for new groups and individuals to enter the competitive electoral struggle and may be promoting the ossification of the party system in certain states. To the extent that these schemes limit entry of new competitors and parties, they may well promote alienation from democratic methods of change and may stimulate recourse to extraparliamentary opposition tactics of violent confrontation by those who may feel themselves rightly or wrongly excluded from the electoral process.”

O financiamento político também foi estudado sob a ótica da organização partidária. Ângelo Panebianco (2005) vê o financiamento como um dos cinco indicadores do grau de institucionalização partidária. Segundo esse autor,

Quanto maior a institucionalização, maior a probabilidade de que a organização disponha de um sistema de entradas baseado em contribuições que afluem com regularidade para os cofres do partido e que provêm de uma pluralidade de fontes. Quanto menor a institucionalização, mais descontínuo e irregular o afluxo de fundos e menos diversificadas as fontes de financiamento. A regularidade é indispensável para a manutenção da estrutura burocrática que preside a coerência estrutural do partido, que mantém elevado o seu grau de sistemicidade. A pluralidade das fontes garante, por sua vez, a autonomia do partido em relação ao controle externo. (Panebianco, 2005, pp 109-110)

Richard Katz e Peter Mair (1993) também analisam o financiamento de partidos e campanhas sob a ótica da organização partidária. Para esses autores, os partidos têm três facetas ou dimensões organizacionais: a parcela dos membros de um partido que ocupa cargos no governo (*party in public office*), os militantes e funcionários do partido que constituem a base partidária (*party on the ground*) e a direção do partido, composta por um *mix* das duas categorias anteriores (*party central office*). Essas três dimensões organizacionais se combinam de diferentes formas nos diferentes tipos de partido que se sucederam na história: partidos de elite, de massa, “catch-all” e de cartel. Para os autores, a cada tipo ideal de partido também corresponderiam uma concepção de democracia, uma forma de organização e uma forma de financiamento específicas.

Os partidos de elite, surgidos ainda no século XIX, foram criados dentro dos parlamentos, de forma que frequentemente os parlamentares eram também os líderes partidários. Os partidos ainda não eram profissionalizados, e operavam basicamente com trabalho voluntário. Esse tipo de partido era composto por um seleto grupo de elite capaz de se autofinanciar ou de buscar financiamento para suas atividades entre seus pares. Além disso, em uma época em que a democracia ainda adotava critérios censitários e não-inclusivos, por um lado, e em que os meios de comunicação eletrônicos eram ainda inexistentes ou incipientes, por outro, os custos das campanhas eleitorais eram muito menores do que viriam a ser no futuro.

Os partidos de elite eram as organizações de uma democracia já competitiva mas ainda não inclusiva. “Quando o sufrágio vai além dos notáveis e sua clientela, os velhos partidos e facções baseados principalmente nas relações sociais entre os notáveis – em laços familiares, de classe, residência, estilo de vida e tradição – são substituídos ou suplementados por partidos mais eficazes em atrair as classes médias. O processo novamente se repete quando as classes trabalhadoras alcançam o sufrágio. “ (Dahl, 1997).

Essa nova concepção de democracia foi provocada e provocou grandes mudanças na sociedade, uma das quais a criação dos partidos de massa. Os partidos de massa eram em quase todos os aspectos a antítese dos partidos de elite: surgiram fora dos parlamentos, e eram compostos por grande número de indivíduos provenientes de determinados extratos da sociedade – geralmente trabalhadores ou um grupo religioso. Nesses partidos, as dimensões da base partidária (*party on the ground*) e da direção partidária (*party central office*) se desenvolveram antes de os partidos terem votos suficientes para conquistar postos nos poderes legislativo ou executivo, de modo que o partido no governo (*party in public office*) estava frequentemente subordinado às demais instâncias do partido. O partido de massa também se diferencia do partido de elites no sentido em que a organização deste último era essencialmente local, ao passo que o partido de massas procurou nacionalizar sua organização como forma de alcançar maior número de votos, e também de arregimentar mais filiados, uma vez que a receita do partido provinha principalmente de suas contribuições. Para aumentar o número de filiados e a receita de contribuições, esses partidos passaram a oferecer exclusivamente a seus membros uma série de serviços como clubes, escolas e assistência médica.

Com essa forma de organização, os partidos de massa foram bem-sucedidos na sucessão dos partidos de elite, mas ironicamente também geraram as condições para sua própria substituição. Isso ocorreu por dois motivos: em primeiro lugar, porque uma vez no governo os representantes desses partidos implementaram políticas públicas que melhoraram as condições de vida dos grupos que representavam, o que diminuiu a

dependência desses grupos dos serviços sociais oferecidos pelos partidos, com efeitos sobre o número de filiações e portanto sobre a receita dos partidos. Em segundo lugar, porque quando chegaram ao governo, a balança de poder nos partidos mudou, passando a pender mais para o lado da faceta “partido no governo”.

O partido do tipo “catch-all” surgiu não tanto como uma mutação do partido de massas, mas mais como uma reação dos demais partidos. Essa nova forma de organização partidária também procurava se assentar em grandes números de indivíduos que, ao contrário dos partidos de massa, não provinham apenas de um grupo social, mas de vários. A “mensagem” do partido, portanto, procurava ser mais universal, e o “partido no governo” procurava direcioná-la à sociedade como um todo e não apenas a um determinado segmento ou grupo social. Ao partido “catch all” corresponderia uma concepção de democracia segundo a qual “conflict is not about ends, which are agreed, or about ideologies, which have ‘ended’ (Bell 1988), but rather about means. Parties are not champions of particular interests, but brokers among interests and between interests and the state” (Katz, 1996).

Com o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, especialmente da televisão, mudaram as formas de fazer campanha, e mudou também a balança de poder dentro do partido, uma vez que recursos como trabalho e o conhecimento da cena local com o qual os membros do partido poderiam contribuir perderam espaço para o dinheiro e os serviços profissionais que ele pode comprar. As contribuições dos filiados continuam sendo fonte importante de recursos, mas o crescimento dos custos obriga os partidos a buscarem fontes alternativas de financiamento, como contribuições de empresas.

A estratégia dos partidos catch-all implicou na atenuação do conflito partidário, que deixou de ser tão marcadamente ideológico. Essa atenuação, somada aos custos crescentes de campanha, à diminuição do número de filiações partidárias, e à profissionalização da política e dos políticos, criou o

cenário para a emergência de um novo tipo de partido – ou mais propriamente de um tipo de sistema partidário - que Katz e Mair chamam de partido cartel.

O processo de cartelização dos partidos, que segundo os autores estaria ocorrendo nas democracias industriais ocidentais pelo menos há quatro décadas, resulta em uma situação em que não há vencedores nem perdedores absolutos entre os partidos. Há rotatividade no poder, o leque das coalizões possíveis se amplia, e praticamente todos os partidos significativos têm chances de estar no poder em algum momento no nível nacional, e praticamente o tempo todo nos níveis subnacionais. A distinção entre governo e oposição não é mais tão nítida, e são implementados mecanismos que protegem o *status quo* do sistema partidário, dificultando a entrada de novos partidos. A principal mudança nesse sentido é a introdução do financiamento público (Katz, 1996). Com o financiamento público a dependência dos partidos em relação à base partidária diminuiu substancialmente, mesmo quando a introdução do financiamento público foi acompanhada de medidas que visavam aumentar a democracia intrapartidária.

As evidências empíricas que sustentariam o argumento dos autores são basicamente duas: a constatação de um estreitamento do *continuum* ideológico esquerda/direita verificado por meio das semelhanças programáticas entre os principais concorrentes, e o declínio eleitoral mais acentuado de partidos com menor acesso aos recursos estatais.

A concepção de democracia que acompanha o partido cartel, segundo Katz, é a de que a competição democrática não deve se dar em torno de ideologias, mas sim de capacidade gerencial. A democracia se define como a possibilidade de escolher por meio de eleições os partidos que estarão no poder, e, para tanto, o Estado deve garantir o funcionamento dos partidos políticos, assim como garante o funcionamento de hospitais e de escolas. “Parties become part of the state apparatus. Elections may appear to some to have become, in Bagehots’s (1966, 61) term, ‘dignified parts’ of the government” (Katz, 1998, 122).

Historicamente, o financiamento público tem sido apresentado pelos atores políticos como resposta a dois problemas, como será visto no capítulo 3 desta tese: a influência desproporcional de interesses econômicos no resultado das eleições, e a corrupção. Alguns argumentam que o financiamento público apareceria como solução para esses problemas porque proporcionaria a autonomia financeira dos partidos, que poderiam disputar eleições, manter sua organização entre as eleições e governar tendo em vista os interesses do país e não apenas de um setor economicamente favorecido da população ou do sistema econômico.

Da parte dos partidos políticos inseridos no sistema, o interesse pelo financiamento público é indiscutível. Na verdade, alguma forma indireta de financiamento público existe desde os primórdios da democracia, seja como cessão de recursos ou de funcionários, espaços ou materiais, pagamento de contas de luz, água e telefone, etc. para parlamentares ou lideranças parlamentares, seja na forma de absorção dos gastos de alistamento eleitoral pelo estado, ou seja ainda na forma de recursos públicos apropriados indevidamente pelo partido no poder. Essa apropriação indevida é uma das fontes dos escândalos de corrupção, que a implementação do financiamento público seria incapaz de sanar, uma vez que esses recursos transitam por fora da esfera legal.

Mas o financiamento público pode ter outros aspectos negativos, e talvez o principal deles possa ser o congelamento do *status quo* partidário, ao qual já se referia Paltiel, uma vez que a situação atual ou anterior (na forma de número de cadeiras, votos ou postos majoritários conquistados) pode ter grande peso nas fórmulas para o cálculo da parcela de dinheiro público cedida a cada partido. Dessa forma, criam-se dificuldades para a entrada de novos partidos no sistema, o que acaba sendo prejudicial para a democracia - qualquer que seja a concepção de democracia utilizada. Em outras palavras, se não é certo que o financiamento público é consequência da cartelização dos partidos, certamente é possível que em determinadas circunstâncias, alguma cartelização dos partidos resulte do financiamento público.

Recentemente, um grande número de estudos sobre financiamento público tem sido realizado, a maior parte dos quais trabalhando dentro do quadro teórico da tese da cartelização dos partidos de Katz e Mair. Boa parte desses novos estudos foi feita na forma de estudos de caso, e seu principal objetivo frequentemente é testar se essa tese se aplica a determinado país ou conjunto de países.

Alguns desses estudos recentes também resgatam uma pergunta que já era feita por Paltiel no início dos anos 80: qual o efeito do financiamento público sobre a competição eleitoral?

Pippa Norris (2005), estudando a emergência de pequenos partidos de direita na Europa, propõe a hipótese de que o desempenho eleitoral de pequenos partidos deve ser melhor em sistemas políticos que favoreçam condições mais igualitárias de competição eleitoral -ou seja, que incluam mecanismos como campanha gratuita na mídia, financiamento público direto e indireto, entre outros-, e desempenho pior em ambientes em que tais recursos sejam alocados de forma “cartelizada”, ou seja, enviesada em benefício dos partidos já estabelecidos. A autora conclui que:

“Although minor parties should also benefit from rules giving them equitable access to public funds, state subsidies, and free media party campaign broadcasts, in fact no consistent link could be established in the available evidence between the existence of these formal rules and the electoral fortunes of the radical right”. (Norris, 2005)

Ashton (2006), em estudo de caso sobre a Alemanha, encontra evidências de que naquele país o financiamento público contribuiu para restringir a entrada de novos partidos no cenário eleitoral:

“(...) the amount received by the cartel parties is disproportionately large compared to the amount received by the smaller parties. So while the smaller parties do receive state aid, it is never in significant enough quantities to allow them to offer a serious challenge to the cartel parties.”

Por outro lado, autores como Casas-Zamora, estudando o Uruguai e a Costa Rica (2005) e Knopp (2004), estudando a França, chegam à conclusões semelhantes de que em certas circunstâncias o financiamento público pode facilitar a entrada de novos partidos no mercado eleitoral.

Dessa forma, a literatura que lida com a questão dos efeitos eleitorais do financiamento público tem chegado a resultados contraditórios ou inconclusivos. Mais adiante nesta tese será proposta a idéia de que esses efeitos encontrados pela literatura são perfeitamente consistentes quando se leva em conta que existem diferentes tipos de financiamento público, caracterizados principalmente em função do critério alocativo utilizado para a distribuição dos recursos públicos.

No próximo capítulo as engrenagens do financiamento político serão examinadas em maior profundidade, e no capítulo 3 serão discutidas hipóteses para explicar o surgimento do financiamento público e o que esse novo esquema pode significar para a competição eleitoral.

Capítulo 2– As engrenagens e a prática do financiamento político

O termo *financiamento político* se refere tanto ao financiamento de partidos políticos e candidatos durante o período eleitoral como ao financiamento de partidos entre eleições. A utilização de um mesmo termo para se referir ao financiamento de partidos e de campanhas eleitorais é necessária, pois em muitos casos a circulação de recursos entre campanhas e partidos torna as fronteiras entre essas formas de financiamento tênues ou inexistentes.

Um primeiro aspecto importante a se levar em conta é que nem todos os países regulamentam o financiamento político. Um levantamento realizado pela ONG *IDEA International*⁵ a respeito dos sistemas regulatórios em 111 países classificados como democráticos pela *Freedom House*⁶ revelou que 64% (71 países) das democracias estudadas contam com um sistema de regulamentação do financiamento de partidos políticos. Outros 11 países (9,91%) regulamentam as contas de candidatos, mas não as de partidos políticos. Dessa forma, 73,91% dos países estudados regulamentam o financiamento político⁷.

O estudo de 2003 da IDEA International (que deste ponto em diante será designada apenas IDEA), uma ONG voltada a estudos partidários e eleitorais, é um dos primeiros trabalhos de grande porte a sistematizar a estrutura regulatória de um número significativo de democracias, oferecendo a possibilidade de comparação em grande escala. Como na maioria dos estudos comparativos, as informações contidas na base de dados da IDEA dizem respeito à Câmara Baixa de cada país. O motivo dessa opção é a padronização, uma vez que dessa forma é possível analisar tanto países

⁵ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, www.idea.int.

⁶ Em 2002, a Freedom House classificou 144 países como “free” ou “partly free”. Desses 144 países, a IDEA obteve dados completos para 111 países.

⁷ Os dados da IDEA se referem a partidos políticos, e há pouca ou nenhuma informação sobre regulamentação de financiamento a candidatos ou a coligações.

parlamentaristas como presidencialistas. Outra ressalva importante é que nenhum dos países analisados utiliza financiamento exclusivamente público; os países da base contam com financiamento exclusivamente privado ou *parcialmente* público.

Os sistemas de regulamentação do financiamento político incluem diversas variáveis e podem ser extremamente complexos. A fim de avançar a discussão nos capítulos subseqüentes sobre os modelos de financiamento político, é indispensável isolar e descrever essas variáveis. O objetivo deste capítulo é inventariar essas variáveis que compõem os sistemas de financiamento político, procurando analisar seus efeitos com base na literatura existente, e recorrendo a exemplos sempre que possível. O quadro abaixo resume de forma esquemática os principais componentes dos sistemas de financiamento político sobre os quais incide a regulamentação⁸.

⁸ Outras tentativas de organizar os elementos do financiamento político foram feitas por Casas-Zamora (2005) e Ewing (2007)

Quadro 2.1: Elementos do financiamento político

A regulamentação sobre financiamento político pode incidir sobre os gastos realizados por partidos ou candidatos ou sobre suas receitas. A esse respeito, Richard Katz (1996) comenta que: “o objetivo da primeira é impedir

que candidatos ou partidos comprem eleições, e o objetivo da segunda é impedir que quem tem dinheiro compre candidatos”⁹.

1. Regulamentação sobre Gastos de Partidos e Candidatos

Os gastos de partidos e candidatos podem estar sujeitos a limites, vetos, e prazos. Além disso, a regulamentação pode especificar quais atores podem realizar os gastos políticos, e pode também determinar mecanismos de prestação de contas e transparência

Atores

Os gastos políticos podem ser realizados por candidatos, partidos políticos ou por terceiros – o que nos EUA se chama de *independent expenditure*. As regras concernentes a quem está autorizado a realizar os gastos variam bastante de país a país. No Brasil, por exemplo, além de partidos e candidatos, as pessoas físicas podem realizar gastos em período eleitoral até o valor equivalente a 1.000,00 UFIRs¹⁰ em favor de seu candidato ou partido preferidos. Nos EUA, os gastos de terceiros em favor de candidatos constituem parte substancial do total gasto em campanhas¹¹.

Limites

A imposição de limites ou tetos aos gastos dos partidos e candidatos durante as eleições é uma das medidas mais mencionadas quando se fala em reforma política. Os defensores dessa medida afirmam que os altos custos das

⁹ “The first are intended to prevent candidates or parties from buying elections, and the second are intended to prevent those with money from buying candidates”.

¹⁰ Lei n. 9.054/97 (Lei das Eleições). A UFIR foi extinta em 2000, quando valia R\$1,0641

¹¹ Os gastos de terceiros podem ser feitos por intermédio dos PACs (*Political Action Committees*) ou dos fundos 527s – organizações da sociedade civil voltadas para atuação política, que, ao contrário dos PACs, não estão sujeitas a limites de gastos nem a regulamentação das comissões eleitorais federal ou estaduais, uma vez que sua atuação política formalmente é voltada para questões, e não para a eleição de determinados candidatos. O nome dessas organizações vem da seção 527 do código tributário norte-americano, que as isenta de impostos.

campanhas eleitorais trazem dois problemas: em primeiro lugar, diminuem as chances dos candidatos com menos dinheiro. Em segundo lugar, os altos custos das campanhas políticas poderiam ser um fator indutor da corrupção, uma vez que a arrecadação de recursos se torna o ponto central da campanha. A imposição de limites também contribuiria para diminuir as disparidades em termos de recursos entre candidatos e/ou partidos.

Segundo o estudo da IDEA, somente 24% dos países adotam limites aos gastos partidários durante as campanhas eleitorais, entre eles, por exemplo, Reino Unido e Canadá. Nos Estados Unidos, o estabelecimento de um teto para os gastos foi declarado inconstitucional após uma disputa travada na *Supreme Court* (*Buckley vs Valeo*, 1976), quando o tribunal considerou que a Primeira Emenda, que garante liberdade de expressão, também se aplica a gastos de campanha. No entanto, os candidatos podem se submeter voluntariamente a esses limites. Esse é o caso de candidatos à presidência da República, que para receber recursos públicos devem se comprometer a limitar seus gastos de campanha.

Existem, por outro lado, fortes argumentos contra a imposição do limite aos gastos em campanhas eleitorais. Divulgar candidaturas e propostas tem um custo, o que, segundo alguns autores, significa que esse limite tenderia a beneficiar os candidatos mais conhecidos do público, ou seja, os partidos e candidatos mais estabelecidos, ou que já estão no poder.

Como visto no capítulo anterior, há uma extensa literatura que associa gastos de campanha a resultados eleitorais favoráveis. Os achados dessa literatura não são incontroversos, mas há fortes evidências de que, em eleições com distritos uninominais, embora a relação entre gastos e resultados eleitorais seja positiva, os ganhos marginais são maiores para os desafiantes (*challengers*) do que para os detentores de mandato (*incumbents*). Isso porque quanto mais os desafiantes gastam, mais conhecidos se tornam do público, e mais aumentam suas chances de votos. Já para detentores de mandato, o conhecimento dos eleitores não é o fator primordial, e um aumento dos gastos

de campanha pode estar significando uma reação a uma competição eleitoral mais acirrada. Tendo isso em mente, o efeito de limitar os gastos de campanha pode ser, ao contrário do esperado pelos legisladores, um favorecimento dos atuais detentores de mandato, e uma conseqüente diminuição da competição eleitoral.

Vetos

A regulamentação dos gastos políticos pode também incluir vetos a determinados gastos, ou ainda vetos a que terceiros realizem gastos em nome de candidatos ou partidos. A legislação brasileira proíbe, por exemplo, gastos com “showmícios” e apresentação remunerada de artistas, propaganda em outdoors, confecção de bonés, camisetas ou distribuição de cestas básicas, e gastos com alimentação e transporte de eleitores no dia da eleição, entre outros.

Prazos

O terceiro item da regulamentação dos gastos políticos são os prazos. O principal prazo é o que separa o ciclo eleitoral em dois: o período de campanha eleitoral e o período entre campanhas. Essa divisão é mais importante do que aparenta, não só porque muitos dos limites e vetos se aplicam especificamente a um desses períodos, mas também porque a extensão do período de campanha está diretamente relacionada com os gastos políticos.

Prestação de contas

A divulgação das contas de partidos e candidatos é uma medida que tem apoio quase unânime de especialistas e órgãos que se dedicam ao combate à corrupção. Em conjunto com controle de gastos ou de receitas ou isoladamente, a transparência das contas de candidatos e partidos permite que as partes envolvidas – eleitores, empresas, governo, associações, partidos

políticos, etc. – tomem decisões informadas, isto é, possam calibrar sua ação política de acordo com um quadro mais acurado da realidade.

Mas a transparência com relação às contas ainda não é uma medida adotada por todos os países. Estudo da Idea mostra que 53% dos países têm dispositivos para divulgação das contas partidárias; em 48% dos países a lei exige somente a divulgação dos gastos de partidos políticos, não fazendo referência às fontes de recursos.

2. Regulamentação sobre receitas de partidos políticos e candidatos

A legislação do financiamento político no tocante às receitas envolve cinco variáveis: as fontes de receita, os limites, vetos e prazos à arrecadação por partidos ou candidatos, e as determinações referentes à prestação de contas e transparência.

Fontes

As receitas dos partidos políticos e de candidatos podem vir basicamente de recursos públicos, recursos privados (incluindo recursos próprios do candidato ou do partido) ou de uma combinação de ambos. A partir dessas fontes de recursos se constituem três modalidades de financiamento político: financiamento público, financiamento privado e uma modalidade de financiamento em que recursos públicos são dados em contrapartida a recursos privados conhecida como *matching funds*. Essas modalidades de financiamento político serão analisadas com mais vagar no item três deste capítulo.

Limites

Além de identificar as fontes de recursos permitidas, a regulamentação das receitas político-partidárias pode impor limites a doações recebidas de determinadas fontes, como por exemplo, doações vindas do exterior ou

doações de empresas. No Brasil, as pessoas físicas podem doar até 10% de seus rendimentos auferidos no ano anterior da eleição, e as pessoas jurídicas podem doar até 2% de seu faturamento bruto do ano anterior. A tabela abaixo mostra que a maioria dos países estudados pela IDEA não impõe limites no tocante a receitas.

Tabela 2.1: Limites de doações e de arrecadação

	Sim	Não
Limites para doações individuais	30 (27,27%)	81 (72,3%)
Limite de arrecadação dos partidos	9 (8,11%)	102 (91,9%)

Fonte dos dados: Idea, 2003; N=111

Vetos

O estudo da IDEA revelou que 55% dos países democráticos vetam algum tipo de doação para os partidos políticos. Um número razoável de países veta doações anônimas (41,4%), doações vindas do exterior (36%), e há países que vetam contribuições empresariais (20%), de empresas que tenham contratos com o governo (24%), ou de sindicatos (15%).

No Brasil, não podem contribuir para campanhas eleitorais: I. entidade ou governo estrangeiro; II. Órgão da Administração Pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III. Concessionário ou permissionário de serviço público; IV. Entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V. Entidade de utilidade pública; VI. Entidade de classe ou sindical; VII. Pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; VIII. Entidades beneficentes e religiosas; IX. Entidades esportivas que recebam recursos públicos; X. Organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI. Organizações da sociedade civil de interesse público (lei 9.054-97 e resolução do TSE n.º 22.715 de 28 de fevereiro de 2008).

Prazos

Assim como no caso dos gastos, o principal prazo é o que separa o ciclo eleitoral em dois: período eleitoral e período entre eleições. Em muitos países, a lei determina a partir de quando os partidos e candidatos podem começar as arrecadações para as campanhas eleitorais. Mas as fronteiras entre arrecadação partidária e a arrecadação de campanha podem ser bastante fluidas. No Brasil, as doações para campanhas eleitorais só podem ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros, que devem ser constituídos até 10 dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, que por sua vez ocorre no período de 10 a 30 de junho do ano eleitoral. Mas como não há prazos delimitados para os partidos arrecadarem recursos, na prática no Brasil essa fronteira entre período eleitoral e período entre campanhas é inexistente no tocante a partidos políticos.

Prestação e Divulgação de Contas

Assim como no caso dos gastos de campanha, a arrecadação de partidos e candidatos pode estar sujeita a mecanismos de prestação de contas e transparência – por exemplo, a divulgação na Internet das doações recebidas. Esses mecanismos são importantes porque ajudam a combater a corrupção na forma de desvios de recursos e também porque permitem que o eleitor identifique a origem dos recursos doados aos candidatos, o que possibilita que sua escolha eleitoral seja mais bem informada e também que, uma vez eleito o candidato, sua relação com seus doadores de campanha seja acompanhada.

3. Modalidades de Financiamento Político

As modalidades de financiamento político são: financiamento público, financiamento privado e financiamento por contrapartidas, ou *matching funds*.

Financiamento Privado

A modalidade mais antiga de financiamento político é o privado, que consiste em arrecadar recursos de recursos entre pessoas físicas e jurídicas. Os recursos nessa modalidade de financiamento podem vir de doações da sociedade civil – pessoas físicas ou jurídicas- ou podem ser recursos próprios do partido – principalmente aqueles arrecadados por meio de contribuições de filiados e de contribuições definidas em estatuto de membros do partido que ocupem cargos públicos – ou do candidato.

Financiamento Público

O financiamento público pode ser definido como transferência direta ou indireta de recursos do Estado para partidos políticos ou candidatos, e está presente em um grande número de países: dos 111 países que fizeram parte do estudo da IDEA, 58,6% contam com financiamento público direto e 71,2% contam com alguma medida de financiamento público indireto. Dessa forma, 74,8% dos países da amostra adotam financiamento público direto e/ou indireto.

Os destinatários do financiamento público podem ser partidos ou candidatos durante o período eleitoral, e partidos políticos ou representações parlamentares fora do período eleitoral. Segundo o estudo da IDEA, 58,5% dos países que contam com financiamento público direto distribuem os recursos públicos tanto no período eleitoral como entre eleições. O percentual de países que distribui esses recursos somente no período eleitoral é de 23,1%, e os países que distribuem recursos públicos somente entre eleições são 13,8% da amostra.

A legislação sobre o financiamento público pode ainda determinar a finalidade de seu uso. Em 69,2% dos países da amostra o financiamento público direto se destina a utilização em campanha eleitoral; 44,6% dos países possibilitam que os recursos sejam utilizados na administração partidária, e 29,2% não fazem qualquer especificação sobre seu uso. O total de países em

cada uma dessas categorias ultrapassa 100% pois trata-se de respostas múltiplas, já que pode ser dado mais de um destino aos recursos. Há também a possibilidade de que os recursos sejam destinados ao funcionamento parlamentar dos partidos, mas o estudo da IDEA não traz essa informação.

Não há notícia de nenhum país que atualmente utilize financiamento exclusivamente público. A proporção entre financiamento público e privado nos diversos países varia bastante. É muito difícil tecer comparações entre países em termos de valores empregados no financiamento político, devido à complexidade de variáveis envolvidas, que muitas vezes se reflete em diferentes formas de contabilizar os recursos, e também à falta de transparência dos dados – em alguns países a prestação de contas não é exigência legal e em outros é comprometida por “caixas 2” e corrupção.

Nos capítulos 4 e 5 desta tese serão apresentadas estimativas para o percentual de financiamento público em relação ao total no Reino Unido e no Brasil¹².

Há vários argumentos a favor do financiamento público. Os defensores dessa medida acreditam que ela permitiria uma maior igualdade de condições entre candidatos e partidos, tornando a competição eleitoral mais justa. Com o financiamento público, os interesses econômicos teriam menos peso nas eleições, o que também diminuiria a possibilidade de corrupção. Além disso, há ainda os que argumentam que os partidos políticos prestam um serviço fundamental ao Estado, garantindo a competição eleitoral e, por consequência, a própria democracia, e, portanto devem ser financiados pelo Estado.

¹² Outro autor que procurou estimar o tamanho do financiamento público em relação ao total é Casas-Zamora (2005). Esse autor estima que entre os anos de 1986 e 1998 o percentual de financiamento público na Costa Rica foi em média de 54,2%, e entre os anos de 1994-2000 o percentual de financiamento público no Uruguai foi em média de 47,3% do financiamento total.

Do outro lado do debate, os que são contrários ao financiamento público lembram que ele não é garantia para o fim da prática de “caixa 2” ou de utilização de “recursos não contabilizados”. Além disso, muitos são contrários à transferência do custo de campanhas dos partidos e candidatos para os cidadãos, que é o resultado quando os recursos para o financiamento político passam a ser provenientes do Estado. Nessa mesma linha, há quem defenda que o financiamento privado tem um componente de liberdade de expressão: o ato de contribuir com recursos para partidos e candidatos seria uma forma legítima de os cidadãos ou empresas expressarem suas preferências políticas.

Mas, como será visto ao longo desta tese, sob a rubrica do financiamento público podem se abrigar fenômenos diferentes. As características do financiamento público – e seus efeitos sobre o sistema partidário- variam de acordo com três variáveis: critérios alocativos e de elegibilidade e proporção entre financiamento público e privado.

Financiamento por contrapartidas ou *matching funds*

O financiamento por contrapartidas ou *matching funds* é muitas vezes classificado como um tipo de financiamento público, mas a meu ver constitui uma modalidade substantivamente diferente.

Pelo sistema de contrapartidas, o estado repassa ao candidato ou partido recursos proporcionais aos arrecadados pelo candidato ou partido junto a contribuintes privados. Podem existir patamares mínimos em termos de arrecadação de contribuições privadas que qualifiquem um candidato ou partido a receber recursos públicos, e pode também ser estabelecido um limite máximo de arrecadação e transferência de recursos públicos. Na prática, esse limite de arrecadação significa também um teto para os gastos de campanha, uma vez que os gastos não podem ultrapassar a arrecadação.

Esse sistema pode também favorecer a “pulverização” das contribuições, ao estabelecer um limite máximo para as doações de cada contribuinte, de forma que candidatos ou partidos sejam obrigados a buscar um grande número de doadores, ao invés de contar com grandes contribuições de pequeno número de pessoas. Um dos objetivos dessa modalidade de financiamento político pode ser forçar os candidatos e partidos a diversificarem sua base de contribuintes, reduzindo a interferência de interesses econômicos, ao mesmo tempo em que se procura não alterar a composição de forças no mercado eleitoral: como o limite máximo de contribuições individuais é relativamente baixo, supõe-se que existe uma aproximação entre o número de eleitores e o número de contribuintes. Assim, se o montante de recursos recebidos do Estado é proporcional ao montante de recursos arrecadado entre os contribuintes individuais, segue-se que a força relativa dos partidos na arena eleitoral não será afetada pela introdução de recursos públicos.

Dessa forma, o financiamento por *matching funds* difere significativamente do financiamento público porque a alocação dos recursos não é determinada pelo Estado de acordo com algum critério vinculado às arenas eleitoral e partidária, mas sim pelos eleitores/contribuintes de acordo com suas preferências pessoais e sua disponibilidade financeira. O sistema de *matching funds*, portanto, tem ao menos duas vantagens: a distribuição dos recursos públicos é independente de resultados eleitorais - o que pode favorecer partidos pequenos e novos-, e, como a alocação dos recursos públicos é proporcional às doações, esse esquema permite captar a intensidade de preferência dos eleitores em determinado momento do tempo, medida pelo montante de recursos que estão dispostos a doar a um determinado candidato.

O uso mais notório dessa modalidade de financiamento é feito nas eleições presidenciais dos EUA, mas esse sistema é adotado também por outros países, como a Alemanha.

Nos EUA, o sistema de *matching funds* foi uma reforma aprovada na esteira do escândalo de Watergate, que sacudiu o país nos anos 70. Após ser comprovado que a invasão da sede nacional do partido democrata havia sido financiada pelo fundo para a reeleição do presidente Nixon, do Partido Republicano, o Congresso norte-americano aprovou em 1974 emenda ao *Federal Election Campaign Act* (FECA), que previa, entre várias outras medidas, recursos públicos para campanhas presidenciais.

O financiamento político via sistema de *matching funds* nos Estados Unidos opera em duas etapas: nas prévias partidárias, os candidatos que optarem por esse esquema recebem 100% de contrapartida do Estado para cada dólar de contribuição privada que arrecadarem até o limite de 250 dólares por contribuinte, com a condição de que aceitem restringir seus gastos a um certo limite, que em 2008 foi de cerca de 50 milhões de dólares (Malbin, 2009). Já na etapa da eleição presidencial, os candidatos recebem uma quantia fixa (84,1 milhões de dólares em 2008), e se comprometem a limitar seus gastos a esse valor e a abrir mão de arrecadar recursos de outras fontes

O sistema de *matching funds* vinha sendo utilizado desde as eleições presidenciais de 1976, tanto para as primárias como para as eleições gerais, mas seu futuro é incerto, uma vez que a adesão dos candidatos é voluntária, e o candidato do Partido Democrata eleito em 2008, Barack Obama, não aderiu ao sistema por não desejar se comprometer com o teto de gastos atrelado ao recebimento de recursos públicos. Obama foi o primeiro candidato desde 1976 a se recusar a participar do esquema de *matching funds*; seus gastos finais de campanha foram quase quatro vezes superiores ao que receberia caso optasse pelos recursos públicos (Malbin, 2009).¹³

4. Financiamento público direto e indireto

¹³ Em 2000, George W. Bush foi o primeiro candidato presidencial a se recusar a aderir ao esquema de *matching funds* na etapa das primárias, mas aceitou os recursos públicos para as eleições presidenciais.

Segundo a ONG IDEA, 58,6% (65 de 111 países) dos países democráticos contam com financiamento público direto, entendido como transferência de recursos financeiros do Estado para partidos ou candidatos.

Levantamento sobre financiamento público realizado por LeDuc, Niemi e Norris (1996) a partir de diversas fontes chegou a um percentual de 74,1% (20 dos 27 países estudados) de países que utilizam financiamento público. A diferença entre os percentuais provavelmente se deve a um viés na seleção dos países – 17 dos 27 países desse último estudo são europeus.

O financiamento público indireto inclui toda transferência de recursos do estado para partidos ou candidatos que não é direta, ou seja, que não é feita em dinheiro. Assim, o financiamento indireto envolve subsídios tributários, gratuidade ou subsídios para tempo na mídia, tarifas telefônicas e postais, transporte, utilização de prédios governamentais e impressão de cédulas eleitorais¹⁴. Definido dessa forma ampla, o financiamento público indireto é utilizado por 71,2%, ou 79 países dentre os 111 que tiveram sua legislação inventariada pela IDEA.

Uma das formas de financiamento indireto mais importante é o acesso gratuito a mídia, disponível em 64% (71 países dentre 111) dos casos estudados.

5. Critérios alocativos e de elegibilidade (*thresholds*)

¹⁴ Ainda assim, essa definição ampla deixa de fora uma importante forma de financiamento público que é a concessão de serviços eleitorais. O levantamento da IDEA inclui apenas a impressão de cédulas eleitorais, mas serviços eleitorais podem englobar educação e informação do eleitorado, subsídios para custos relacionados à seleção de candidatos pelos partidos, cadastramento de eleitores, confecção de cédulas eleitorais e voto obrigatório, entre outras. Todas esses itens se referem a custos que seriam de candidatos ou partidos e que o Estado assume, consistindo assim em transferência indireta de recursos. Com o estabelecimento do voto obrigatório, por exemplo, o Estado retira dos partidos e candidatos o ônus de recrutar e cadastrar eleitores, diminuindo assim os custos das campanhas políticas.

A transferência direta ou indireta de recursos do Estado para partidos ou candidatos só pode ser realizada mediante a definição de critérios alocativos. No caso do financiamento por contrapartidas, o critério é a transferência proporcional às contribuições em dinheiro recebidas por um candidato ou partido. No caso do financiamento público, existem vários critérios possíveis, dos quais cinco foram efetivamente encontrados em utilização nos países democráticos, de forma isolada ou combinados.

Além dos critérios alocativos, é comum que também sejam definidos patamares mínimos a partir dos quais um partido ou candidato se qualifica para receber os recursos públicos. Esses critérios de elegibilidade são necessários para garantir que não se apresentem partidos ou candidatos interessados exclusivamente em receber esses recursos do Estado.

Critérios alocativos

A principal questão relativa ao fundo partidário é como ele será distribuído aos partidos políticos. Os legisladores têm a sua disposição uma série de critérios para realizar essa distribuição, e sua decisão têm, por sua vez, efeitos sobre a competição eleitoral. A escolha de um critério para distribuição dos recursos segue o seguinte percurso: os recursos podem ser distribuídos para (a) partidos ou para candidatos, de forma (b) igual ou proporcional, com base nos resultados da (c) eleição anterior ou atual, de acordo com o percentual de (d) votos ou cadeiras conquistados.

Em primeiro lugar, os legisladores devem optar por financiar partidos políticos, candidatos ou ambos. Uma segunda escolha seria entre um critério de divisão igualitária dos recursos entre partidos ou candidatos ou um critério que leve em conta o “peso” de cada partido ou candidato no eleitorado. Caso decidam seguir o segundo caminho, os legisladores têm que optar entre um critério de distribuição de recursos baseado no histórico de representatividade do partido – seu desempenho na eleição anterior – ou um critério que leve em

conta exclusivamente o cenário presente – seu desempenho na eleição atual. Finalmente, o critério escolhido pode medir o desempenho dos partidos com base no número de votos ou de cadeiras conquistadas no legislativo- sendo que nesse segundo caso a fórmula eleitoral utilizada também influirá sobre o critério de distribuição de recursos.

A combinação dessas quatro escolhas pode gerar vários critérios de divisão de recursos. Empiricamente, no entanto, os critérios utilizados pelos países onde existe financiamento público são cinco:

- a) destinação de mesmo montante de recursos para todos os partidos que participam de uma eleição;
- b) destinação de mesmo montante de recursos para todos os candidatos que se apresentam em uma eleição;
- c) destinação de recursos proporcional aos votos obtidos pelo partido na eleição atual;
- d) destinação de recursos proporcional aos votos obtidos pelo partido na eleição anterior; e
- e) destinação de recursos proporcional ao número de deputados do partido na atual legislatura.

No capítulo 3 será proposta uma categorização dos critérios alocativos, e sua relação com os sistemas eleitoral e partidário será analisada.

Critérios de Elegibilidade

A transferência de recursos do Estado para partidos ou candidatos geralmente é acompanhada de exigências mínimas para que um partido ou candidato se qualifique a receber subsídios públicos. Essas exigências podem ser de vários tipos, por exemplo, número mínimo de votos ou de cadeiras na eleição atual ou anterior, número mínimo de filiações, entre outros.

Essas exigências mínimas são necessárias para diminuir a probabilidade de que oportunistas entrem na campanha eleitoral somente para receber recursos públicos, mas por outro lado, mínimos muito altos podem afastar forças eleitorais legítimas, prejudicando a competição eleitoral.

As legislações eleitorais podem trazer diversas dessas exigências mínimas, não necessariamente relacionadas ao financiamento público, mas mais genericamente à criação e funcionamento de partidos políticos e à organização da disputa eleitoral e do sistema de representação.

Os critérios alocativos dos recursos públicos e os requisitos mínimos para a entrada na arena eleitoral, funcionamento na arena representativa e recebimento de recursos públicos podem ser combinados de forma que seus efeitos se neutralizem ou se potencializem. Um critério alocativo de inclinação aparentemente igualitária, como um que distribua recursos iguais a todos os partidos políticos, poderá na verdade estar beneficiando apenas determinado número de competidores, dependendo de quais forem as exigências mínimas para, por exemplo, a criação de um partido político e seu funcionamento.

A reforma eleitoral ocorrida na França em 1995 é exemplo claro da simbiose das regras de alocação dos recursos públicos com os critérios de elegibilidade. Após uma série de escândalos de corrupção, a França decidiu vetar contribuições de empresas para partidos políticos e campanhas e ampliar o financiamento público. Além disso, os critérios de elegibilidade para recebimento dos recursos públicos foram banidos ou bastante abrandados – o principal deles, um requisito de que partidos deveriam conquistar 5% dos votos para se qualificarem aos recursos públicos, foi declarado inconstitucional. As consequências dessas medidas foram imediatas: diversos partidos foram criados por parlamentares e demais indivíduos interessados em ter acesso aos recursos públicos, e o número de partidos chegou a 262 em 1996 (Miguet, 2004; Doublet, 1999; Clift e Fischer, 2004).

As exigências mínimas encontradas nas legislações eleitorais para a entrada na arena eleitoral e funcionamento na arena representativa podem ser agrupadas da seguinte forma¹⁵:

1. Exigências para criação ou registro de um partido político

Alguns países impõem requisitos mínimos para a criação de partidos políticos. No Brasil, por exemplo, desde 1945 com a Lei Agamenon exige-se que os partidos tenham caráter nacional, evidenciado pela coleta de assinaturas que representem determinado percentual dos eleitores, distribuídas por um determinado número de estados da federação. Os percentuais e o número de estados variaram ao longo da história, e atualmente a legislação determina que:

“Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles” (Lei 9.096/95, art.1, §1).

Outros tipos de exigências podem ser feitos para concessão de registro a um partido, ou seja, para reconhecimento legal de sua existência. A proibição de criação e funcionamento de partidos anti-sistêmicos – como foi o caso do partido comunista em determinados momentos da história brasileira – pode ser considerado um exemplo extremo desse tipo de restrição.

As exigências para concessão de registro a um partido político podem ter grandes implicações para o financiamento político. Países como Brasil e França, por exemplo, reservam parcela dos recursos públicos para distribuição

¹⁵ Jairo Nicolau (1996) propõe categorização semelhante. Para ele, as normas legais que regulam as atividades dos partidos podem ser agrupadas em quatro tipos: normas para registro, normas para participação eleitoral, normas para acesso ao parlamento e normas para acesso ao fundo partidário e a outros recursos políticos.

entre todos os partidos políticos. Mas a França, ao contrário do Brasil, não regulamenta nem exige requisitos mínimos para a criação de partidos políticos, o que faz com que um número muito maior de partidos se qualifique para receber essa parcela de recursos.

2. Exigências para participação na disputa eleitoral (*ballot access restrictions*)

Nem todos os países regulamentam a criação de partidos políticos. Nesses países, e naqueles em que é permitida a participação na disputa eleitoral por candidatos sem partido, é possível existir uma barreira na forma de exigências para participação na disputa eleitoral.

Os Estados Unidos são um país que adota restrições para a participação na disputa eleitoral¹⁶. Essas restrições são de dois tipos, geralmente aplicadas simultaneamente: a exigência de pagamento de uma taxa (*filing fee*)¹⁷, e do recolhimento de um determinado número de assinaturas .

Estudo de T. Stratman (2005) do caso norte-americano demonstrou que esses dois tipos de restrições reduzem a entrada de candidatos na arena eleitoral, embora de forma diferente: enquanto as restrições financeiras afetam mais os candidatos de partidos pequenos, as exigências de determinado número mínimo de assinaturas tendem a afetar mais candidatos dos maiores partidos. Stratman conclui que “os resultados são consistentes com a hipótese de que os detentores de cargos impõem barreiras altas para se proteger da competição”¹⁸

3. Exigências para participação na arena legislativa

¹⁶ A legislação eleitoral nos Estados Unidos é estadual.

¹⁷ Em 2000, a média dessa taxa para 30 estados norte-americanos era de USD 208.00 (Stratman, 2004)

¹⁸ “The results are consistent with the hypothesis that incumbents set high barriers to entry in order to protect themselves from competition”.

Essas exigências são basicamente de dois tipos: quociente eleitoral e cláusula de exclusão.

3.1. Quociente eleitoral

O quociente eleitoral é dado pela divisão do número total de votos pelo número de cadeiras em disputa, e representa o número mínimo de votos que um partido deve receber para ter direito a uma cadeira no legislativo. Se a existência de um quociente eleitoral é inevitável, o destino dado às sobras é uma escolha com efeitos sobre o sistema partidário: existem vários métodos para a distribuição das sobras entre os partidos que atingiram o quociente eleitoral – e esses métodos podem beneficiar os maiores partidos ou não. Mas, além disso, a legislação pode também permitir ou não que os partidos que não atingiram um número de votos equivalente ou superior ao quociente eleitoral participem da distribuição das sobras. Caso a legislação não permita a participação desses partidos, os maiores partidos serão beneficiados. Dessa forma, a implementação do quociente eleitoral pode na prática funcionar como mais uma barreira para os pequenos partidos.

3.2) Cláusula de exclusão

Quando se fala em barreiras a entrada de pequenos e novos partidos, a cláusula de exclusão é a mais conhecida. A cláusula de exclusão, ou cláusula de barreira, de entrada ou ainda de desempenho, é um mecanismo que estabelece que só terá direito a cadeira no legislativo o partido que atingir um determinado número de votos – por exemplo, 5% dos votos válidos.

Mas não necessariamente os votos dos candidatos eleitos que não atingiram o percentual da cláusula de exclusão serão perdidos: no Brasil, por exemplo, a Emenda Constitucional n. 25 de 1982 previa que não teriam direito a representação no Senado ou na Câmara dos Deputados os candidatos eleitos por partidos que não atingissem votos equivalentes a 3% do eleitorado distribuídos em pelo menos cinco estados, com o mínimo de 2% do eleitorado

em cada um deles. No entanto, esses candidatos teriam um prazo de 60 dias para se transferir para algum outro partido que tivesse atingido os percentuais da cláusula de exclusão, tendo assim seus mandatos preservados.

4. Exigências para recebimento de subsídios públicos

Além das exigências para a criação, funcionamento e participação na arena eleitoral dos partidos políticos, os partidos ou candidatos podem também ter que cumprir exigências mínimas para que se qualifiquem a receber recursos públicos. Essas exigências geralmente são de natureza eleitoral (obtenção de número mínimo de votos ou cadeiras).

No capítulo seguinte será estudada a relação entre financiamento político e outras variáveis políticas, com o objetivo de entender (1) quais são seus determinantes e (2) qual seu efeito sobre a competição eleitoral.

Capítulo 3 – Financiamento público em perspectiva comparada

As origens do financiamento público estão no início do século XX. O Uruguai adotou o financiamento público de forma pioneira em 1928, seguido da Argentina em 1955 e da Alemanha em 1959. A ideia do financiamento público, no entanto, é ainda anterior: há relatos de que a medida já havia sido proposta, mas não adotada, em 1904 nos EUA¹⁹ e em 1928 na Alemanha²⁰. Na segunda metade do século XX o financiamento público se disseminou na Europa e de lá para outros continentes, e no início do século XXI já estava presente na maior parte das democracias.

O objetivo deste capítulo é entender por que motivo os países passaram a adotar o financiamento público e quais seus possíveis efeitos sobre a competição eleitoral- questões que, como será visto ao longo deste capítulo, estão relacionadas.

O financiamento público é um tema que tem gerado muitos debates, em que vários argumentos muitas vezes dissonantes têm sido apresentados. Em uma área pobre em teorias, e em que predominam os estudos de caso, o financiamento público muitas vezes é apontado como uma forma de combater a corrupção. E realmente muitas reformas que incluíram adoção ou fortalecimento de mecanismos de financiamento público foram feitas após a eclosão de escândalos de corrupção.

Os defensores do financiamento público como forma de combate à corrupção argumentam que os subsídios públicos são necessários para que não se crie uma relação de dependência entre partidos políticos e os interesses econômicos que os financiam. Essa relação seria perniciosa porque tende a ultrapassar o período eleitoral e a se manifestar na forma de favorecimento

¹⁹ A proposta foi feita por opositores de Theodore Roosevelt frente a escândalos de corrupção em seu governo, e embora em um segundo momento tenha sido encampada pelo próprio presidente, foi preterida em favor da proibição de contribuição de empresas para campanhas eleitorais (Tillman Act, de 1907) (Corrado, 2002)

²⁰ (Ashton, 2006)

ilícito desses interesses econômicos uma vez que o candidato seja eleito. O financiamento público seria uma solução para esse problema porque proporcionaria autonomia financeira aos partidos, que poderiam disputar eleições, manter sua organização entre as eleições e governar tendo em vista os interesses do país e não apenas um setor economicamente favorecido da população ou do sistema econômico.

Um dos maiores estudiosos do financiamento político, o cientista político britânico Pinto-Duschinsky, constatou que muitas vezes reformas eleitorais acompanhadas de implementação de financiamento público são adotadas na esteira de escândalos de corrupção. Mas, embora essa relação exista, “in certain instances, an allegation of improper funding has provided governments with a convenient excuse for initiating a process of reform that they have in any case favored for other reasons” (Pinto-Duschinsky, 2001).

Além disso, em outro trabalho o autor concluiu que:

“(...) public subsidies have clearly failed to cure the problem of corrupt political funding. Some of the most serious scandals have occurred in countries with generous public subsidies, such as France, Germany and Spain. A party or candidate who obtains public monies, knowing fully well that such monies are equally available to competitors, will not therefore stop looking for more money with which to outspend and outmaneuver political opponents” (Pinto-Duschinsky, 2002)

Assim, o financiamento público como forma de combate à corrupção é uma solução falaciosa para um problema real, pois enquanto os benefícios potenciais continuarem sendo maior que os riscos, é possível que partidos e candidatos continuem clandestinamente buscando recursos privados para somar aos recursos públicos, de forma que os problemas da influência desproporcional de interesses econômicos e da corrupção não seriam solucionados com a adoção do financiamento público. As únicas medidas que poderiam conter a corrupção são a existência de regras claras, de controle rigoroso e de perspectiva de punição para os infratores – as mesmas medidas que funcionariam na ausência do financiamento público.

Ao lado do combate à corrupção, o argumento de que o financiamento público contribuiria para equalizar a disputa eleitoral é provavelmente o mais mencionado nos debates sobre o tema. Segundo os defensores dessa medida, o financiamento público diminuiria a influência desproporcional de interesses econômicos sobre a competição eleitoral, tornando-a menos desigual.

Os efeitos do financiamento público sobre a competição eleitoral são extremamente controversos. Alguns autores, com base em estudos de caso, endossam a idéia de que o financiamento público contribui para uma equalização da disputa eleitoral: “direct state funding can be, and frequently is, an egalitarian instrument; by allocating money to minor parties and challengers it may, and often does, enhance electoral competition” (Casas-Zamora, 2005). Outros afirmam que o efeito é o oposto: “subsidy systems and their accompanying regulations have made it difficult for new groups and individuals to enter the competitive electoral struggle and may be promoting the ossification of the party systems in certain states” (Paltiel, 1980).

Frente à aparente inconsistência de uma série de resultados baseados em estudos de caso que ora apontam em uma direção (restrição da competição eleitoral), ora em outra (incremento da permeabilidade eleitoral), alguns autores chegam quase a descartar que a competição eleitoral sofra qualquer efeito do financiamento público. Um dos objetivos desta tese será demonstrar que esses resultados não são inconsistentes e que há uma lógica por trás da variação dos efeitos encontrados.

Financiamento público e variáveis eleitorais

Uma discussão relativa a efeitos sobre competição eleitoral não pode deixar de analisar as variáveis que comprovadamente têm impacto sobre os resultados eleitorais, notadamente os sistemas eleitorais. É o que é feito na

tabela abaixo, que mostra que em países democráticos, há uma correlação forte e significativa entre sistemas eleitorais e financiamento político²¹.

Tabela 3.1: financiamento público e sistema eleitoral

Sistema Eleitoral	Financiamento público	
	Sim	Não
Majoritário	14 (37,8%)	23 (62,2%)
Misto	21 (84%)	4 (16%)
Proporcional	48 (98%)	1 (2%)
N=111, $r^2=.606$ $p<0,01$		

Fontes dos dados: IDEA INTERNATIONAL (2003) *Funding of Political Parties and Political Campaigns* e IDEA INTERNATIONAL (2004) *Electoral System Design*

Essa tabela evidencia a primeira das conclusões empiricamente derivadas desta tese:

Nas democracias contemporâneas, o financiamento público é uma característica dos países que adotam sistema eleitoral proporcional. Nos países com sistema eleitoral majoritário predomina o financiamento privado.

Podemos pensar em pelo menos duas hipóteses para explicar esses resultados, a primeira relacionada à teoria dos partidos-cartel de Katz e Mair, e

²¹ Como seria de se esperar, também foram encontradas correlações significativas entre financiamento público e outras variáveis ligadas aos sistemas eleitorais, como a magnitude média dos distritos ($r^2=.223$ $p<0,5$), o número efetivo de partidos ($r^2=.379$ $p<0,01$), o número de partidos no parlamento ($r^2=.367$ $p<0,01$), o número de cadeiras na Câmara Baixa ($r^2=.396$ $p<0,01$), e o fato de um país ter sido ex-colônia britânica ($r^2=-.497$ $p<0,01$). A associação mais forte, no entanto, é a encontrada entre sistemas eleitorais e modelo de financiamento político, em função da qual todas essas demais correlações podem ser entendidas.

a segunda relacionada às concepções de democracia que estão por trás dos sistemas eleitorais. Essas hipóteses têm implicações diametralmente opostas para os efeitos do financiamento público sobre a competição eleitoral, como será visto a seguir.

Hipóteses sobre os efeitos do financiamento público sobre a competição eleitoral

Embora as indagações sobre o que leva um país a adotar o financiamento público e quais seus efeitos sobre a competição eleitoral, a organização partidária e a relação entre sociedade civil, estado e partidos políticos estejam presentes na literatura pelo menos desde o início dos anos 1980²², a falta de dados comparativos e de padronização na construção das variáveis e apresentação dos resultados dificultou o surgimento de teorias nessa área.

Em 1995, Katz e Mair propuseram uma polêmica teoria sobre o desenvolvimento dos sistemas partidários que envolvia o financiamento público. Resumidamente²³, esses autores consideram que estaria ocorrendo nas democracias industriais ocidentais um processo de cartelização dos partidos políticos, possibilitado pela rotatividade no poder, pela ampliação do leque das coalizões possíveis em função da convergência ideológica dos partidos para o centro, e pelo fato de que praticamente todos os partidos significativos têm chances de estar no poder em algum momento no nível nacional e o tempo todo nos níveis subnacionais. Uma das conseqüências desse processo é que a distinção entre governo e oposição não é mais tão nítida. Nesse contexto, existiria um interesse comum aos partidos concorrentes que levaria à formação de uma estratégia única de restrição do mercado eleitoral, que inclui a implementação de mecanismos que protegem o *status quo ante* do sistema partidário, dos quais o principal é a introdução do

²² Os trabalhos do cientista político canadense Kayamm Paltiel são pioneiros nesse aspecto

²³ No primeiro capítulo desta tese os trabalhos de Katz e Mair sobre o partido cartel foram tratados com mais detalhe.

financiamento público (Katz, 1996). Assim, não só os membros do cartel seriam capazes de constranger as alternativas dos eleitores ao formarem coalizões, como também conseguiriam diminuir a viabilidade eleitoral dos partidos que não fazem parte do cartel, uma vez que o acesso desses partidos aos recursos estatais é negado ou concedido de forma desigual.

A relação encontrada entre financiamento político e sistemas eleitorais é perfeitamente coerente com a hipótese da cartelização dos partidos. Isso porque nos sistemas majoritários o mercado eleitoral já é bastante restrito, ao contrário dos países com sistemas proporcionais em que a permeabilidade do sistema é maior - desde Duverger (1950), é conhecida a associação entre sistemas eleitorais majoritários e sistemas bipartidários e entre sistemas eleitorais proporcionais e sistemas multipartidários. Duverger atribuiu essa associação a dois efeitos: o mecânico – a tendência do sistema eleitoral de favorecer os maiores partidos – e o psicológico – a tendência de os eleitores coordenarem seus votos, votando estrategicamente. Em sistemas majoritários, as eleições se dão geralmente em distritos nos quais é eleito apenas um representante, o que maximiza os efeitos mecânico e psicológico discutidos por Duverger. Sistemas proporcionais são mais permeáveis à entrada de novos partidos do que sistemas majoritários porque as eleições se dão em distritos nos quais é eleito mais de um representante, em que os efeitos mecânico e psicológico são atenuados. Assim, a maior incidência de financiamento público entre sistemas proporcionais pode ser reflexo da tentativa coordenada empreendida por partidos políticos estabelecidos de diminuir a permeabilidade do sistema, restringindo o mercado eleitoral. Esquematicamente, teríamos o seguinte:

Quadro 3.1: Efeitos do financiamento público sobre o número de partidos, de acordo com o tipo de sistema eleitoral

Nos desenhos acima, as células escuras indicam a instância que seria responsável por restringir o número de partidos. Na primeira figura, essa função é cumprida pelo sistema majoritário. Na segunda figura, o financiamento público aparece como uma tentativa de cumprir essa função, emulando os efeitos do sistema majoritário.

Assim, a primeira hipótese que será testada para explicar a associação entre sistemas eleitorais e financiamento político é a seguinte:

Hipótese 1: O financiamento público contribui para a restrição do mercado eleitoral, pois ao beneficiar os partidos estabelecidos (membros do

cartel) aumenta as dificuldades para a entrada de novos competidores. Como os sistemas majoritários já contam com barreiras intrínsecas para a entrada de novos partidos, faz sentido que o financiamento público seja mais utilizado por sistemas proporcionais, onde o mercado eleitoral é mais permeável.

A segunda hipótese que será proposta está relacionada a diferentes concepções de democracia. Arendt Lijphart (1984 e 1999) identificou dois grandes modelos de democracias contemporâneas, e relacionou dez características institucionais de cada modelo, agrupadas dicotomicamente. Os modelos de democracia de Lijphart, no entanto, não são apenas duas coleções de características institucionais. Muito mais do que isso, eles representam dois conceitos distintos de democracia - um priorizando a formação de maiorias e outro voltado para a inclusão de minorias.

Nesse sentido, a associação entre sistemas proporcionais, ligados a um modelo consociativo de democracia, e a existência de financiamento público pode ter um outro sentido além da tentativa de restrição da competição eleitoral. O financiamento público poderia ser uma forma de facilitar o acesso de minorias organizadas à arena representativa, fornecendo-lhes os recursos para participar da competição eleitoral.

No quadro abaixo estão relacionadas essas dez características, com o acréscimo, na última linha, do tipo predominante de financiamento político.

Quadro 3.2: Modelos de Democracia de Lijphart

Westminster ou Majoritário	Consensual
Concentração do poder executivo em gabinetes monopartidários de maioria	Distribuição do poder executivo em amplas coalizões multipartidárias
Relações entre Executivo e Legislativo em que o Executivo é dominante	Relações equilibradas entre Executivo e Legislativo
Sistemas bipartidários	Sistemas multipartidários
Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais	Representação proporcional
Sistemas de grupos de interesses pluralistas, com livre concorrência entre grupos	Sistemas coordenados e “corporativistas” visando ao compromisso e à concertação
Governo unitário e centralizado	Governo federal e descentralizado
Concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral	Divisão do poder legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém

	diferentemente constituídas
Constituições flexíveis, que podem receber emendas por simples maiorias	Constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias
Sistemas em que as legislaturas têm a palavra final sobre a constitucionalidade da legislação	Sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional
Bancos centrais dependentes do Executivo	Bancos centrais independentes
Financiamento predominantemente privado	Financiamento público

Dessa forma, a segunda hipótese pode ser formulada:

Hipótese 2: O financiamento público contribui para diminuir as desigualdades na competição eleitoral. Por esse motivo ele está mais presente nos sistemas proporcionais, em que a preocupação com a representação das minorias é mais pronunciada.

Em suma, pudemos elaborar duas hipóteses com conseqüências diametralmente opostas para explicar a associação encontrada entre financiamento público e sistemas proporcionais. Para que essas hipóteses possam ser testadas, o próximo passo é analisar o financiamento público em maior profundidade, identificando os mecanismos pelos quais os recursos públicos são transferidos do estado para partidos políticos e campanhas eleitorais.

CrITÉRIOS ALOCATIVOS

O financiamento público não consiste simplesmente na distribuição de dinheiro do Estado para partidos ou campanhas. Esse financiamento pode tomar várias formas: como visto no capítulo anterior, pode ser direto ou indireto, destinado a partidos políticos, candidatos ou bancadas legislativas, voltado para utilização em campanhas eleitorais ou na organização partidária. Mas o financiamento público varia em aspectos ainda mais fundamentais: os critérios alocativos e de elegibilidade.

Durante a maior parte da história democrática, partidos políticos e campanhas eleitorais foram financiados com recursos privados²⁴. Nessa modalidade de financiamento político existe apenas um critério alocativo que é a preferência do doador, que decide quanto e para quem quer doar - a preferência do doador, vale notar, não necessariamente corresponde às preferências dos eleitores. O mesmo pode ser dito sobre o financiamento por contrapartidas (*matching funds*), em que o estado transfere para o candidato montante proporcional ao arrecadado por esse candidato junto aos doadores.

Com a invenção do financiamento público surgiu um problema: a definição de como os subsídios seriam distribuídos e de quem poderia recebê-los. A princípio, o número de critérios possíveis é imenso. Os legisladores poderiam optar por atrelar os critérios alocativos e de elegibilidade às preferências dos eleitores, expressas em eleição atual ou passada ou de alguma outra forma como, por exemplo, em número de filiados aos partidos. Poderiam atrelar a distribuição dos subsídios ao número de propostas políticas que se apresentam para a eleição, ou poderiam ainda levar em consideração algum critério de justiça que subscrevessem, como a concessão de subsídios iguais para todos, ou de subsídios proporcionalmente maiores para determinados candidatos ou partidos. Esses critérios poderiam ser adotados isoladamente ou em múltiplas combinações.

Com tantas escolhas possíveis, é surpreendente que os critérios alocativos efetivamente adotados pelas democracias contemporâneas possam ser agrupados em apenas cinco categorias²⁵:

- a) distribuição de mesmo montante de recursos para todos os partidos que participam de uma eleição;
- b) distribuição de mesmo montante de recursos para todos os candidatos que se apresentam em uma eleição;

²⁴ Naturalmente não estão sendo levados em conta aqui o uso indevido de recursos públicos ou os benefícios concedidos a detentores de cargo que podem lícitamente se converter em benefícios eleitorais.

²⁵ Conforme estudo mencionado anteriormente da IDEA International

- c) distribuição de recursos proporcional aos votos obtidos pelo partido na eleição atual;
- d) distribuição de recursos proporcional aos votos obtidos pelo partido na eleição anterior; e
- e) distribuição de recursos proporcional ao número de deputados do partido na atual legislatura.

Os dois primeiros critérios da lista, a distribuição igual de dinheiro para candidatos e para partidos, são os que menos favorecem o *status quo ante*, pois nem a história nem o “peso” eleitoral dos partidos ou candidatos estão sendo levados em conta²⁶. A distribuição de recursos proporcionalmente aos votos obtidos na eleição atual, o critério seguinte, representa uma pequena vantagem para os maiores partidos, pois recompensa os partidos em termos de seu “peso” eleitoral.

A partir do quarto critério podemos considerar que há uma mudança qualitativa, pois a história do partido, medida em termos de seu desempenho na eleição anterior, passa a ser levada em conta. Assim, a distribuição proporcional aos votos na eleição anterior é mais favorável aos partidos maiores e mais estabelecidos, pois considera sua história além de seu peso eleitoral. Finalmente, o quinto critério é o que mais beneficia os partidos maiores e mais estabelecidos, pois ao peso e à história eleitorais é somado o efeito da fórmula eleitoral, que na maior parte dos casos tende a favorecer os maiores partidos.

Dessa forma, poderíamos agrupar esses cinco critérios de acordo com seus efeitos sobre o sistema partidário. Os três últimos critérios (c, d e e), em que os recursos são distribuídos proporcionalmente ao número de votos ou de cadeiras resultam em mais recursos para os maiores partidos. Essa

²⁶ Isso não significa dizer que esses critérios promovam uma distribuição igualitária: no primeiro caso pode-se supor que maiores partidos têm mais experiência, estrutura e penetração na sociedade, e portanto terão condições de lançar mais candidatos, recebendo assim mais recursos, e no segundo caso os requisitos para criação de partidos políticos podem representar uma barreira para a expressão de minorias.

distribuição será mais proporcional no critério c e mais desproporcional no critério e, que inclui no cálculo o efeito da fórmula eleitoral.

Além disso, um outro efeito decorrente da utilização desses critérios alocativos incorre sobre partidos mais ou menos estabelecidos: os primeiros três critérios, *a*, *b* e *c* baseiam-se na eleição atual, enquanto os dois últimos critérios, *d* e *e* baseiam-se no tempo passado. O raciocínio é simples: critérios baseados no tempo passado por definição são desfavoráveis a partidos novos e menos estabelecidos, que naquele momento poderiam nem sequer existir. Além disso, quando se utiliza um critério baseado no tempo passado os partidos menores não são recompensados caso tenham conseguido aumentar seu percentual de votos de uma eleição para a outra, da mesma forma que grandes partidos não são penalizados caso tenham perdido eleitores entre os dois períodos. Em outras palavras, a utilização de critérios baseados no tempo passado tende a “congelar” o *status quo ante* do sistema partidário.

Portanto, ao classificarmos os critérios entre os que se baseiam no tempo passado e no tempo presente, temos que todos os critérios que beneficiam os partidos mais estabelecidos (tempo passado) também favorecem os maiores partidos; ao passo que ao menos um dos três critérios que não beneficiam os maiores partidos também favorece os maiores partidos.

Quadro 3.3 Critérios alocativos e momento em que ocorre o fato gerador

Critérios para alocação de recursos públicos	Beneficiados		Tempo
<ul style="list-style-type: none"> Recursos iguais para todos os partidos Número de candidatos na eleição atual Votos na eleição atual Votos na eleição anterior Representação atual na legislatura 			Presente
	Maiores partidos	Partidos mais estabelecidos	Passado

A classificação dos critérios alocativos de acordo com o momento em que ocorre o fato gerador que vai determinar a divisão dos recursos públicos é interessante porque proporciona uma forma analítica de estimar os efeitos dos diferentes critérios sobre a competição eleitoral.

Retomando as hipóteses apresentadas para explicar a associação entre financiamento público e sistemas proporcionais, nossa expectativa seria a seguinte:

Hipótese 1: associação explicada em termos de restrição do mercado eleitoral. Os critérios alocativos utilizados nos sistemas proporcionais, em que há maior permeabilidade na arena eleitoral, portanto, devem ser os baseados no tempo passado, que beneficiam os partidos estabelecidos.

Hipótese 2: associação explicada em termos de representação de minorias. Os critérios alocativos utilizados nos sistemas proporcionais, em que há maior preocupação com a representação dessas minorias, portanto, devem ser os baseados no tempo presente, que não necessariamente beneficiam os partidos estabelecidos.

A tabela abaixo mostra os critérios alocativos utilizados pelos países que adotam financiamento público direto, e sua distribuição entre os países com sistemas majoritários e proporcionais.

Tabela 3.2: critérios alocativos de acordo com sistema eleitoral

Financiamento público direto	Majoritário	Proporcional
Critério tempo passado	1 (14.3%)	21 (52.5%)
Critério tempo presente	6 (85.7%)	9 (22.5%)
Combinação presente/passado	0	10 (25%)
Total	7 (100%)	40 (100%)

Dados elaborados a partir de: Idea International (2003) *Funding of Political Parties and Political Campaigns* e IDEA INTERNATIONAL (2004) *Electoral System Design*

Embora relativamente poucos países com sistemas majoritários contem com financiamento público direto, há uma clara predominância entre eles da utilização de critérios baseados no tempo presente. No caso dos países com sistemas proporcionais, a maior parte adota critérios baseados no tempo passado.

Dessa forma, podemos descartar a hipótese 2 pois os dados claramente a contradizem: se a associação entre sistemas proporcionais e financiamento público fosse devida a uma concepção de democracia que procura garantir a representação das minorias, seria esperado que os critérios alocativos predominantes fossem os baseados no tempo presente. Mas apenas 22,5% das democracias com sistemas proporcionais utilizam esse tipo de critério alocativo.

A hipótese 1, por outro lado, é condizente com os resultados da análise baseada nos critérios alocativos: a maior parte (52,5%) dos países com sistemas proporcionais utilizam critérios alocativos baseados no tempo passado, que diminuem a permeabilidade eleitoral.

Assim, se não podemos afirmar que os países com sistemas proporcionais adotem o financiamento público com a *intenção* de beneficiar o *status quo ante* do sistema partidário, certamente podemos concluir que o modelo de financiamento público escolhido e efetivamente adotado por esses países favorece esse *status quo ante*.

Tipos de financiamento público

Analisando o financiamento político como um todo, podemos considerar que os efeitos do financiamento público variam em função de: a) critérios alocativos; b) critérios de elegibilidade, e c) proporção entre o financiamento público e o privado. Os dois primeiros elementos indicam a direção do efeito e o terceiro, sua intensidade.

Os critérios de elegibilidade (*thresholds*), como visto no capítulo anterior, são os patamares mínimos a partir dos quais um partido ou candidato se qualifica para, participar das arenas eleitoral e representativa e, neste caso, receber subsídios públicos. Esses patamares mínimos podem ser os mesmos colocados para que partidos ou candidatos se qualifiquem a participar da disputa eleitoral ou ocupar cadeiras nos parlamentos, ou podem ser exclusivamente criados para a distribuição de financiamento público. Também como visto no capítulo anterior, esses patamares mínimos podem fazer referência a diversas etapas da competição eleitoral- sendo que os mais comuns são os impostos para a criação de partidos, participação da disputa eleitoral, e conquista de cadeira no legislativo. Esses critérios de elegibilidade podem ser combinados com os critérios alocativos, potencializando ou minimizando seu efeito.

Já a intensidade do efeito do financiamento público sobre a competição eleitoral é dada pela proporção entre financiamento público e privado. Se dois países adotam critérios baseados no tempo passado, *ceteris paribus* o efeito restritivo sobre a competição eleitoral será maior no país em que 80% do financiamento total é público do que no país em que apenas 20% do financiamento total é público.

A economista Adriana Portugal (2006) utilizou a teoria dos jogos para avaliar os efeitos do financiamento político sobre a competição eleitoral. Considerando um modelo em que coexistem financiamento privado e financiamento público, Portugal concluiu que quanto maior o valor da contribuição *per capita* do financiamento público, maiores seus efeitos sobre a competição eleitoral.

Portugal utilizou em seu modelo um tipo de financiamento público em que os critérios alocativos são baseados no tempo passado, mas a noção de que a intensidade do efeito dos diferentes critérios alocativos de financiamento público sobre a competição eleitoral é dada pela proporção entre financiamento público e privado é suficientemente intuitiva para que possa ser generalizada para todos os tipos de financiamento público.

Além de determinar a intensidade do efeito sobre a competição eleitoral, o percentual de financiamento público em um determinado sistema pode também fornecer indícios a respeito dos objetivos dos legisladores ao adotar determinados tipos de financiamento público. Poiré (2006) estudou o financiamento político no México, país em que, além da União, os estados podem determinar o nível de financiamento público que fornecerão aos partidos políticos, e em que o critério alocativo do financiamento público é majoritariamente baseado no tempo passado, com 70% dos recursos distribuídos proporcionalmente à representação legislativa dos partidos e 30% distribuídos igualmente entre todos os partidos com registro emitido pelo menos um ano antes da data das eleições. Poiré analisou uma série de características políticas, econômicas, sociais e históricas dos estados mexicanos e as relacionou ao nível de financiamento público em cada estado, e uma das conclusões a que chegou é que: “higher levels of public funding are systematically present in states where competitiveness was lower in 2000²⁷ (...), but electoral fragmentation was large (...), suggesting a greater likelihood of oligopolistic behavior” (Poiré, 2006, p. 31).

Estudos de caso

Na seção anterior foi observada uma relação forte e significativa entre sistema eleitoral e tipo de financiamento político. Mais especificamente, foi observado que o financiamento público está presente em 98% das democracias da amostra que adotam sistema eleitoral proporcional. Além disso, países com sistemas proporcionais tendem a distribuir os recursos do financiamento público de acordo com critérios alocativos baseados no tempo passado.

Embora a análise até o momento tenha permitido conclusões relevantes, um elemento está ausente: a história. Os dados nos quais se baseou a

²⁷ Poiré mede o nível de competição pela margem de vitória do partido vencedor nas eleições legislativas, e a fragmentação partidária, pelo número efetivo de partidos na eleição de 2000.

análise, obtidos no ano de 2003, são um retrato e não um filme do financiamento político, ou seja, embora sejam acurados, não contam a história toda. Esse problema não é específico da base de dados utilizada aqui, mas da natureza do objeto estudado. Como afirmado na introdução, o estudo do financiamento político tem pelo menos três dificuldades: a falta de padronização, a falta de transparência e a transitoriedade das regras. Essas dificuldades não são intransponíveis, mas saná-las é impraticável no escopo desta tese.

Por esse motivo, o desenho de pesquisa empregado aqui é uma combinação da análise de Large-N empreendida na seção anterior com estudos de casos selecionados. O objetivo dessa triangulação metodológica é combinar o poder da análise estatística com a profundidade dos estudos de caso, que permitem a adoção de uma perspectiva diacrônica, histórica, que possibilite sair do terreno da “associação” para o da “causalidade”. Para tanto, a técnica proposta por Lieberman (2005) é bastante apropriada, e, com algumas adaptações, servirá como guia para a triangulação metodológica.

Lieberman propôs uma técnica para combinar análises large-n²⁸ (LNA) e small-n²⁹ (SNA) chamada *nested analysis*, assim definida:

“the approach involves starting with a preliminary LNA and making an assessment of the robustness of those results. If the model is well specified and the results are robust, one proceeds to ‘Model-testing Small-n Analysis’, and if not, to ‘Model-building Small-N analysis’. In each case, the analyst must again make assessments about the findings from such analysis, using directions and insights gleaned from the SNA, and those

²⁸ Lieberman define uma análise Large-n como “a mode of analysis in which the primary causal inferences are derived from statistical analysis which ultimately lead to quantitative estimates of the robustness of a theoretical model”

²⁹ A análise de small-n, ainda segundo Lieberman, é um: “mode of analysis in which causal inferences about the primary unit under investigation are derived from qualitative comparisons of cases and/or process tracing of causal chains within cases across time, and in which the relationship between theory and facts is captured largely in narrative form”

assessments provide a framework for either ending the analysis or carrying out additional iterations of SNA or LNA”.

A seleção dos casos

A partir da avaliação de que os resultados da análise de Large-N encontrados na seção anterior são robustos e satisfatórios, o passo seguinte, que será realizado nos próximos capítulos, é prosseguir com o “model-testing small-n analysis”, mas com uma adaptação: Lieberman propõe que para essa “model testing small-n analysis” sejam selecionados somente casos “on the line” (ou seja, casos previstos pelo *best fitting statistical model*), sejam eles escolhas aleatórias ou deliberadas, isso porque “the primary goal is to assess the strength of a *particular* model. As such, there is little value to the pursuit of cases that are not well predicted by the model”. Embora a proposta de Lieberman faça sentido quando os recursos são escassos, é bastante razoável supor que a análise de casos “off-the-line” também possa contribuir bastante para o processo de model-testing, nem que seja para descartar explicações alternativas.

Nos próximos capítulos serão feitos estudos de caso com dois países selecionados dentre os 111 integrantes do banco de dados que serviu de base para a análise do capítulo anterior. Para a seleção dos casos, os países foram classificados de acordo com seu sistema eleitoral e o tipo de financiamento político utilizado (tabelas 3.4 e 3.3 abaixo).

Tabela 3.3 : Critérios alocativos utilizados por países nos quais os partidos políticos recebem financiamento público direto

	Sistema Eleitoral		
Critério alocativo	Majoritário	Misto	Proporcional
Eleição anterior	1 Reino Unido	6 Bolívia, Geórgia, Alemanha, Hungria, Lituânia, Níger	21 Áustria, Benin, Brasil , Bulgária, Burkina Faso, Dinamarca, Equador, Estônia, Finlândia, Guatemala, Honduras, Islândia, Irlanda, Israel, Namíbia, Holanda, Noruega, Paraguai, Romênia, Suécia, Suíça
Eleição	6	5	9

atual	Austrália, Canadá, France, Malauí, Samoa, Tanzânia	Andorra, Azerbaijão, Itália, Rússia, Tailândia	Cabo Verde, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Marrocos, Nicarágua, Eslováquia, Espanha, Uruguai
Misto	0	5 Albânia, Japão, México, Panamá, Seychelles	10 Argentina, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Colômbia, República Tcheca, Moçambique, Polônia, Portugal, São Marino, África do Sul

Como a análise empreendida na seção anterior levou à aceitação da hipótese de que a utilização de critério alocativo baseado no tempo passado para a distribuição de recursos do financiamento público se deve a uma tentativa de limitar o mercado eleitoral, favorecendo os partidos já estabelecidos, os casos selecionados para a análise são dois países que utilizam esse tipo de critério: Brasil e Reino Unido. Na seção anterior também se propôs que o motivo de o financiamento público com esse tipo de critério alocativo ser mais encontrado nos países com sistemas proporcionais é a maior permeabilidade desses sistemas à entrada de novos partidos. Dessa forma, o estudo do caso do Reino Unido, único país com sistema majoritário da amostra a adotar esse tipo de critério, pode trazer importantes contribuições para o estudo das consequências do financiamento político sobre a competição eleitoral.

Tabela 3.4: 111 países classificados de acordo com seu sistema eleitoral e existência ou não de financiamento público nas eleições para a Câmara Baixa

		Sistema Eleitoral			Total
		Majoritário	Misto	Proporcional	
Os partidos políticos recebem financiamento público (direto e/ou indireto)?	Não	23 (62,2%) Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Botswana, Dominica, Fiji, Granada, Jamaica, Quiribati, Micronésia, Palau, Papua Nova Guiné, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas Ilhas Salomão, Trinidad e Tobago, Tuvalu, Uganda, Estados Unidos, Vanuatu, Zâmbia	4 (16,0%) Lesoto, Ilhas Marshall, Senegal, Venezuela	1 (2,0%) Chipre	28 (25,2%)
	Sim	14 (37,8%) Austrália, Bangladesh, Canadá, República Centro-Africana, França, Gana, Índia, Malawi, Malásia, Mali, Mauritius, Samoa, Tanzânia, Reino Unido	21 (84,0%) Albânia, Andorra, Armênia, Azerbaijão, Bolívia, Geórgia, Alemanha, Hungria, Itália, Japão, Lituânia, Madagascar, México, Nova Zelândia, Níger, Panamá, Rússia, Seychelles, Cingapura, Tailândia, Ucrânia	48 (98,0%) Argentina, Áustria, Bélgica, Benin, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Bulgária, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Tcheca, Dinamarca, República Dominicana, Equador, El Salvador, Estônia, Finlândia, Guatemala, Guiana, Honduras, Islândia, Irlanda, Israel, Látvia, Malta, Moldova, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Holanda, Nicarágua, Noruega, Paraguai, Peru, Polônia, Portugal, România, San Marino, São Tome e Príncipe, Serra Leoa, Eslováquia, África do Sul, Espanha, Suécia, Suíça, Uruguai	83 (74,8%)
Total		37 (100%)	25 (100%)	49 (100%)	111(100%)

$R^2 = .606$ $p < 0,01$

Capítulo 4 - O financiamento público no Brasil

Desde que se tornou uma República, em 1889, o Brasil teve sete sistemas partidários, cada um deles correspondendo a um ciclo político. Na segunda metade do século XX, grande parte da América Latina passou por períodos autoritários, retornando depois a sistemas democráticos. A experiência do Brasil em relação à América Latina é única nesses dois períodos: durante o período autoritário, o Brasil foi o único país a manter partidos políticos e eleições para alguns cargos, e, quando restaurada a democracia, o Brasil não retomou o sistema partidário do período democrático anterior.

O financiamento público tem longa história na América Latina – como visto anteriormente, o Uruguai foi o primeiro país a adotá-lo, em 1928, e a Argentina aderiu ao sistema em 1955. Desde 1962, o Brasil passou a contar com financiamento público indireto, na forma do horário gratuito para propaganda eleitoral no rádio e na TV, mas foi o regime militar que implementou o financiamento público direto no Brasil, em 1965. Assim como a propaganda gratuita, o Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos), distribuído anualmente para os partidos políticos de acordo com determinados pré-requisitos, teve existência ininterrupta até os dias de hoje, embora com algumas importantes alterações.

Mesmo tendo adotado o financiamento público há 44 anos, o financiamento político no Brasil continua sendo predominantemente privado - a exceção a esse predomínio foi o período entre 1965 e 1993, em que as doações de empresas privadas estiveram proibidas.

Com as informações disponíveis hoje, é possível estimar a dimensão dos financiamentos público e privado no Brasil. A primeira coluna da tabela 4.1, subsídios públicos, consiste na soma dos totais do fundo partidário e do subsídio estatal ao horário gratuito, que como veremos mais adiante, são os

principais elementos do financiamento público no Brasil. A coluna seguinte, arrecadação nas eleições, traz o total arrecadado nas eleições daquele ano, para todos os cargos, em todo o Brasil.

Tabela 4.1 Estimativa do percentual de financiamento público em relação ao total

	Subsídios públicos *	Arrecadação eleições	Total	%Financiamento público
2002	262.656.931,9	676.239.584,00	938.896.515,9	27,98
2004	405.512.057,7	1.280.084.348,00	1.685.596.406,00	24,06
2006	619.276.526,4	1.566.851.676,00	2.186.128.202,00	28,33

Elaborado a partir de dados de: TSE, Receita Federal, Projeto às Claras (<http://www.asclaras.org.br>)

* soma do fundo partidário e dos subsídios ao horário gratuito (80% do custo total)

Essas estimativas devem ser lidas com alguma cautela, pois cabem ao menos quatro observações a esses dados. Em primeiro lugar, os valores que temos nessa tabela são referentes ao total arrecadado, e não ao total efetivamente gasto nas campanhas. Para números exatos, portanto, teríamos que subtrair as sobras de campanha do total arrecadado. Por outro lado, a legislação brasileira permite que partidos políticos transfiram recursos para seus candidatos, o que significa que parte do fundo partidário pode estar contida na coluna de “arrecadação”.

Em terceiro lugar, como partidos podem transferir recursos para candidatos, é possível que os recursos recebidos por um partido em ano não eleitoral possam ser destinados a campanhas em anos eleitorais. Assim, deveríamos olhar os valores dos subsídios públicos recebidos pelos partidos nesse dois anos - o que é feito na tabela abaixo, que amplia consideravelmente a estimativa da proporção do financiamento público em relação ao total:

Tabela 4.2 Estimativa do percentual de financiamento público em relação ao total – dois anos

	Subsídios públicos *	Arrecadação eleições	Total	% Fin. Público
2004-2003	764.157.189,3	1.280.084.348,00	2.044.241.537,3	37,38
2006-2005	931.598.874,9	1.566.851.676,00	2.498.450.551,9	37,29

Elaborado a partir de dados de: TSE, Receita Federal, Projeto às Claras (<http://www.asclaras.org.br>)

* soma do fundo partidário e dos subsídios ao horário gratuito (80% do custo total)

Finalmente, a última consideração que deve ser feita no tocante a essas estimativas diz respeito ao “caixa 2”, ou, para usar o eufemismo contemporâneo, aos “recursos não contabilizados”, que naturalmente não temos como estimar e que tampouco são o foco desta tese, mas que não poderiam deixar de ser mencionados.

O financiamento público pode não ser a principal fonte de recursos para campanhas eleitorais, mas certamente é fonte importante de receitas para os partidos políticos. A tabela abaixo mostra as principais fontes de receita dos diretórios nacionais dos partidos políticos brasileiros em 2007 e 2008. A coluna “doações” se refere a receitas arrecadadas pelo partido junto à sociedade civil, na forma de doações de pessoas físicas ou jurídicas. A coluna “contribuições” se refere ao dinheiro arrecadado junto a filiados do partido, incluindo as contribuições de membros do partido que ocupam cargos públicos e repassam porcentagem de seus rendimentos para o partido (o que parte da literatura denomina de “imposto partidário”).

Tabela 4.3 Composição da receita dos partidos políticos (percentuais da receita total arrecadados pelos diretórios nacionais) (1)

	2007			2008		
	Doações (2)	Contribuições (3)	Fundo partidário	Doações (2)	Contribuições (3)	Fundo partidário
PMDB	-	4,43	93,61	22,94	3,95	72,40
PT	22,37	15,36	59,64	65,68	5,74	27,28
PSDB	11,89	0,55	84,45	59,56	0,28	37,54
DEM	-	0,94	98,29	63,74	0,35	36,56
PP	-	-	99,07	17,21	-	81,49
PSB	-	7,70	91,00	50,76	1,28	46,15
PDT	-	-	-	3,85	1,01	92,05
PTB	-	-	99,99	9,86	-	90,11
PPS	-	0,37	94,90	22,98	3,20	73,82
PV	-	0,00	97,09	11,47	0,02	84,09
PCdoB	43,19	6,50	43,11	-	-	-
PSC	-	0,32	99,66	5,31	1,20	93,96
PTC	2,48	-	94,18	2,10	-	91,56
PMN	-	2,63	90,40	-	-	-
PSOL	0,38	4,59	62,84	-	-	-
PHS	-	3,36	92,81	-	4,20	88,98
PRB	3,88	6,37	88,27	-	-	-
PTdoB	-	-	87,83	-	-	-
PR	0,08	3,52	95,05	-	-	-
PRP	11,07	-	88,91	-	16,98	82,81
PSTU	-	18,38	63,60	-	56,61	3,57
PCB	-	-	53,27	-	-	99,73
PSL	3,45	25,19	45,67	2,80	9,68	50,89
PSDC	83,89	1,76	10,21	0,10	24,24	38,58
PRTB	-	-	-	-	30,65	56,78
PTN	-	-	-	14,04	-	19,77

Elaborado a partir da prestação de contas dos partidos ao TSE. (1) a soma das colunas não é igual a 100%; a receita dos partidos também pode incluir receitas financeiras, sobras de campanha e transferências dos diretórios estadual e municipal, entre outras. (2) inclui doações de pessoas físicas e jurídicas; (3) contribuições de filiados, de parlamentares e ocupantes de cargos executivos e de simpatizantes.

A diferença entre o percentual que o fundo partidário representou para as finanças partidárias em 2007 e em 2008 é grande. Embora não tenhamos uma série histórica que nos permita afirmar com certeza, isso provavelmente se deve ao fato de 2008 ter sido um ano eleitoral, em que os partidos receberam volume maior de doações para ser repassados para campanhas eleitorais. A legislação brasileira permite que os partidos arrecadem recursos e os transfiram a candidatos sem identificação imediata da fonte original, o que

pode ser visto por doadores que não querem ter sua imagem associada a determinado candidato como uma vantagem³⁰.

Este capítulo está organizado da seguinte forma: a seguir, será traçado um histórico da regulamentação do financiamento político no Brasil, com ênfase para o financiamento público. Na sequência, a relação entre financiamento público e competição eleitoral será abordada, analisando em maior profundidade os principais componentes do financiamento público no Brasil – o fundo partidário e o horário gratuito. Por fim, serão feitas algumas considerações finais.

Histórico da regulamentação do financiamento político no Brasil

O Brasil começou a regulamentar o financiamento político em 1946, ano em que teve início o primeiro período democrático da história brasileira. A Constituição de 1946 determinou que teria registro cancelado o partido que recebesse contribuições em dinheiro ou qualquer outro auxílio vindo do exterior³¹.

O veto ao recebimento de recursos vindos do exterior não é incomum em outros países. Cerca de 36% das democracias atualmente contam com esse tipo de veto (IDEA, 2003). Nas circunstâncias em que foi instituído no Brasil, no entanto, esse veto parecia ter destino certo: o partido comunista, fundado em 1922, legalizado em 1945 e com registro cancelado pelo TSE em 1947, sob

³⁰ Em determinadas circunstâncias, pode ser interessante aos doadores não serem associados a determinados candidatos porque: 1) os consumidores dos produtos ou serviços da empresa podem discordar das atividades políticas da empresa e boicotar seus produtos ou serviços; 2) caso o candidato para o qual a empresa tenha feito doações não se eleja, seu oponente que foi eleito pode prejudicar a empresa, uma vez no governo. Muitos doadores tentam contornar essa situação doando a vários candidatos viáveis para um mesmo cargo; 3) se o político para o qual a empresa fez doações for acusado de corrupção ou mesmo se tiver um desempenho pouco satisfatório no governo, a imagem da empresa que o “patrocinou” pode ser prejudicada.

³¹ Decreto-Lei n. 9.258 de 14 de maio de 1946

alegação de que suas diretrizes seriam anti-democráticas e recebidas diretamente de Moscou³².

Os vetos a determinadas fontes de recursos se tornariam uma constante na legislação brasileira, como pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 4.1: Fontes de recursos vetadas pela legislação brasileira entre 1946 e 2008

	1946 (I)	1950 (II)	1965 (III)	1971 (IV)	1993 (V)	1995 (VI)	1997 (VII)	2006 (VIII)	2008 (IX)
Entidade ou governo estrangeiro									
Autoridade ou órgãos públicos									
Sociedade de economia mista, concessionária ou permissionária									
Empresa privada com finalidade lucrativa									
Entidades de classe ou sindicais									
Entidade de direito privado que receba contribuições compulsórias									
Pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior									
Entidade de utilidade pública									
Entidades beneficentes e religiosas									
Entidades esportivas que recebam recursos públicos									
Organizações não-governamentais que recebam recursos públicos									
Organizações da sociedade civil de interesse público									
Sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza									
Cartórios de serviços notariais e de registro									

I. Decreto-Lei nº 9.258 de 14 de maio de 1946

³² Res TSE n.1841, de 7/5/1947

- II. Lei nº 1164 de 24 de julho de 1950 (Código Eleitoral)
- III. Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos)
- IV. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos)
- V. Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993
- VI. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos)
- VII. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)
- VIII. Lei 11.300 de 10 de maio de 2006
- IX. Resolução TSE nº 22.715 de 28 de fevereiro de 2008

Nesse quadro é possível notar que o número de fontes de recursos vetadas aumentou grandemente com o passar do tempo, e que dificilmente uma fonte de recursos vetada em um determinado momento é liberada posteriormente – a notável exceção sendo o veto a doações de empresas privadas com finalidade lucrativa que esteve em vigor durante o período da ditadura militar. Também chama a atenção a tendência a vetar contribuições por parte do Estado, seus agentes e entidades por ele beneficiadas. Essa tendência é indicação de que houve um esforço na legislação brasileira para inibir o uso eleitoral da máquina pública.

Outro preceito que seria recorrente na legislação brasileira a partir de sua implementação em 1950 foi o estabelecimento de limites máximos para os gastos de campanhas eleitorais (Código Eleitoral de 1950- lei n. 1164, de 24 de julho de 1950). Em muitos países os limites ou tetos para gastos de campanha são o ponto central da regulamentação do financiamento político. Esse não é o caso do Brasil, uma vez que os limites são estabelecidos pelos próprios partidos políticos³³ a cada eleição, o que os torna em grande parte inócuos.

O código eleitoral de 1950 também regulamentava a propaganda partidária no rádio e na TV³⁴, determinando que as emissoras reservassem duas horas diárias à propaganda partidária durante os 90 dias anteriores à eleição. As emissoras deveriam atender ao “rigoroso critério da rotatividade” entre os

³³ Como será visto mais adiante, a lei de 1995 prevê que esses limites serão determinados por lei; caso não o sejam até determinada data, os partidos deverão estabelecer seus próprios limites.

³⁴ A primeira emissora de TV brasileira foi inaugurada em 1950. O rádio no Brasil data de 1922, mas não havia regulamentação da propaganda política antes de 1950.

diversos partidos, mas não havia gratuidade, somente uma “tabela de preços igual para todos”. Também não havia exclusividade, pois a propaganda paga no rádio e na TV ainda era permitida.

Em 1962, foi introduzida uma grande novidade: o horário reservado à propaganda eleitoral passou a ser gratuito para os partidos políticos (lei 4115 de 22 de agosto de 1962). O período reservado à propaganda eleitoral foi diminuído de 90 para 60 dias anteriores à antevéspera das eleições, e a distribuição das duas horas diárias entre os partidos passou a atender ao critério da proporcionalidade em relação à representação no legislativo.

Celina Rabello Duarte (1980) atribui a origem da propaganda gratuita ao conflito entre o governo e a oposição udenista. Apesar de a legislação de 1950 determinar o critério de rigorosa rotatividade nas transmissões de propaganda partidária, na prática as emissoras tendiam a beneficiar os partidos no governo em detrimento da oposição. Em 1953, o então deputado Carlos Lacerda declarou ao Correio da Manhã:

“Havendo a ameaça, as estações de rádio tomam certas precauções para não cair no desagrado do governo. Ou, ainda, podem encontrar dificuldades em suas relações com o Banco do Brasil. Nessa expectativa, as estações podem ceder ante a pressão governamental. Posso mesmo dizer que algumas estações de rádio estão fechadas para mim, por se acharem temerosas da pressão governamental” (apud Duarte, 1980)

A lei 4115, que instituiu a gratuidade da propaganda eleitoral, de iniciativa do deputado udenista Adauto Cardoso, fez com que as emissoras não pudessem mais negar-se a transmitir a propaganda da oposição, pois a lei estabelecia rígidos critérios de divisão do tempo. Mas é possível afirmar que essa lei beneficiava tanto governo quanto a oposição udenista, uma vez que o critério adotado para divisão do tempo era o número de cadeiras na Câmara de Deputados que cada partido havia conquistado na eleição anterior. Dessa

forma, PSD, UDN e PTB, os três maiores partidos daquele período, que juntos detiveram, em média, 78,25% das cadeiras na Câmara dos Deputados entre 1945 e 1962, garantiam folgado predomínio de seus candidatos sobre os demais no horário eleitoral gratuito.

O período democrático iniciado em 1946 teve fim com o golpe militar de 1964. Mas o regime militar brasileiro não banuiu completamente as eleições, e os partidos políticos existentes antes do golpe tiveram ainda sobrevida de um ano e sete meses. Em julho de 1965, o regime militar fez promulgar a Lei Orgânica dos Partidos Políticos que trouxe uma inovação importante: a criação do fundo partidário (Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos), uma forma de financiamento direto pela qual o estado transferia recursos aos partidos políticos.

Os recursos do fundo partidário poderiam vir de três fontes: de multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, de recursos financeiros destinados por lei, em caráter permanente ou eventual e de doações particulares. Esses recursos poderiam ser aplicados pelos partidos das seguintes formas: na manutenção das sedes e serviços dos partidos, vetado o pagamento de pessoal, na propaganda doutrinária e política, no alistamento e eleição e na manutenção de um instituto partidário. A lei ainda determinava a distribuição dos recursos no interior dos partidos: 20% para os diretórios nacionais, 32% para os diretórios regionais, proporcionalmente ao número de deputados na Assembléia Legislativa de cada estado, e 48% aos diretórios municipais, “proporcionalmente ao número de legendas federais que o Partido tenha obtido na eleição anterior em cada município ou em unidade administrativa a ele equiparada”. A distribuição dos recursos do fundo entre os partidos políticos seria feita da seguinte forma: 20% seriam entregues em partes iguais para todos os partidos e 80% seriam distribuídos proporcionalmente ao número de representantes eleitos pelo partido para a Câmara dos Deputados³⁵.

³⁵ Lei Orgânica dos Partidos Políticos (lei n.4.740, de 15 de julho de 1965) “Art. 62. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 30 (trinta) dias, a contar da data do depósito a que se refere o §2º

Também em 1965, duas outras mudanças importantes foram feitas: o veto a doações de empresas privadas com finalidade lucrativa para partidos políticos, que vigoraria até 1993, e o estabelecimento de um horário gratuito destinado à propaganda partidária no rádio e na TV fora do período eleitoral. Devido a mudanças na legislação e a falta de regulamentação, no entanto, esse horário gratuito fora do período eleitoral foi praticamente inutilizado nesse período, só vindo a ser restabelecido a partir de 1991.

Além disso, o critério para distribuição do tempo de rádio e TV entre os partidos foi alterado: a partir das eleições de outubro de 1965, os partidos que se qualificassem teriam direito a tempos iguais³⁶.

Menos de três meses após as modificações de 1965 no financiamento político, o sistema multipartidário foi extinto. Os partidos criados no período anterior ao golpe militar tiveram sobrevida até serem divulgados os resultados das eleições estaduais de outubro de 1965. Frente a resultados pouco favoráveis em estados importantes, o regime militar decretou o AI-2 em 27 de outubro de 1965, extinguindo todos os partidos políticos em funcionamento.

do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos diretórios nacionais do partido, obedecendo ao seguinte critério: I- 20% (vinte por cento) do total do fundo partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos; II - 80% (oitenta por cento) será distribuído proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados. §1º. Nos cálculos de proporção a que alude este artigo, tomar-se-á por base a filiação partidária que constar da diplomação dos candidatos eleitos". Em 1998 o TSE foi consultado sobre a responsabilidade pela fiscalização da distribuição interna dos recursos do fundo partidário, e sua resposta foi: "quanto a modo de distribuição dos recursos aos diferentes níveis das agremiações, essa é matéria a ser disciplinada nos estatutos. A possível infração a essas normas deve ser submetida à Justiça Comum" (TSE 20.119, de 10.03.98)

³⁶ A divisão do tempo igualmente entre os partidos políticos consta da resolução do TSE que regulamentou as eleições de outubro de 1965 (Res/TSE 7639, de 8 de agosto de 1965): "Art. 18, §1, III. Os partidos terão, cada um, igual tempo, considerando-se um só partido, para efeito de distribuição dos horários, os que houverem registrado, ou escolhido em convenção, um mesmo candidato." A redação da lei que ensejou a interpretação do TSE não é clara, e diz somente que: "(Art. 250, §2) A Justiça Eleitoral, tendo em conta os direitos iguais dos partidos, regulará, para o efeito de fiscalização, os horários concedidos."

A propaganda partidária no rádio e na TV passou por uma série de mudanças após a extinção dos 13 partidos herdados do regime anterior e posterior criação dos partidos governista e oposicionista do regime militar, Arena e MDB. As leis que regulamentaram o funcionamento dos partidos e as eleições deixaram de incluir a provisão de uma hora mensal de propaganda partidária fora do período eleitoral, mas continuaram a distribuir o tempo gratuito no rádio e na TV igualmente entre os dois novos partidos. A divisão igualitária do horário gratuito aplicava-se inclusive no interior de cada partido, que deveria distribuir seu tempo igualmente entre as suas eventuais sublegendas (criadas pelo AI17, de 31 de janeiro de 1966). Em 1971, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos reintroduziu o horário para propaganda partidária fora do período eleitoral, reservando duas transmissões gratuitas anuais para cada partido – mas por falta de regulamentação esse tempo não chegou a ser utilizado.

Em 1974, o regime militar patrocinou uma grande mudança: a proibição da propaganda paga no rádio e na TV (lei 6091 de 15 de agosto), veto que permanece até hoje. A Lei Falcão (lei 6339, de 1º de julho de 1976), fez severas restrições ao conteúdo da propaganda partidária³⁷, mas não alterou o tempo de horário gratuito ou a forma como era distribuído.

O bipartidarismo artificial foi extinto em 1979, e novos partidos políticos começaram a ser criados. Em 1985, Tancredo Neves foi o último presidente a ser eleito de forma indireta pelo colégio eleitoral, marcando o fim do período autocrático no Brasil. Juntamente com a possibilidade de criação de novos partidos ocorreu a primeira grande mudança na forma de distribuição do fundo partidário: a lei 6767/79 determinava que 90% dos recursos do fundo seriam distribuídos aos partidos proporcionalmente a sua representação na Câmara, e

³⁷ A Lei Falcão limitava bastante o que os partidos poderiam apresentar no horário gratuito: “Art. 250, § 1º I - na propaganda, os partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro dos candidatos na Justiça Eleitoral, bem como a divulgar, pela televisão, suas fotografias, podendo, ainda, anunciar o horário local dos comícios”

os restantes 10% seriam distribuídos aos demais partidos, concentrando assim os recursos entre os partidos mais bem-sucedidos na eleição anterior.

Esse critério de distribuição foi novamente modificado em 1981, e a totalidade do fundo partidário passou a ser distribuída entre os partidos que tinham representação na Câmara, proporcionalmente ao número de deputados³⁸.

Em março de 1983, uma decisão do TSE tornou ainda mais restritiva a distribuição do fundo partidário: o TSE interpretou que, dos cinco partidos que tinham representantes na Câmara naquele momento³⁹, somente PDS e PMDB cumpriam as exigências de funcionamento previstas no artigo 152 da Constituição Federal (modificada pela Emenda Constitucional n.11, de 1978)⁴⁰. Naquele momento de abertura política, a resposta do Congresso a essa medida restritiva foi rápida: em 14 de abril de 1983, pouco mais de um mês após a resolução do TSE, foi aprovada a lei n. 7.090, que abolia os requisitos anteriores para que se considerasse um partido “em funcionamento”, e portanto apto a receber os recursos do fundo partidário: “Art. 4º - Até o exercício financeiro de 1986, considera-se em funcionamento, para os efeitos do artigo

³⁸ Lei nº 6.937, de 31 de agosto de 1981 “Art.3º. Os recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos correspondentes ao saldo de 1979 e os efetivamente arrecadados em 1980, inclusive as importâncias resultantes do excesso de arrecadação serão distribuídos pelo Tribunal Superior Eleitoral aos Diretórios Nacionais dos Partidos, observando o disposto no §1º. deste artigo. §1º. Os recursos mencionados no caput deste artigo serão: I- Divididos em tantas cotas quantos forem os membros da Câmara dos Deputados; II - Distribuídos aos partidos políticos, após o seu registro definitivo, na proporção de sua representação na referida Câmara. §2º. Na distribuição dos recursos a que se refere este artigo não se aplicarão os incisos I e II do art.97 da Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971, salvo quanto à proporcionalidade da representação dos partidos na Câmara dos Deputados”

³⁹ O número de cadeiras obtidas por partido nas eleições de 1982 foi o seguinte: PDS: 235; PMDB: 200; PDT: 23; PTB: 13; PT: 8; Total: 479 (Fonte: Dados Eleitorais no Brasil, em www.jaironicolau.iuperj.br)

⁴⁰ Emenda Constitucional n. 11, de 1978 Art. 152 § 2º - “O funcionamento dos partidos políticos deverá atender às seguintes exigências: I - filiação ao partido de, pelo menos, 10% (dez por cento) de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que tenham, como fundadores, assinado seus atos constitutivos; ou II - apoio, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado, que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles; III - atuação permanente, dentro do programa aprovado pelo tribunal superior Eleitoral; IV - disciplina partidária; V - fiscalização financeira.”

97 da Lei n. 5.680, de 21 de julho de 1971 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos-, o partido político representado na Câmara dos Deputados”. Com essa nova lei, aprovada de forma bastante rápida, além de PDS e PMDB, também PDT, PTB e PT poderiam receber recursos do fundo.

Entre os anos de 1985 e 1997, uma nova lei com novos critérios de distribuição do tempo do horário gratuito no rádio e na TV era promulgada a cada eleição. Os critérios de distribuição do tempo destinado à propaganda partidária variaram bastante, envolvendo alguma combinação entre de distribuição proporcional à representação e distribuição de tempo igual entre os partidos.

Para as eleições municipais de 1985 tiveram direito ao horário gratuito no rádio e na TV somente os partidos com representação no Congresso. A principal alteração em relação à legislação anterior é que o tempo de propaganda (uma hora diária) seria distribuída da seguinte forma: metade por igual a todos os partidos e metade proporcionalmente ao seu número de vereadores (Res. TSE 12.288/85).

Nas eleições estaduais do ano seguinte, a regra de distribuição do horário gratuito ficou mais complexa: a) 50 minutos (41,67% do tempo total) proporcionalmente ao número de representantes de cada partido no Congresso Nacional; b) 40 minutos (33,3% do tempo total) igualmente entre os partidos com representação no Congresso Nacional, até o limite de 5 minutos por partido, sendo o tempo porventura restante somado ao tempo distribuído pelo critério anterior; e c) 30 minutos (25% do tempo total) proporcionalmente ao número de representantes na Assembleia Legislativa (Res TSE 12.924/86).

Em 1989, foram realizadas as primeiras eleições diretas para Presidente da República do novo período democrático. Para aquele pleito, teriam direito ao horário gratuito nos 60 dias anteriores à antevéspera das eleições os partidos que tivessem candidatos registrados, de acordo com uma escala que vai de 30

segundos para partidos sem representantes no Congresso Nacional a 22 minutos para partidos com mais de 200 representantes (Lei 7.773, de 8 de junho de 1989)⁴¹.

Para as eleições municipais de 1992, novas mudanças foram realizadas (Lei 8214, de 24 de julho de 1991). O período em que seria vinculada a propaganda gratuita diminuiu de 60 para 45 dias, enquanto o tempo total de transmissão diária aumentou de uma hora para 80 minutos. A parcela do tempo dividida igualmente entre todos os partidos foi reintroduzida (20 minutos para os partidos que tenham ao menos um representante no Congresso Nacional e três em Assembléias Legislativas), e foram mantidas as parcelas divididas proporcionalmente: 30 minutos proporcionalmente ao número de representantes no Congresso Nacional e outros 30 minutos proporcionalmente ao número de representantes na Assembléia Legislativa. Em caso de segundo turno, a tempo de transmissão diária seria reduzido à metade, e dividido igualmente entre os dois partidos que estivessem concorrendo.

Em 1991, também foi retomada uma medida que já constava da legislação, mas que não era colocada em prática por falta de regulamentação: o horário destinado à propaganda partidária fora do período eleitoral. A Lei 8247, de 23 de outubro de 1991 destinou duas horas anuais de propaganda no rádio e na TV para os partidos que tivessem eleito no mínimo um representante no Congresso Nacional, ou que contassem com bancada composta por no mínimo 10 representantes. Partidos que atendessem a requisitos mínimos nos âmbitos estadual e municipal também poderiam contar com propaganda gratuita⁴².

⁴¹ Partidos ou coligações sem representantes no Congresso Nacional: 30 segundos; partidos ou coligações com menos de 20 representantes no Congresso Nacional: 5 minutos; partidos ou coligações que tenham entre 21 e 60 representantes: 10 minutos; entre 61 e 120 representantes: 13 minutos; entre 121 e 200 representantes: 16 minutos; mais de 200 representantes: 22 minutos.

⁴² "Art.118 Parágrafo único. a) as transmissões serão realizadas em rede e anualmente, por iniciativa e sob responsabilidade dos Diretórios Regionais e Nacionais, atendidas as seguintes condições:I - o Partido que tenha eleito representante na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal ou que conte com bancada composta por, no mínimo, dez membros do

Outra importante mudança foi introduzida em 1993: a propaganda partidária e eleitoral deixou de ser gratuita - ao menos para o governo, e, por extensão, para os contribuintes. A partir daquele ano as emissoras de rádio e TV passaram a poder descontar 80% do custo das transmissões do lucro líquido, para fins de cálculo do imposto de renda (Decreto 736, de 27 de janeiro de 1993, regulamentando o art. 50 da lei 8214 de 1991⁴³). Parte dos custos de transmissão do horário gratuito passou, portanto, a ser absorvida pelo governo na forma de renúncia fiscal. Desde 2003, a receita federal vem divulgando o valor estimado dessa renúncia fiscal, que pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 4.4: Custo do Horário gratuito no Brasil 2003-2009

	Renúncia fiscal estimada em reais	Custo do horário gratuito
2003	174.109.907	217.637.383,8
2004	238.584.714	298.230.892,5
2005	283.548.965	354.436.206,3
2006	191.603.574	239.504.467,5
2007	470.806.695	588.508.368,8
2008	242.256.418	302.820.522,5
2009	669.304.806	836.631.007,5

Congresso Nacional poderá utilizar, em âmbito nacional, duas transmissões de sessenta minutos, cada, facultada a divisão em quatro transmissões de trinta minutos;II - o Partido que tenha eleito em cada Estado representante às Assembléias Legislativas ou que conte com bancada composta por cinco por cento do total dos Deputados Estaduais, desprezada a fração e com o mínimo de dois Deputados ou obtido um por cento dos votos na última eleição proporcional poderá utilizar, em âmbito regional, uma transmissão de sessenta minutos, facultada a divisão em duas transmissões de trinta minutos; III - o Partido que tenha obtido um por cento dos votos na última eleição para a Câmara dos Deputados, em cada Território e no Distrito Federal, poderá utilizar, no âmbito respectivo, uma transmissão de sessenta minutos, facultada a divisão em duas transmissões de trinta minutos”

⁴³ **11.1** As emissoras de rádio e televisão obrigadas à divulgação gratuita da propaganda eleitoral, poderão excluir do lucro líquido, para efeito da determinação do lucro real, valor correspondente a oito décimos do resultado da multiplicação do preço do espaço comercializável pelo tempo que seria efetivamente utilizado pela emissora em programação destinada à publicidade comercial,no período de propaganda eleitoral gratuita. **11.2** As empresas concessionárias de serviços públicos de telecomunicações, obrigadas ao tráfego de sinais de televisão e rádio, poderão fazer a exclusão do lucro líquido, para efeito da determinação do lucro real, limitada a oito décimos do valor que seria cobrado das emissoras de rádio e televisão pelo tempo destinado à propaganda partidária gratuita e aos comunicados, instruções e a outras requisições da Justiça Eleitoral, relativos às eleições. Lei 9.430, de 27/12/96; Lei 9.504/ 97, art., 99;Decreto 3.786, 10/04/01.

Somando-se a renúncia fiscal referente ao horário gratuito e os recursos destinados ao fundo partidário, chegamos ao montante total de subsídios a partidos políticos no Brasil nos últimos sete anos:

Tabela 4.5: Total de subsídios a partidos políticos no Brasil 2002-2008

	Horário gratuito	Fundo Partidário	Total	% PIB
2002	174.109.907	88.547.024,94	262.656.931,9	0,02017
2003	238.584.714	120.060.417,63	358.645.131,6	0,02110
2004	283.548.965	121.963.092,76	405.512.057,7	0,02089
2005	191.603.574	120.718.774,56	312.322.348,5	0,01455
2006	470.806.695	148.469.831,4	619.276.526,4	0,02613
2007	242.256.418	155.385.856,31	397.642.274,3	0,01531
2008	669.304.806	170.013.094,8	839.317.900,8	0,02905

Fontes: Receita Federal, Demonstrativos dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária 2003 a 2009 e TSE

O período de propaganda gratuita foi novamente aumentado para as eleições de 1994, de 45 para 60 dias, com duas horas diárias de transmissão. Nas eleições de 1996 o período foi mantido, mas a duração da transmissão foi reduzida para 90 minutos.

A partir da segunda metade dos anos 90 a legislação sobre propaganda partidária entrou em um período de maior estabilidade. Em 1995, foi aprovada a lei dos partidos políticos (lei 9096/95), e em 1997, a Lei das Eleições (Lei 9504/97).

Com relação ao fundo partidário, a Lei dos Partidos Políticos de 1995 trouxe uma grande novidade: o acréscimo de dotações orçamentárias da união às demais fontes de recursos – que são multas e penalidades, doações e recursos destinados por lei. As dotações orçamentárias, que vinculam o montante total do fundo partidário ao número de eleitores, são responsáveis pela maior parte

dos recursos do fundo partidário – nos últimos dez anos, o percentual de recursos provenientes de dotações orçamentárias variou de 78% a quase 95% dos recursos totais do fundo. Embora não tenhamos disponíveis dados a respeito dos montantes distribuídos pelo fundo partidário antes de 1994, fica claro que os recursos distribuídos pelo fundo a partir de 1995 devem ter sido bastante superiores aos distribuídos entre 1965 e 1994.

A lei de 1995 permite uma ampla gama de possibilidades para a utilização dos recursos do fundo partidário. Um mínimo de 20% dos recursos deve ser aplicado nos institutos ou fundações dos partidos, e existe um limite máximo de 20% dos recursos que podem ser gastos com pagamento de pessoal, mas no restante, em comparação com a legislação anterior de 1965, que determinava como os partidos deveriam distribuir internamente seus recursos, a lei de 1995 dá bastante autonomia para que os partidos decidam seus gastos.

A Lei dos Partidos Políticos tratou, entre outros tópicos, da distribuição dos subsídios públicos entre os partidos políticos. Além de determinar os critérios alocativos que seriam utilizados, para que os partidos se qualificassem a receber os recursos, a lei impunha requisitos mínimos vinculados ao desempenho dos partidos na arena eleitoral, criando a categoria do “funcionamento parlamentar”. O artigo 41 da lei determinava que 1% do fundo partidário seria distribuído a todos os partidos com registro definitivo no TSE, e os restantes 99% seriam distribuídos entre os partidos que atendessem aos requisitos do artigo 13:

Lei 9096/95 - Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Essa lei promovia grande desigualdade entre os partidos políticos, dividindo-os em duas categorias, partidos com ou sem direito a funcionamento parlamentar, sendo que essa segunda categoria seria claramente prejudicada, pois teria acesso reduzido à propaganda partidária e contaria com recursos mínimos do fundo partidário. Para suavizar esse impacto, a lei previa um período de transição, em que os requisitos para o direito ao funcionamento parlamentar seriam progressivamente aumentados, até a implementação, em 2007, do artigo 13, ou seja, a “cláusula de barreira⁴⁴” de 5% dos votos apurados para que um partido tivesse direito a funcionamento parlamentar.

De acordo com o que determinavam as disposições transitórias, no período 1995-1997, tinha direito a funcionamento parlamentar o partido que tivesse eleito e mantivesse filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados. Para o período seguinte, de 1998 a 2007, as disposições transitórias da lei dos partidos políticos de 1995 preconizava que teria direito a funcionamento parlamentar o partido que tivesse

“registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas: a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos; b) nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do inciso anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e os nulos”. (Lei 9096/95)

Os partidos que cumprissem esses requisitos mínimos para o funcionamento parlamentar teriam direito a 99,29% do fundo partidário, e

⁴⁴ Ver anexo 1 a este capítulo para esclarecimento sobre a “cláusula de barreira” e outros requisitos mínimos para criação e funcionamento de partidos políticos e sua participação nas arena eleitoral e legislativa.

poderiam contar com 10 minutos anuais de propaganda partidária em cadeia nacional. Já os partidos sem direito parlamentar contariam apenas com um programa de dois minutos em cadeia nacional e poderiam dividir entre si a minúscula parcela de 0,71% do fundo partidário⁴⁵.

Em 1997, foi aprovada a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30.9.97), que juntamente com a Lei dos Partidos Políticos trouxe maior estabilidade à legislação referente às campanhas eleitorais. A partir das eleições de 1998, a período de transmissão da propaganda gratuita foi estabelecido em 45 dias, sendo que a duração da transmissão seria de 100 minutos nos anos em que houvesse campanha para executivos e legislativos estaduais e federal e de 60 minutos nos anos de eleições municipais. A lei também estabeleceu os critérios para divisão do tempo de propaganda gratuita: 1/3 do tempo seria distribuído igualmente entre todos os partidos que tivessem candidatos registrados e representação na Câmara dos Deputados, e 2/3 seriam distribuídos proporcionalmente à representação dos partidos na Câmara dos Deputados. No segundo turno os dois partidos mais votados teriam direito a tempos iguais. Segundo a lei, seria considerada para efeitos de divisão do tempo a representação partidária resultante da eleição⁴⁶.

Em 2004 e 2007, duas intervenções da justiça – a primeira do TSE e a segunda do STF- modificaram aspectos importantes das regras da arena legislativa brasileira, com grandes implicações para o financiamento público.

⁴⁵ A interpretação do TSE sobre a distribuição do fundo partidário combinou o artigo 41 com os artigos 56 e 57 das disposições transitórias, de forma que entre 1995 e 1997, 29% do fundo partidário foram destacados para distribuição aos partidos com direito a funcionamento parlamentar, na proporção de seus representantes na Câmara dos Deputados filiados no início da Sessão Legislativa de 1995 (lei 9.096, art. 56). Já para o período seguinte, 1998-2006, vinte e nove por cento do Fundo Partidário foram destacados para distribuição aos partidos com direito a funcionamento parlamentar, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (lei 9.096, art.57), e os restantes 71% foram distribuídos de acordo com o previsto no artigo 41, ou seja, 99% proporcionalmente ao número de deputados dos partidos que cumprissem os requisitos para funcionamento parlamentar, e 1% para os demais partidos.

⁴⁶ Quadro resumo das alterações feitas desde 1950 no tocante aos período e tempo de transmissão da propaganda eleitoral encontra-se no anexo 2 a este capítulo

Duas resoluções do TSE de 2004 (Res..TSE n. 21.805/2004 e n. 21.836/2004) determinaram que a representação partidária para efeitos de distribuição dos tempos no rádio e na TV passasse a ser a existente no início na legislatura em curso, e não a resultante da eleição, como tinha sido até então. Essa mudança forçaria os partidos a rever suas estratégias, uma vez que a troca de partidos entre as eleições e a posse costumava ser grande. As resoluções do TSE não foram aprovadas pelos partidos, que em 2006 aprovaram a Lei n. 11.300/2006 que retornava à situação anterior, considerando para fins de distribuição do horário gratuito a representação resultante das eleições.

A segunda intervenção foi a decisão do STF pela inconstitucionalidade da cláusula de barreira especificada no artigo 13 da Lei 9.096/95. O fim da cláusula de barreira gerou um vácuo legislativo quanto à divisão do fundo partidário e do horário gratuito para propaganda partidária fora do período eleitoral, que tinha como critério de elegibilidade o direito de um partido ao funcionamento parlamentar. Mas ao invés de a questão ser retornada para o Congresso, pois se tratava de gerar nova legislação, o TSE chamou para si essa responsabilidade, e em 22 de dezembro de 2006 publicou a Instrução n. 22.503, determinando novas regras de distribuição dos programas de propaganda partidária.⁴⁷

A decisão do TSE quanto à distribuição do fundo partidário gerou mais polêmica. Em 6 de fevereiro de 2007, publicou a Resolução n. 22.506, estipulando uma nova forma de distribuição dos recursos do fundo partidário⁴⁸.

⁴⁷ Res 22503 de 19/12/2006

I. Partido com registro definitivo que tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a CD, elegendo, em duas eleições consecutivas representantes em, no mínimo, cinco Estados, obtendo ainda, um por cento dos votos apurados no país, não computados os brancos e nulos: a) um programa de 10 min em cadeia nacional por semestre, e b) 20 min por semestre em inserções de 30 seg ou 1 min

II. partido que tenha eleito e mantenha filiados, no mínimo, 3 representantes de diferentes estados: um programa anual de 10 min em cadeia nacional

III. partido que não tenha atendido ao disposto nos incisos anteriores: um programa semestral de 5 min em cadeia nacional

⁴⁸ A distribuição estipulada pelo TSE seria a seguinte: I) 29% para partidos com estatutos registrados no TSE, na proporção da representação parlamentar filiada no início da Legislatura em curso, segundo o artigo 56, item vi, da lei 9.096/95; II) 29% para partidos com estatuto no

A distribuição proposta pelo TSE combinava os artigos 56 e 57 das disposições transitórias da Lei 9.096/95, ignorando o fato de que essas disposições seriam válidas apenas para o período 1995-2006. Como comenta Ferraz Júnior (2008), o TSE decidiu de forma “criativa” distribuir os restantes 42% entre todos os demais partidos com estatutos registrados no TSE.

A intenção do TSE era claramente de influenciar o sistema partidário e, por extensão, a competição eleitoral, como as declarações do ministro Cesar Asfor Rocha, relator do processo no TSE permitem constatar:

"A vantagem [da decisão] é de prestigiar os partidos menores. Os partidos precisam, evidentemente, de recursos financeiros para sobreviver. Se, por serem pequenos, eles tiverem impossibilidade de receber recursos do fundo partidário, vai ser criado um círculo vicioso: eles não crescem porque não têm recursos, e não têm recursos do fundo partidário porque são pequenos". (Centro de Divulgação da Justiça Eleitoral, 6/1/2007⁴⁹)

A reação dos maiores partidos, os mais prejudicados pela resolução, foi rápida: na tarde de 7 de fevereiro de 2007, representantes do PT, PMDB, PFL e PSDB se reuniram para discutir um novo projeto de lei que revertesse a distribuição estabelecida pelo TSE. Segundo Tasso Jereissati, senador pelo PSDB/CE e um dos articuladores do projeto de lei,

[A resolução do TSE foi] “Uma lástima. Os partidos pequenos, na sua grande maioria, e é claro que existem honrosas exceções, são verdadeiros mercadores de legendas. Na hora das votações aqui no

TSE que tenham concorrido ou venham a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representantes em duas eleições consecutivas em, no mínimo, cinco estados, obtendo, ainda, 1% dos votos apurados no país, não computados os brancos e os nulos e distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos deputados, segundo o artigo 57, item II, da Lei 9.096/95; III) 42% de 100% do fundo para todos os partidos com estatutos registrados no TSE;

⁴⁹ <http://www.tse.jus.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=16632>

Congresso, formam um grande mercado de troca de legendas em função de cooptações e vantagens pessoais e tumultuam enormemente a grande discussão política. É um retrocesso que não tem tamanho ao se dar recursos estáveis, grandes, para partidos que simplesmente não existem e só fazem esse papel.” (Agência Brasil, 7/01/2007)

O projeto de lei resultante daquela reunião transcorreu em regime de urgência e foi aprovado pela Câmara em 15 de fevereiro de 2007⁵⁰ e pelo Senado em 27 de fevereiro⁵¹, tendo recebido sanção presidencial em 21 de março de 2007.

O apoio ao projeto não foi unânime. Como seria de se esperar, partidos pequenos foram contrários, e manifestaram sua objeção em plenário. O senador Marcelo Crivella (PRB-RJ) foi um deles:

"A democracia jamais será democracia se não tivermos os partidos pequenos. Vamos querer um condomínio de grandes partidos para dividir dinheiro público e se perpetuar no poder?" (FSP, 28/2/2007)

A esse argumento, os integrantes dos maiores partidos respondiam:

"O critério para a distribuição do dinheiro do fundo partidário tem que ser o da vontade popular" (Senadora Ideli Salvatti, do PT-SC, na FSP, 28/2/2007)

A distribuição dos recursos finalmente aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente previa que 5% dos recursos do fundo seriam repartidos entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE, e 95%

⁵⁰ 292 votos a favor, 16 contrários e seis abstenções

⁵¹ 54 votos a 4, com uma abstenção

seriam destinados aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara⁵².

O efeito dessa nova regra de distribuição dos recursos do fundo partidário pode ser observado nos gráficos abaixo. O primeiro representa a distribuição de cadeiras por partido na Câmara de Deputados entre 1994 e 2006, e o segundo, os percentuais do fundo partidário recebido por cada partido entre os anos de 1994 e 2008. A comparação dos dois gráficos mostra que nos anos de 2007 e 2008, a porcentagem de recursos do fundo recebida pelos maiores partidos caiu, enquanto a porcentagem recebida pelos menores partidos aumentou:

Gráfico 4.1: Percentual de cadeiras na Câmara de Deputados por partido

Elaborado a partir de dados de jairnicolau.iuperj.br

⁵² Lei n. 11.459, de 21 de março de 2007: O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei: Art. 1º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 41-A: “Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.”

Gráfico 4.2: Distribuição do fundo partidário por partido

Elaborado a partir de dados do TSE

Essa desconcentração pode ser vista em mais detalhe no gráfico seguinte, que traz a distribuição dos recursos do fundo partidário entre os partidos políticos no ano de 2006, último ano antes das mudanças de regras e 2007, após as mudanças que aumentaram o percentual destinado a todos os partidos. Em 2006, o fundo partidário distribuiu R\$ 148.469.831,40 (entre duodécimos, multas, superávit e complemento) para 29 partidos, sendo que aproximadamente 2/3 desse total (66,02%) foram divididos entre os quatro maiores partidos (PT, PMDB, PSDB e PFL/DEM).

Em 2007, com os novos critérios de distribuição do fundo partidário, houve uma grande mudança: o fundo partidário distribuiu R\$ 155.385.856,31 milhões (entre duodécimos e multas) para 26 partidos; o percentual distribuído aos quatro maiores partidos (PSDB, DEM, PMDB e PT) caiu para 51,22%.

Gráfico 4.3: percentuais do fundo partidário recebidos por partido em 2006 e 2007

Elaborado a partir de dados do TSE

Financiamento público e competição eleitoral no Brasil

A breve reconstituição histórica do financiamento público no Brasil feita na seção anterior deixa claro que os legisladores brasileiros utilizaram conjuntamente as duas variáveis envolvidas na distribuição dos recursos públicos: os critérios alocativos e de elegibilidade.

Como visto anteriormente nesta tese, os cinco critérios alocativos empiricamente existentes podem ser ordenados em função de seus efeitos sobre o *status quo* partidário. O critério que menos beneficia o *status quo* partidário é a distribuição de recursos iguais para todos os partidos, uma vez que esse critério ignora tanto o “peso” eleitoral do partido como seu desempenho anterior. O critério seguinte nessa escala é a distribuição de recursos iguais para todos os candidatos, pois partidos maiores terão condição de lançar mais candidatos e portanto de angariar mais recursos. O terceiro

critério é a distribuição de recursos proporcionais aos votos obtidos na eleição atual, que já passa a levar em conta o “peso” eleitoral dos partidos. O quarto critério é a distribuição de recursos proporcionais aos votos obtidos na eleição anterior, que leva em conta não só o “peso” dos partidos como também seu desempenho anterior. Finalmente, o quinto critério, a distribuição de recursos proporcionais ao número atual de deputados, soma ao “peso” do partido, e a seu desempenho anterior o efeito da fórmula eleitoral, que geralmente tem um viés favorável aos maiores partidos.

Ao longo dos 44 anos de existência do fundo partidário no Brasil, três desses critérios foram utilizados, ocasionalmente de forma simultânea: recursos iguais para todos os partidos; recursos proporcionais aos votos obtidos na eleição anterior; e recursos proporcionais ao número atual de deputados. A tabela abaixo resume os critérios alocativos utilizados na distribuição dos recursos do fundo partidário desde sua criação em 1965:

Tabela 4.6: Resumo - modificações nos critérios e percentuais do fundo partidário desde 1965

	1965 (I)	1968 (*)	1979 (II)	1981 (III)	1995 (V)	1998 (VI)	2007 (VIII)
Todos os partidos	20%	100%	10%		1% de 71% = 0,71%	1% de 71% = 0.71%	5%
Proporcional ao n. de votos						29%	95%
Proporcional ao n. de cadeiras	80%		90%	100%	29% + 99% de 71%= 99,29%	99% de 71% = 70,29%	

I: Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos)

II: Lei nº. 6767, de 20 de dezembro de 1979

III: Lei nº 6.937, de 31 de agosto de 1981

IV: Art. 41 da Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos)

V: Art. 56 das disposições transitórias da Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995

VI: Art. 57 das disposições transitórias da Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995

VII: Resolução TSE n. 22.506, de 6 de fevereiro de 2007

VIII: Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007

(*) Lei 5453, de 14 de junho de 1968: fundo dividido igualmente entre as sublegendas que concorrerem à eleição

A outra variável que determina a distribuição dos recursos públicos são os critérios de elegibilidade, ou os requisitos mínimos que um partido tem que atender para que possa a) ser criado, b) participar da disputa eleitoral, c) participar da arena legislativa, e d) funcionar na arena legislativa. Esses critérios de elegibilidade foram discutidos anteriormente nesta tese, e sua utilização no Brasil está descrita em anexo ao final deste capítulo.

Um excelente exemplo da combinação dos critérios alocativos e de elegibilidade na distribuição dos recursos públicos é a lei dos partidos políticos de 1995. A lei previa dois períodos de disposições transitórias em que simultaneamente 1) os critérios alocativos utilizados seriam paulatinamente suavizados, de forma que ao final do período a maior parte dos recursos seria distribuída de proporcionalmente ao número de votos, e não mais de cadeiras por partido, o que teria como efeito concentrar menos recursos nas mãos dos maiores partidos; por outro lado, 2) os critérios de elegibilidade eram paulatinamente endurecidos, de forma que ao final do período entraria em vigor a cláusula de barreira de 5%, que teria como efeito, entre outros, a exclusão de partidos que não atingissem esse mínimo da distribuição de recursos do fundo partidário.

Dessa forma, se parecia no mínimo intrigante que o Congresso votasse uma lei que ao final de um período tiraria recursos das mãos dos maiores partidos - uma vez que são esses mesmos maiores partidos que dominavam o Congresso que aprovou a lei-, o exame dos dados mostra que os legisladores sabiam o que estavam fazendo, pois o endurecimento dos critérios de elegibilidade mais do que compensava os efeitos do abrandamento dos critérios alocativos, como pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 4.4 percentuais de votos, cadeiras e média do fundo partidário recebidos pelos cinco maiores partidos - legislaturas

Cinco maiores partidos: PMDB, PFL/DEM, PSDB, PT, PDS/PPR/PPB/PP

Fontes dos dados: TSE, jaironicolau.iuperj.br, LEEX

No gráfico acima, cada trio de barras representa uma legislatura; a primeira barra reflete o número de votos obtidos pelos cinco maiores partidos somados no ano anterior àquela legislatura, e segundo os quais é formada; a barra do meio representa a soma do número de cadeiras conquistadas por esses cinco maiores partidos, e a terceira barra reflete a média do fundo partidário recebida pelos cinco maiores partidos ao longo dos quatro anos daquela legislatura (somente dois anos no caso da legislatura 2007-2008, em curso). Os cinco maiores partidos ao longo do período foram PMDB, PFL/DEM, PSDB, PT e PDS/PPR/PPB/PP.

Nas três primeiras legislaturas do período, em que a distribuição dos recursos foi a preconizada originalmente pela lei dos partidos políticos de 1995, os cinco maiores partidos receberam parcela de recursos públicos consideravelmente maior do que a proporção que tinham obtido de votos e de cadeiras. Na última legislatura contida no gráfico, o número de votos e de cadeiras conquistados pelos cinco maiores partidos é o menor do período. Foi nessa legislatura que, sob pressão do TSE, dos menores partidos e da opinião

pública, foi aprovado maior percentual de recursos do fundo partidário a ser distribuído entre todos os partidos (5%), ante 95% que passaram a ser distribuídos proporcionalmente ao número de votos – e não mais de cadeiras – conquistados na eleição anterior, ou seja, a distribuição menos favorável ao status quo partidário de todas que vigoraram no período democrático. A parcela de recursos do fundo partidário recebida pelos cinco maiores partidos nos dois primeiros anos desta legislatura foi ligeiramente inferior ao total de votos conquistados por esses partidos nas eleições anteriores.

Considerações finais

No decorrer desta tese, com base em dados comparativos, duas conclusões empiricamente derivadas foram apresentadas:

- (1) O financiamento público é uma característica dos países que adotam sistema eleitoral proporcional. Os países com sistema eleitoral majoritário tendem a contar com financiamento exclusivamente privado.**
- (2) Dentre os países que adotam financiamento público, existe forte correlação entre sistema proporcional e uso de critérios alocativos que beneficiam o status quo partidário, por um lado, e de sistema majoritário e critérios alocativos menos benéficos ao status quo partidário, por outro.**

Para explicar essas conclusões, duas hipóteses foram propostas anteriormente, sendo que a primeira delas, da cartelização do sistema partidário, é congruente com ambas as conclusões, enquanto a segunda, dos modelos de democracia, não explica a segunda conclusão, sendo, portanto descartada. Dessa forma, a hipótese da cartelização do sistema partidário é a adotada por essa tese por ser a que mais se aproxima de explicar essas conclusões empiricamente derivadas.

O caso do Brasil é compatível com essas conclusões, mas pode ser explicado com base na hipótese da cartelização do sistema partidário? De acordo com essa hipótese, uma das funções do financiamento público é ser um instrumento de partidos cartelizados para dificultar a entrada de novos competidores na arena eleitoral. O financiamento público está mais fortemente associado a sistemas proporcionais porque sistemas majoritários já contam com fortes barreiras intrínsecas que protegem os partidos estabelecidos da entrada de novos competidores na arena eleitoral. Esses mesmos objetivos de proteger os partidos estabelecidos também explicam o predomínio de critérios alocativos mais benéficos ao *status quo* partidário em sistemas proporcionais.

Se o objetivo da introdução do financiamento público é a proteção dos partidos estabelecidos, como explicar o aumento no número de partidos parlamentares e número efetivo de partidos que tem se verificado nos últimos anos?

Tabela 4.7: Número de partidos parlamentares e número efetivo de partidos na câmara dos deputados - 1945/2006

Ano	NP	NE	Ano	NP	NE
1945	10	2,8	1978	2	2,0
1950	12	4,3	1982	5	2,4
1954	13	4,6	1986	12	2,8
1958	12	4,5	1990	19	8,7
1962	13	4,5	1994	18	8,1
1966	2	1,8	1998	18	7,1
1970	2	1,7	2002	19	8,5
1974	2	2,0	2006	21	9,3

Modificado a partir de tabela elaborada por LEEX-IUPERJ; Fontes: TSE, TRE's

Em primeiro lugar, cabe lembrar que o financiamento público atualmente é responsável por pouco mais de um quarto do financiamento total, como visto no início deste capítulo. Caso o percentual de financiamento público em relação ao financiamento total fosse maior, o resultado provavelmente seria a diminuição da fragmentação partidária. Portugal (2006) demonstra com recurso à teoria dos jogos que no longo prazo, a partir de um determinado montante mínimo de financiamento público, a distribuição de recursos proporcional ao número de cadeiras (o critério alocativo mais favorável ao status quo partidário dentre os cinco de nossa escala, e que também foi o critério mais utilizado no Brasil) leva à concentração partidária:

Assim, se o valor per capita da contribuição pública for suficientemente elevado, o financiamento público de campanha imprime um caráter extremamente desigual ao processo eleitoral, que converge, no longo prazo, para um sistema com um único partido ou bloco partidário controlando a Câmara.

Em segundo lugar, o financiamento é uma entre um grande número de variáveis internas aos sistemas eleitorais – como, por exemplo, fórmula eleitoral, tipo de lista, tamanho dos distritos, existência de coligações eleitorais, etc. - que podem afetar o número de partidos. Com isso em mente, é até possível levantar a hipótese que o financiamento público no Brasil pode ter contribuído para conter a expansão do número de partidos.

Se os *resultados* da utilização do financiamento público no Brasil não são imediatamente compatíveis com a hipótese do financiamento público como instrumento de cartelização, alguns momentos descritos anteriormente na reconstituição histórica da regulamentação do financiamento político parecem indicar que essa era a *intenção* dos legisladores.

A criação do financiamento público em 1965 pode ser entendida dessa forma. Após o golpe de 1964 que encerrou o período democrático anterior, o sistema partidário não foi dissolvido, mas era visto com restrições pelo governo

militar, que considerava que “parte de sua legitimidade como governo advinha de sua missão revolucionária de purgar o sistema político da corrupção e da subversão” (Stepan, 1975). Assim, a implantação do financiamento público direto (fundo partidário) e indireto (gratuidade da propaganda política na TV e no rádio), concomitante à proibição de contribuições de empresas privadas para partidos políticos, podem ser entendidas como formas de: a) tornar os partidos políticos dependentes do Estado, uma vez que uma de suas principais fontes de financiamento (empresas privadas) seria ao menos parcialmente substituída pelo financiamento público; e b) restringir o número de partidos competitivos, uma vez que a maior parcela dos recursos do fundo partidário seria distribuída proporcionalmente ao número de cadeiras de cada partido – critério alocativo mais regressivo dos cinco empiricamente existentes, que, como já visto, beneficia os maiores partidos. Quanto a esse último aspecto, Schmitt (2000) tem interpretação semelhante: “a lei orgânica de 1965 já sinalizava a intenção do novo regime de reduzir o grau de multipartidarismo na política brasileira”.

Poucos meses após a publicação dessas medidas, como se sabe, o Ato Institucional n. 2 extinguiu os partidos políticos e impôs o bipartidarismo no Brasil. Nessas circunstâncias, não é possível saber se as medidas de 1965 teriam contribuído para uma diminuição do número de partidos; mas os acontecimentos subseqüentes permitem afirmar que era interesse do governo militar diminuir o número de partidos, tanto é que foi o caminho pelo qual optaram quando impuseram à sociedade brasileira um bipartidarismo artificial em substituição ao sistema multipartidário anterior.

No período militar, a engenharia política esteve em alta. O financiamento público foi um de seus principais instrumentos, muitas vezes utilizado em conjunto com a exploração dos critérios mínimos de elegibilidade para a participação política. O fim do bipartidarismo, com a liberdade para criação de novos partidos em 1979 é um bom exemplo. Durante a vigência do bipartidarismo o critério alocativo utilizado era o mais “igualitário” possível, a distribuição igual de recursos entre os dois partidos. Após 1979, ao mesmo

tempo em que os requisitos mínimos para criação de partidos eram abrandados na lei e abandonados na prática, a parcela de recursos do fundo partidário que seria dividida entre os partidos com representação na Câmara, na proporção de seu número de cadeiras, era elevada de 80% para 90% em 1979, e 100% em 1981, patamar em que permaneceu até a promulgação da lei dos partidos políticos em 1995. Da mesma forma, o tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita, que era distribuído equitativamente durante o período militar, passou a ser predominantemente distribuído de acordo com o critério mais concentrador possível durante o período democrático, como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 4.8: Resumo - modificações nos critérios de distribuição do horário gratuito no rádio e na TV desde 1962

	1962 (I)	1965 (II)	1985 (III)	1986 (IV)	1988 (V)	1989 (VI)	1991 (VII)	1996 (VIII)	1998 (IX)
Elegibilidade	CD		CD	CD	CD	CD	CD+ 3AL	FP	C+CD
Partes iguais para todos os partidos		100%	50%	25%	27,78%		25%	20%	33,33%
Proporcional ao número de cadeiras	100%		50%	75% *	66,7% **	100%	75% ***	80%	67,67%

OBS. Distribuição do tempo no primeiro turno. Quando houve segundo turno, o tempo foi distribuído igualmente entre os dois partidos mais votados.

CD: Partidos com representação na Câmara dos Deputados; FP: partidos com direito a funcionamento parlamentar; 3AL: partidos com no mínimo três representantes na Assembléia Legislativa; C: partidos que tenham inscrito candidato para aquela eleição

*: 41,67% proporcional à representação do partido na CD e 33,3% proporcional à representação do partido na AL

** 5,55% distribuídos entre os partidos sem representação na CD

*** 37,5% Proporcional CD e 37,5% proporcional AL

I. Lei 4115 de 22 de agosto de 1962

II. Lei n. 4737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral)

III. Lei n. 7332, de 7 de janeiro de 1985; RES TSE 12288/85

IV. Lei n. 7508 de 7 de abril de 1986

V. Lei n. 7664, de 29 de junho de 1988

VI. Lei n. 7773 de 6 de agosto de 1989

VIII. Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995

IX. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei dos Partidos Políticos)

Assim como no resumo dos critérios de distribuição do fundo partidário, chama atenção nessa tabela como o critério mais concentrador de distribuição do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV (tempo proporcional à representação) foi o predominante durante os períodos democráticos, enquanto o período autoritário utilizou exclusivamente o critério menos concentrador (tempo igual para todos).

O fato de os critérios utilizados serem mais concentradores durante os períodos democráticos, que coincidiram com existência de sistemas multipartidários aponta para uma tentativa de limitar o número de partidos que terão acesso ao financiamento público. A análise da distribuição da propaganda gratuita parece estar, assim, confirmando a hipótese deste trabalho de que o financiamento público pode ser utilizado como uma barreira, ou pelo menos um filtro que protege os partidos estabelecidos na competição eleitoral.

Apêndices ao Capítulo 4

Apêndice 1: requisitos mínimos para criação de partidos políticos e seu funcionamento e participação nas arenas eleitoral e representativa

Os critérios de distribuição dos recursos públicos estabelecem se os destinatários dos recursos serão candidatos ou partidos políticos, ou ainda se serão todos os partidos ou somente os que tiverem representação parlamentar. Mas o que está subtendido nessas formulações é a existência de patamares, ou requisitos mínimos para que esses destinatários se qualifiquem a receber os recursos. Esses limiares podem ser determinados em vários momentos da vida de um partido político. No capítulo 2, foram destacados quatro momentos em que os critérios de elegibilidade podem ser impostos: registro de um partido político, participação na disputa eleitoral, participação na arena representativa e recebimento de subsídios públicos.

Na história do financiamento político brasileiro, todos esses mecanismos estiveram presentes, e sua manipulação teve efeitos sobre a distribuição final de recursos – inclusive porque, não é demais lembrar, no Brasil só é possível participar da disputa eleitoral por intermédio de um partido político.

Exigências para registro de um partido político

Desde que a Lei Agamenon, de 1945, determinou que os partidos brasileiros tivessem caráter nacional, todas as demais legislações sobre o tema trouxeram determinações semelhantes. De acordo com a lei de 1945, “toda associação de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil, será considerada partido político nacional”. (art. 109 do Decreto-Lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945).

Na legislação eleitoral subsequente, o caráter nacional passou a ser determinado nos seguintes termos: para ser criado e ter sua existência

reconhecida, um partido político deve contar com o apoio prévio de um determinado percentual mínimo de eleitores que votaram na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em um determinado número mínimo de estados, com uma determinada votação mínima em cada um desses estados. Na tabela abaixo estão descritos os requisitos para criação de partidos políticos desde 1965, ano de implantação do financiamento público no Brasil

Tabela 4.9 Requisitos para criação de partidos políticos

	1965 (I)	1965b (II)	1967 (III)	1969 (IV)	1978 (V)	1985 (VI)	1995 (VII)
Percentual de eleitores que votaram na última eleição para a Câmara dos Deputados	3%		10%	5%	5%	3%	0,5% (não computa dos votos brancos e nulos)
Estados	11		2/3	7	9	5	1/3
Mínimo de eleitores por estado	2%		7%	7%	3%	2%	0,1%
Parlamentares		120 deputados e 20 senadores	E 10% dos deputados e dos senadores em pelo menos um terço dos estados		Ou 10% dos representantes na Câmara e no Senado		

I: Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos)

II: Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965

III: Constituição de 1967

IV: EC 1 de 17 de outubro de 1969

V: EC 11 de 13 de outubro de 1978

VI: EC 25 de 15 de maio de 1985

De 1965 a 1979 a legislação sobre o fundo partidário determinava que 20% do fundo fossem distribuídos entre todos os partidos políticos. No entanto, ao longo desse período, as dificuldades para criação de partidos foram notavelmente intensificadas. Em 1965, o AI2 extinguiu todos os partidos políticos, e a regra para criação de novos partidos estava condicionada à geração de agrupamentos de no mínimo 120 deputados e 20 senadores. A Constituição de 1967 voltou a permitir a criação de partidos políticos extra-parlamentares, mas os limiares mínimos foram fixados em patamares tão elevados a ponto de serem intransponíveis, ainda mais em um cenário de repressão pelo governo militar. Em 1969 e em 1978 ocorrem ligeiros abrandamentos das exigências (Emendas Constitucionais n. 1 e n. 11).

O ano de 1979 é um marco importante, pois chega ao fim o bipartidarismo, com extinção da Arena e do MDB. A lei 6767/79 concede 180 dias para criação de novos partidos, que teriam registro provisório até que realizassem convenções em, no mínimo, 9 estados e 1/5 dos municípios, quando então receberiam registro definitivo. No entanto, segundo Nicolau (1996), “apesar de formalmente importante, a distinção jurídica entre partidos com registro provisório e registro definitivo foi irrelevante para a competição eleitoral do período, pois em seis eleições (1985, 1986, 1988, 1989, 1990 e 1992), foi facultada a participação de partidos que haviam obtido apenas o registro provisório”.

Em 1985, nova reforma diminuiu ainda mais as exigências para obtenção de registro partidário. Mas como assinalado no parágrafo anterior, nas eleições de 1985 a 1992 foi facultada a participação de partidos que somente contavam com registro provisório.

A alteração mais radical com relação aos requisitos mínimos seria a proposta pela lei 9096/95, a lei dos partidos políticos. Essa lei reduzia radicalmente os requisitos mínimos para obtenção de registro, como pode ser

visto na tabela resumo no início desta seção. Ainda assim, se considerarmos que no período anterior as restrições na prática eram inexistentes (com exceção da eleição de 1994, em que só puderam concorrer partidos com registro definitivo ou com ao menos um representante na Câmara, segundo Nicolau, 1996), a lei de 1995 representou maior restrição à criação de novos partidos. A lei de 1995 também resgatou a categoria de *funcionamento parlamentar*, cuja primeira aparição havia sido feita na lei de regulamentou a volta ao sistema multipartidário em 1979. Após um período de transição de duas legislaturas, só teriam direito a funcionamento parlamentar os partidos que obtivessem no mínimo 5% dos votos válidos, distribuídos em no mínimo 1/3 dos estados, com no mínimo 2% do total em cada um deles. Mas essa exigência mínima, prevista para funcionar a partir de 2007, não chegou a ser implementada. Ao contrário do ocorrido em 1983, quando o TSE entendeu que a categoria de “funcionamento parlamentar”, prevista em lei, deveria ser aplicada, em 2007 o veredito do TSE foi que essa categoria seria inconstitucional.

Exigências para participação na disputa eleitoral

Esse tipo de exigência geralmente é feita em situações em que estão ausentes requisitos para criação ou registro de um partido, ou quando há possibilidade de participação eleitoral de candidatos independentes, sem filiação a partidos políticos.

Exemplo notório desse tipo de exigência na história recente do Brasil é a eleição de 1982, em que para participar da disputa eleitoral, os partidos políticos (ou “chapas”) tinham que apresentar candidatos para todos os cargos em disputa dentro de uma circunscrição⁵³. O voto dos eleitores, por sua vez era

⁵³ Lei nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982 Art 2º § 4º - Cada chapa deverá indicar candidatos a todas as eleições a se realizarem na respectiva circunscrição. Art 5º § 1º - Será indeferido o registro de chapas que não indicarem candidatos a todas as eleições de âmbito estadual (governador, vice-governador, senador e suplentes, deputados federais e estaduais), ou de âmbito municipal (prefeito, vice-prefeito e vereadores), respectivamente, sob pena de nulidade.

“vinculado”, ou seja, deveria ser dado a um mesmo partido ou chapa para todos os cargos.

Exigências para participação na arena representativa

Como visto no capítulo 2, essas exigências são basicamente de dois tipos: quociente eleitoral e cláusula de exclusão.

A lei Agamenon, de 1945, determinava que o método utilizado para transformar os votos em cadeiras seria o de maiores sobras, ou seja, calculava-se a quota Hare ou quociente eleitoral dividindo-se o número de votos pelo número de cadeiras. Somente os partidos que atingissem esse quociente eleitoral teriam direito a cadeiras na Câmara, e somente eles poderiam participar da distribuição das cadeiras não ocupadas na primeira fase, o que equivale a dizer que o quociente eleitoral funciona como cláusula de exclusão. Em uma segunda fase, as cadeiras restantes eram distribuídas aos partidos com maiores votações (Nicolau, 1999).

O Código Eleitoral de 1950 manteve a primeira fase da divisão, em que um quociente eleitoral é calculado pela divisão do número de votos pelo número de cadeiras, mas modificou o método de divisão das sobras (cadeiras não ocupadas na primeira fase), restabelecendo o método das maiores médias (d'Hondt) que tinha sido adotada entre 1935 e 1945 (Kinzo, 1980), e que é ligeiramente menos benéfico aos maiores partidos.

O código eleitoral de 1965 não trouxe mudanças significativas quanto à fórmula eleitoral adotada. Somente com a lei dos partidos políticos de 1995 um elemento que contribui bastante para inflar o número de cadeiras dos maiores partidos seria modificado: a inclusão dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral. Essa inclusão aumentava artificialmente o quociente eleitoral, que, por ter função de cláusula de exclusão, acaba afastando um número maior de partidos da possibilidade de conquistarem cadeiras na Câmara.

Requisitos para funcionamento parlamentar

Esse tipo de requisito mínimo foi utilizado duas vezes na história recente do Brasil, primeira delas em 1979, com a Lei 6767/79, que distinguia entre partido como organização e partido em funcionamento. Para ser considerado partido em funcionamento e ter direito a representação no legislativo, o partido deveria atingir os requisitos mínimos previstos pela Emenda Constitucional n. 11, de 1978: ter como fundadores pelo menos 10% de representantes do Congresso Nacional ou apoio expresso em voto de no mínimo 5% do eleitorado que tenha votado na última eleição para a Câmara dos Deputados, em pelo menos nove estados, com o mínimo de 3% em cada um deles. Com base nessa definição de partido em funcionamento, o TSE decidiria em 1983 que somente PMDB e PDS teriam direito à distribuição do fundo partidário, excluindo os três outros partidos representados na Câmara naquele momento: PT, PDT e PTB.

Como visto anteriormente, em 1981 o critério alocativo do fundo partidário havia sido alterado de forma a distribuir a totalidade dos recursos entre os partidos com representação na Câmara, proporcionalmente ao número de cadeiras, o que significava que, a ser mantida a legislação, os recursos do fundo partidário seriam distribuídos integralmente entre apenas dois partidos, sucessores da Arena e do MDB, o que iria contra o espírito de abertura para novos partidos contido na reforma partidária. Dessa forma, o congresso aprovou pouco mais de um mês após a resolução do TSE uma nova lei (n. 7.090/83), que abolia os requisitos anteriores para que se considerasse um partido “em funcionamento”, e, portanto apto a receber os recursos do fundo partidário: “Art. 4º - Até o exercício financeiro de 1986, considera-se em funcionamento (...) o partido político representado na Câmara dos Deputados”.

A segunda utilização dessa categoria foi a estabelecida pela lei dos partidos políticos de 1995 (Lei 9096/95), que criou a categoria do “funcionamento parlamentar”:

Lei 9096/95 - Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido

que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

O disposto no artigo 13 da Lei 9096/95 muitas vezes foi chamado de “cláusula de barreira”, mas o termo não é adequado pois nenhum deputado eleito perderia seu mandato por não atingir esse patamar mínimo. As consequências da lei recairiam sobre os partidos políticos e seu direito a “funcionamento parlamentar”, que, entre outros aspectos, os impediria de participar da divisão do fundo partidário e lhes reservaria tempo mínimo de propaganda gratuita no rádio e na TV.

O artigo 13 jamais chegou a ser implementado, pois foi considerado inconstitucional antes que entrasse em vigor em 2007, após período de transição previsto pela lei. Durante esse período de transição, os requisitos mínimos para que um partido obtivesse direito a “funcionamento parlamentar” foram progressivamente aumentados. Entre 1995 e 1997, tinha direito a funcionamento parlamentar o partido que tivesse eleito e mantivesse filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados. Para o período seguinte, de 1998 a 2007, as disposições transitórias da lei dos partidos políticos de 1995 preconizava que teria direito a funcionamento parlamentar o partido que tivesse “registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas: a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos; b) nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do inciso anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e os nulos”.

Apêndice 2

Quadro 4.2: mudanças no período e no tempo de transmissão da propaganda eleitoral desde 1950

Ano	Cargos	Período de propaganda eleitoral	Tempo de transmissão (minutos diários)
1950	Executivos e legislativos federal, estaduais e municipais	90 dias *	120
1962	Legislativo federal, executivo e legislativos estaduais e municipais	60 dias **	120
1985	Executivo e legislativo municipais	60 dias **	60
1986	Legislativo federal, executivo e legislativos estaduais e municipais	60 dias **	120
1988	Executivo e Legislativo municipais	45 dias **	90
1989	Executivo federal e executivo e legislativo municipais	60 dias **	120
1992	Executivo e legislativo municipais	45 dias **	80
1994	Executivos e legislativos estaduais e federal	60 dias **	120
1996	Executivo e legislativo municipais	60 dias **	90
1998	Executivos e legislativos estaduais e federal	45 dias **	100
2000	Executivo e legislativo municipais	45 dias **	60

*anteriores às eleições; ** anteriores às 48 horas que antecedem as eleições

Apêndice 3

Tabela 4.10 - Porcentagem do fundo partidário recebida por partido 1994-2008

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PMDB	17.70	21.30	22.20	22.10	22.20	17.58	17.21	17.19	17.19	15.18	14.88	14.83	14.87	13.64	14.25
DEM/PFL	16.50	15.60	15.20	15.20	15.20	19.28	19.61	19.60	19.60	15.41	14.83	14.70	14.75	10.51	10.74
PSDB	9.20	13.80	14.70	14.60	14.70	19.48	19.88	19.87	19.87	16.40	15.95	15.89	15.94	12.90	13.52
PT	7.00	11.90	13.00	12.90	13.00	13.67	14.96	14.91	14.86	20.14	20.47	20.40	20.46	14.17	14.67
PP/PPB/P															
PR	12.50	13.20	18.00	17.90	17.90	13.25	12.86	12.86	12.86	9.14	8.72	8.69	8.71	6.99	7.10
PDT	6.80	7.30	7.60	7.60	7.60	6.53	6.44	6.44	6.44	5.83	5.73	5.71	5.72	5.20	5.33
PTB	5.80	5.90	5.90	5.90	5.90	7.40	6.43	6.43	6.43	5.85	5.62	5.73	5.75	5.47	4.85
PSB	2.30	1.50	0.80	0.80	0.80	1.07	1.03	1.09	1.09	5.53	5.90	5.88	5.89	6.01	6.23
PR/PL	3.40	1.40	0.90	0.90	0.90	0.80	0.79	0.79	0.80	4.57	5.72	5.70	5.71	5.38	4.57
PPS	1.10	0.40	0.10	0.10	0.10	0.03	0.02	0.02	0.03	0.91	0.96	0.98	0.98	4.02	4.09
PV	0.70	0.30	0.10	0.10	0.10	0.03	0.02	0.02	0.03	0.03	0.22	0.49	0.06	3.43	3.76
PC do B	1.60	1.10	0.60	0.60	0.60	0.44	0.43	0.43	0.44	0.71	0.73	0.73	0.73	2.40	2.27
PSOL												0.01	0.03	1.49	1.41
PSD	2.40	0.60	0.10	0.50	0.20	0.04	0.02	0.01	0.01						
PSC	1.10	0.50	0.20	0.20	0.20	0.04	0.02	0.02	0.00	0.01	0.01	0.04	0.03	2.07	2.03
PMN	1.00	0.60	0.30	0.30	0.20	0.04	0.02	0.02		0.03	0.03	0.02	0.03	1.25	1.13
PMR/PRB												0.01	0.03	0.69	0.48
PTC/PRN	1.30	0.10	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.01	0.03	1.19	1.06
PHS/PSN					0.00	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	0.03	0.86	0.67
PRP		0.30	0.00	0.10	0.10	0.03	0.02	0.02	0.03	0.02	0.00	0.00	0.03	0.67	0.47

PRONA	0.70	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.04	0.04	0.03		
PT do B		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02	0.00	0.01	0.00	0.03	0.75	0.41
PSTU			0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.02	0.03	0.02	0.01	0.03	0.03	0.54	0.00
PRTB										0.03	0.02	0.02	0.02	0.06	0.41
PSDC				0.00	0.00	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.04	0.04	0.02	0.09	0.14
PTN			0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00		0.15	0.03
PSL			0.00	0.00	0.00	0.04	0.02	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.02	0.06	0.06
PCB			0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.01	0.01	0.03	0.03	0.00	0.02	0.02	0.29
PGT			0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.02	0.03						
PRTB			0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.02	0.02						
PR													0.01		
PST			0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.02	0.03						
PCO					0.00	0.02	0.02	0.01	0.01	0.00	0.01	0.02	0.01	0.00	0.02
PAN					0.00	0.02	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00		

Capítulo 5 – O financiamento Público no Reino Unido

A história que será contada a seguir não é uma história do Reino Unido, nem uma história de seu sistema político, nem sequer uma história de seu sistema eleitoral ou partidário. O objetivo aqui é rastrear especificamente os eventos ligados à regulamentação do financiamento político, e as circunstâncias, as causas e as consequências a ele relacionadas. Nos mais de 220 anos analisados, houve muitas mudanças e também muitas permanências, mas o que fica claro em todos os episódios estudados é que jamais foi aprovada uma lei que prejudicasse o partido que se encontrava no poder. Algumas leis beneficiaram a todos partidos, outras beneficiaram somente ao partido no governo ou seus aliados, e houve ainda as que prejudicassem partidos na oposição. Mesmo quando alguma legislação foi aprovada em resposta a algum estímulo externo como um escândalo de corrupção, aparentemente resultando em restrições ou perdas para todos os partidos políticos, a posição relativa do partido no governo em relação aos outros partidos foi mantida. Em outras palavras, mesmo nesses casos o *status quo* do sistema partidário não foi alterado.

A Inglaterra foi o primeiro país a regulamentar formalmente o financiamento político, com o *Corrupt and Illegal Practices (Prevention) Act*, de 1883, mas a preocupação com o financiamento político predata esse ato em pelo menos um século: em 1782 havia sido instituído o *Secret Service Fund*, um fundo destinado ao líder do partido do governo no parlamento (*chief whip*), que recebia uma soma anual de £10.000 em quatro pagamentos trimestrais, sem que houvesse qualquer necessidade de prestar contas sobre como esse montante seria gasto. A princípio o fundo se destinava a ser usado para aquisição de informações confidenciais em assuntos de segurança externa, ou seja, para financiar o serviço secreto (Chilston, 1961), mas na verdade seu uso era outro: “The £10,000 *per annum* grant until 1886 was the closest approach to a direct government subsidy for extraparliamentary party uses that has existed until the present time” (Pinto-Duschinsky, 1981).

O *Corrupt and Illegal Practices (Prevention) Act* de 1883 tinha quatro elementos fundamentais. O primeiro deles, que se tornaria uma constante no modelo de financiamento político adotado no Reino Unido, foi a imposição de limites para os gastos com campanhas eleitorais. O Ato também proibia certos tipos de despesas, como por exemplo o pagamento de transporte e alimentação aos eleitores em dias de votação, e proibia gastos feitos por terceiros em nome de candidatos sem sua expressa autorização. O quarto elemento foi a criação de uma série de procedimentos para permitir a auditoria pública das contas de campanha.

Mas por que motivo, na ausência de pressões externas vindas, por exemplo, de um movimento popular, os políticos teriam sido levados a se auto-regulamentar, modificando um sistema que aparentemente lhes era benéfico? A descrição que Pinto-Duschinsky faz do sistema político pré-1883 é esclarecedora:

The main features of the aristocratic system were bribes and high cost. During the earlier part of Queen Victoria's reign, it was still possible to buy a seat in the House of Commons. In 1832, shortly before her accession, 850 out of 1,000 voters in the constituency of Stamford were bribed. (...) The demand for corrupt payments and for entertainments made the system very costly for candidates. A candidate was obliged to pay (through his agents) to bribe voters, to fund innkeepers for refreshments on polling day, and to ingratiate himself with the electors by finding all kinds of employment for them as cabdrivers, messengers, canvassers, clerks, agents, and poll watchers. It was also the responsibility of those running for election to meet the expenses of the returning officer (the public official responsible for the poll). On top of this, candidates were expected to make heavy routine payments between elections: to give annual subscriptions to local political clubs and charities and to underwrite the costs involved in registering favorable voters and objecting the inclusion of those likely to vote for the other side. (...) Candidates elected for parliament also had to provide their own living costs in London – MPs received no salary or expense allowance. (Pinto-Duschinsky, 1981)

O sistema “aristocrático” envolvia altos custos por si só, mas além disso o século XIX foi um período de intensas mudanças socioeconômicas, e as pressões geradas, por sua vez, levaram a reformas no desenho político do Reino Unido. Os *Reform Acts* de 1832 e de 1867 estenderam a franquia ao voto, ampliando o eleitorado de 440.000 para 2.300.000, em um processo que culminaria com a adoção do voto universal em 1928. E do ponto de vista de um político atuando em um ambiente corrupto como o descrito acima por Pinto-Duschinsky, essa ampliação do sufrágio trazia também um problema: mais eleitores significavam mais votos a serem comprados. Além disso, em 1872 foi introduzido o *Ballot Act*, que garantia o voto secreto, o que significava que a compra de votos se tornaria menos eficiente.

Após a introdução do Ato de 1883, os custos de campanha foram reduzidos, e a corrupção foi mitigada. Isso não significa que todas as práticas duvidosas foram eliminadas: do final do século XIX até depois da segunda guerra mundial, por exemplo, a venda de títulos de nobreza era prática comum entre os partidos políticos, que utilizavam esses recursos para financiar suas campanhas eleitorais.

Mas não foi somente o Ato de 1883 que proporcionou a diminuição dos custos de campanha. Dois outros fatores podem ter sido fundamentais, o primeiro deles sendo o declínio financeiro da aristocracia rural, em um cenário de crescentes urbanização e industrialização. O segundo fator é político: ao longo do século XIX houve uma crescente centralização de poder no Parlamento nas mãos dos líderes partidários, o que resultou em aumento de disciplina partidária. Com esse processo, os parlamentares individualmente passaram a ter menor influência sobre políticas públicas e a ter menos acesso a recursos para direcionar a seus distritos. Como é plausível que parte desses recursos fosse direcionada – direta ou indiretamente – para campanhas eleitorais, e como esse processo atingiu a maior parte dos parlamentares, o volume de recursos investido em campanhas eleitorais como um todo pode ter diminuído. Isso significa que os limites aos gastos de campanha atendiam aos interesses da maior parte desses parlamentares – os que haviam perdido

poder com a centralização no parlamento-, protegendo-os de uma eventual competição assimétrica em termos financeiros.

Se o Ato de 1883 conta uma história de como uma legislação aparentemente restritiva na verdade atendia aos interesses da maior parte dos candidatos, o episódio seguinte na história do financiamento político é bastante diferente. No final do século XIX um escândalo tornado público pela imprensa acarretou no término do *Secret Service Fund*, que havia sido instituído em 1782 e que beneficiava o líder do partido do governo no Parlamento. O escândalo foi motivado pela descoberta de que aquele fundo vinha sendo direcionado para os cofres partidários:

Sheffield Daily Telegraph, 28th August, 1886: “ I understand that at the end of Mr. Gladstone’s [ex-Primeiro-Ministro Liberal] administration last year something like £30,000 of this Secret Service Money had accumulated. This presumably was spent to promote the interests of Liberal and Home Rule candidates at the Election”

Whitehall Review, July 1886: “it is an open secret at electioneering headquarters that the General Election was delayed till after quarterday purely in order that Mr. Arnold Morley [Chief Whip do partido Liberal] might draw a second quarter’s installment for distribution among impecunious Gladstonian candidates” (in Lord Chilston, 1961).

A pressão da imprensa levou à aprovação em 1886 do *Secret Service Money (Repeal) Act*, que acabou com aquele fundo. Mas ao contrário do Ato de 1883, os efeitos não foram uniformes, uma vez que o partido Conservador (partido que estava no governo e que propôs e aprovou o ato de 1886) dependia menos dos recursos desse fundo do que o partido Liberal. Isso porque nos anos que antecederam a extinção do fundo, o partido Liberal esteve por mais tempo no governo do que o partido conservador, e portanto usufruiu mais de seus recursos. Para se contrapor, desde 1830 o partido conservador contava com um fundo centralizado para auxiliar a eleição de seus candidatos, o que facilitou para esse partido abrir mão dos recursos do *Secret Service Fund* quando a imprensa revelou o escândalo. Assim, se é verdade que a extinção do fundo foi motivada por pressão externa, também é verdade

que sua extinção, proposta pelo governo do partido Conservador, prejudicou mais o partido de oposição do que o partido que estava no governo.

O ano de 1900 marcou a entrada de um novo ator no sistema político do Reino Unido, pois foi naquele ano que um novo partido, o Labour (na verdade ainda como o *Labour Representation Committee*) elegeu seus primeiros dois representantes para a *House of Commons*. Em 1903, o novo partido e o partido Liberal forjaram um pacto: os Liberais, cujos fundos de campanha haviam sofrido com a extinção do *Secret Service Fund*, ajudariam o novo partido a eleger representantes, e, em troca, esperavam se beneficiar dos fundos do *Labour Representation Committee*, vindos de contribuições sindicais. Assim, na eleição de 1910, “the Liberal whips discouraged local Liberal associations from putting forward candidates in forty-two seats. (...) [the Liberals were interested in] the existence of the LRC parliamentary fund and the willingness of individual unions to finance candidates.” (Pinto-Duschinsky, 1981). Esse pacto contribuiu para que o partido Labour elegeisse 42 representantes, um grande salto em relação aos 3 que elegera na eleição anterior.

O Partido Liberal venceu as eleições de 1910, mas com pequena margem, e contando com apoio do partido Labour (e também de um pequeno partido, os nacionalistas irlandeses) para formar uma maioria parlamentar. Com a extinção do *Secret Service Fund* pelo governo anterior, Conservador, uma das primeiras medidas do novo governo para capitalizar seus representantes foi aprovar, em maio de 1911, o pagamento de salários de £400 anuais aos representantes eleitos. Ao contrário do *Secret Service Fund*, que beneficiava somente o partido no governo, o pagamento de salários atingia a todos os parlamentares.

Mas somente o pagamento de salários aos representantes não garantia ao partido Liberal recursos que fizessem frente aos do partido Conservador, que recebia grandes somas em contribuições empresariais. Ainda contando com seu pacto com o Labour, em 1913 o governo Liberal aprovou o *Trade Union Act*, que permitia que sindicatos fizessem contribuições políticas, desde que eles (a) arrecadassem recursos para um fundo político especial, mantido

em separado de seus fundos gerais; (b) somente constituíssem esse fundo após votação favorável entre os integrantes do sindicato; e (c) garantissem a membros do sindicato que assim o desejassem a opção de não contribuírem para o fundo.

Em 1918, ainda sob o governo Liberal, novas medidas foram aprovadas para desonerar os custos eleitorais dos partidos. O principal elemento do *Representation of the People Act 1918* foi a expansão da franquia eleitoral, pensada fundamentalmente para incorporar os soldados que retornavam da Primeira Guerra ao universo de eleitores. Praticamente todos os requisitos de propriedade de terras para definir quem podia votar foram eliminados para os homens, e as mulheres acima de 30 anos também conquistaram o direito ao voto, mas desde que cumprissem alguns requisitos mínimos de propriedade de terras (o sufrágio feminino em mesma condição que o masculino só foi garantido com o *Representation of the People Act* de 1928). Juntamente com a expansão do universo de eleitores, o *Act* de 1918 trouxe a incorporação pelo Estado dos custos de registro de eleitores e de remuneração das autoridades eleitorais, que até então eram responsabilidade dos partidos políticos. Além disso, houve diminuição dos limites de gastos permitidos durante as campanhas eleitorais e cada candidato passou a ter direito a enviar uma correspondência a cada eleitor de seu distrito, com os custos assumidos pelo Estado.

O Ato de 1918 foi o primeiro momento no Reino Unido em que recursos públicos passaram a ser destinados igualmente para partidos do governo e da oposição. Mas o ato também era congruente com a linha adotada em 1883, que previa limitação de gastos de campanha como forma de regular a competição eleitoral – e essa medida talvez fosse especialmente importante nessa circunstância porque agora três grandes partidos e não mais dois estavam competindo pelos votos, o que poderia ter provocado aumento dos custos de campanha.

Restam poucas dúvidas sobre as dificuldades financeiras do partido Liberal nesse período. O partido Conservador era o destino preferencial das

contribuições empresariais e o Labour recebia as contribuições sindicais. Uma frase de Lord Gladstone, ex-Primeiro-Ministro, é bastante ilustrativa da situação do partido Liberal : “*we have had no contributions from any quarter since 1916 to our own funds and have been living on capital*” (citado por Pinto-Duschinsky, 1981). Os escândalos que levaram à extinção do *Secret Service Fund* em 1886 e a frágil maioria do partido no Parlamento talvez expliquem o motivo de as reformas propostas pelos Liberais em 1918 beneficiarem a todos os partidos estabelecidos, e não apenas ao que estivesse no governo. Mas mesmo assim, o partido que estivesse no governo ainda tinha sob seu poder uma outra grande fonte de recursos: a venda de títulos de nobreza (*honours*).

A venda de títulos de nobreza era uma prática ilícita, mas bastante comum desde que grandes fortunas começaram a ser criadas com a industrialização, em um contexto de uma sociedade com alto grau de rigidez social. Os títulos de nobreza – adquiridos diretamente ou por casamento entre famílias da antiga nobreza com famílias com fortunas recentes- representavam uma possibilidade de aceitação social que o dinheiro em si não trazia. A prática da venda de títulos de nobreza era comum aos dois grandes partidos que se revezaram no poder nesse período, mas os recursos tinham maior importância relativa para os Liberais, com dificuldade de encontrar outras fontes de renda.

Um escândalo eclodido em 1922 em torno da venda de títulos de nobreza levou à promulgação em 1925 do *Honours (Prevention of Abuses) Act*. Mais uma vez se tratava de um governo conservador (1925) abrindo mão de uma fonte de renda da qual também se beneficiava, mas que historicamente contribuiu em maior medida para os cofres liberais, agora na oposição.

Esse não foi o único golpe do governo conservador em seus adversários políticos. Em 1927, esse governo promulgou o *Trade Disputes and Trade Unions Act*, que sutilmente cortou uma das grandes fontes de recursos de seus oponentes. Esse ato previa que os integrantes dos sindicatos deveriam passar a optar por contribuir para o fundo político (*contract in*), quando anteriormente todos os integrantes dos sindicatos contribuía automaticamente, a não ser que optassem explicitamente por não contribuir para o fundo (*contract out*).

Mas dessa vez a estratégia conservadora não foi tão eficaz. Imediatamente após esse ato, a renda do Labour realmente diminuiu, mas o ataque motivou grandemente o partido, e em 1927 grandes campanhas foram feitas para que integrantes dos sindicatos optassem por contribuir para o fundo político (*contract in*), e com valores maiores, o que resultou em uma situação financeira bastante favorável para o Labour.

Em 1937, ainda sob um governo conservador, o *Ministers of The Crown Act* previu o pagamento de salário para o líder da oposição no parlamento. Mas a grande inovação na primeira metade do século XX foi a concessão de tempo gratuito no rádio e na TV para os principais partidos políticos. Ao contrário de outros países em que o tempo gratuito na TV é decidido com base em algum critério como número de votos ou de cadeiras, ou cessão de igual tempo para todos os partidos, no Reino Unido o tempo alocado para cada partido era decidido em uma barganha informal entre representantes dos órgãos encarregados da regulamentação das emissoras de rádio e TV e representantes dos principais partidos – sistema que funciona até hoje.

Em 1967 o Labour já era um dos dois maiores partidos no Reino Unido, e um dos seus atos quando esteve no governo pode ser lido como uma resposta às tentativas anteriores dos conservadores de cortar as suas fontes de recursos. O *Companies Act* obrigava empresas a declararem anualmente em seus relatórios todas as contribuições políticas acima de £200. Como o partido conservador ainda recebia a maior parte de suas contribuições do mundo empresarial, era o partido mais afetado por esse ato.

Mas o governo do Labour não foi só marcado por ataques, no que diz respeito ao financiamento político. Em 1975, foi aprovado o *Finance Act*, que isentava as doações para partidos políticos do imposto de transferência de capital. Mas a medida mais marcante aprovada em 1975⁵⁴, e também uma das mais intrigantes, foi o “Short scheme”, que provisionava recursos públicos para

⁵⁴ A primeira distribuição do fundo foi feita retroativamente, de acordo com o resultado das eleições de 1974

partidos de oposição⁵⁵. Para se qualificar a receber o fundo, os partidos deveriam ter eleito ao menos dois parlamentares, ou ter eleito um parlamentar e ter conquistado ao menos 150.000 votos.

Mas por que o parlamento aprovaria financiamento público somente para partidos de oposição? Formalmente, o parlamento estava atendendo a uma reivindicação da Rainha, que em um discurso proferido em 12 de março de 1974, ordenou: “my ministers will consider the provision of financial assistance to enable opposition parties more effectively to fulfill their Parliamentary functions” (House of Commons, 2007 – The Funding of Political Parties, Research Paper 07/34). No entanto, é praxe no sistema político britânico que os discursos da Rainha que abrem os trabalhos do ano parlamentar expressem as propostas do Gabinete, formado pelo partido ou coalizão que estiverem no poder. A pergunta então permanece: por que aprovar financiamento público para partidos de oposição?

A eleição de fevereiro de 1974 havia tido um resultado inédito na história do Reino Unido. Um dos motivos desse ineditismo foi ter sido apenas a segunda vez na história em que um partido que conquistou o maior número de votos não conseguiu o maior número de cadeiras no parlamento. Em 1951, o partido trabalhista conquistou mais votos, mas mesmo assim conseguiu 26 cadeiras a menos que os conservadores. Em fevereiro de 1974, os conservadores conseguiram 180.000 votos a mais do que os trabalhistas, mas elegeram quatro representantes a menos.

Mas mais do que um problema na tradução de votos para cadeiras, a eleição de fevereiro de 1974 foi inédita porque pela primeira vez o partido com o maior número de cadeiras não havia conquistado maioria no parlamento, como pode ser visto na tabela abaixo:

⁵⁵ O esquema está em vigor até hoje, regulamentado por resolução de maio de 1999, e tem três componentes: 1) recursos para auxiliar a atuação parlamentar dos partidos de oposição; 2) recursos para despesas de viagem e relacionadas; 3) recursos para o líder da oposição.

Tabela 5.1 - Maiorias parlamentares no Reino Unido, 1945-2005

Governo	Partido	Maioria*
1945-1950	Labour	146
1950-1951	Labour	5
1951-1955	Conservative	17
1955-1959	Conservative	60
1959-1964	Conservative	100
1964-1966	Labour	4
1966-1970	Labour	98
1970-1974	Conservative	30
1974	Labour	-33
1974-1979	Labour	3
1979-1983	Conservative	43
1983-1987	Conservative	144
1987-1992	Conservative	102
1992-1997	Conservative	21
1997-2001	Labour	179
2001-2005	Labour	167
2005	Labour	66

Fontes: 1945-1979: Norton, 1980; 1983-2005: House of Commons, BBC News

A falta de uma maioria no parlamento foi consequência da ascensão dos pequenos partidos na segunda metade do século XX, que representou uma virtual quebra do monopólio bipartidário. O gráfico abaixo mostra essa tendência de maneira clara: em termos de distribuição dos votos, os dois principais partidos políticos - o conservador e o trabalhista- vinham perdendo votos, ao passo que o partido liberal e outros partidos menores estavam em ascensão.

Gráfico 5.1 – Percentual de votos por partido no Reino Unido entre 1945 e 2005

PC: Plaid Cymru (Partido de Gales) SNP: Scottish National Party (Partido escocês)
Fontes: House of Commons, Electoral Commission, BBC

Devido ao sistema eleitoral britânico, essa tendência não se traduz de forma tão acentuada em número de cadeiras no parlamento, mas ainda assim é significativa.

Gráfico 5.2: Cadeiras por partido no Reino Unido, 1945-2005

A introdução de financiamento público somente para partidos de oposição parece contradizer a hipótese proposta no início deste estudo de caso, que propunha que *jamaís foi aprovada uma lei que prejudicasse o partido que se encontrava no poder*. A primeira impressão seria que ao beneficiar a oposição, essa legislação propiciaria uma mudança na balança relativa de poder no sistema partidário, prejudicando o partido no governo. Mas, nessa situação específica, os benefícios que fossem distribuídos à oposição, mais especificamente, ao segundo maior partido do Reino Unido, reverteriam diretamente para o partido no poder.

Em outras palavras, nesse cenário de ascensão de pequenos partidos, não é implausível que o financiamento público para os partidos de oposição tenha sido proposto como uma forma de manter o predomínio dos maiores partidos. O financiamento público, afinal, é proporcional ao número de cadeiras no parlamento, o que significa que o maior partido da oposição – e o segundo maior partido no parlamento – receberá a maior parcela dos recursos. Como foi visto no capítulo anterior, o critério de alocação dos recursos com base no número de cadeiras é dos mais favoráveis para partidos grandes e estabelecidos, pois vincula a distribuição de recursos (a) a uma versão do resultado das urnas modificada pela fórmula eleitoral, que nesse caso, já é extremamente favorável para os maiores partidos, e (b) ao resultado de um evento passado, sem levar em conta mudanças na força relativa dos partidos que possa ter havido desde as eleições anteriores. Em outras palavras, o critério de alocação de recursos públicos com base no número de cadeiras no parlamento é favorável ao *status quo* partidário.

Nenhum legislador jamais admitirá nem muito menos deixará registrado que a contenção da entrada de novos partidos é o objetivo da implementação de uma determinada legislação. Mas o fato é que essa legislação foi proposta e aprovada em um momento em que os dois maiores partidos deixaram de ter o domínio virtual da arena política em razão da ascensão de pequenos partidos, resultando no primeiro governo minoritário da história do Reino Unido.

A tabela abaixo mostra a proporção das cadeiras no parlamento obtidas pelos dois maiores partidos nas eleições no período de 1945 a 2001:

Tabela 5.2 – Proporção de cadeiras conquistadas pelos dois maiores partidos no Reino Unido entre 1945 e 2001

Ano	% Parlamento
1945	94,22
1950	97,92
1951	98,56
1955	98,57
1959	98,89
1964	98,41
1966	97,78
1970	97,94
1974 fev	94,17
1974 out	93,70
1979	95,59
1983	93,23
1987	92,92
1992	93,24
1997	88,47
2001	87,71

Fontes dos dados: House of Commons, Electoral Commision, BBC

Se a tabela mostra que a erosão do domínio dos dois maiores partidos é uma forte tendência, mostra também que em dois momentos essa erosão foi mais acentuada: nas eleições de 1974 e a partir de 1997. Os motivos dessa erosão não são objeto de estudo desse trabalho, mas a legislação que se seguiu a esses momentos de erosão, sim: nos dois momentos, foi feita uma opção pelo financiamento público.

Essa opção pelo financiamento público também foi feita pela *House of Lords*, que em 1996, sob o governo conservador, seguiu tendência inaugurada pela *House of Commons* e aprovou o “Cranborne Scheme”, que, nos mesmos moldes do “Short Scheme”, destinava recursos públicos para auxiliar o trabalho dos partidos de oposição, proporcionalmente ao número de cadeiras dos partidos.

Em 1997, mais um escândalo em torno do financiamento político abalou o Reino Unido. O dirigente de Fórmula-1 Bernie Ecclestone teria feito grandes contribuições para o partido trabalhista supostamente em troca de apoio do governo de Tony Blair às tentativas de Ecclestone de barrar uma legislação da Comissão Européia que visava banir a propaganda de cigarros na Fórmula 1. Até então, os partidos políticos britânicos não eram obrigados a revelar as contribuições recebidas. Em virtude desse escândalo, foi estabelecido em 1998 o Neill Committee, que faria uma série de sugestões que viriam a ser consolidadas no *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (PPERA daqui por diante).

O ato de 2000 introduziu uma série de medidas para controlar e dar transparência às contribuições partidárias, como o estabelecimento de uma comissão eleitoral, independente do governo mas que respondia diretamente ao parlamento, na qual todos os partidos políticos deveriam se registrar. Esse ato estabeleceu procedimentos contábeis que os partidos deveriam seguir, introduziu controles sobre doações para partidos e candidatos, inclusive com a exigência de que as contribuições de empresas deveriam ter aprovação prévia do comitê. Outras duas medidas consolidavam as opções em termos de financiamento político historicamente adotadas no Reino Unido: o controle sobre os gastos de campanha, tanto para partidos como para terceiros, que eventualmente possam fazer gastos em nome de partidos ou candidatos, e o financiamento público para partidos de oposição.

Em 2000, o PPERA distribuiu £2 milhões entre os 8 partidos que se qualificaram de acordo com o critério de elegibilidade do programa, isto é partidos tinham no mínimo dois deputados. Esses recursos seriam distribuídos

como fundos para desenvolvimento de políticas públicas (*Policy Development Grants*), sendo que 50% seriam distribuídos igualmente entre os partidos qualificados e 50% com base em uma fórmula que leva em conta o tamanho dos eleitorados regionais (Inglaterra, Escócia, Gales e Irlanda do Norte) e o número de votos obtidos pelo partido nas últimas eleições.

O tamanho do financiamento público no Reino Unido

Atualmente, o financiamento público no Reino Unido tem diversos componentes:

Short Money - destina recursos à representação parlamentar de partidos de oposição na *House of Commons*. A tabela abaixo traz a distribuição desses recursos entre 1997 e 2007, e deixa claro que a quase totalidade dos recursos (em torno de 90%) é destinada ao segundo e terceiro maiores partidos:

Tabela 5.3: Distribuição entre os partidos dos recursos do *Short Money* na *House of Commons* entre 1997 e 2008 (em libras)

Ano	Conservative	Liberal	Scottish	Plaid Cymru	Ulster	Democratic	SDL	Total
1997/8	1.075.129	405.311	50.301	23.110	51.841	12.659	20.215	1.638.568
	65,43%	24,74%	3,07%	1,41%	3,16%	0,77%	1,23%	
1998/9	1.112.889	419.559	52.070	23.921	53.660	13.103	20.925	1.696.131
	65,61%	24,74%	3,07%	1,41%	3,16%	0,77%	1,23%	
1999/00	3.377.670	1.084.895	134.629	61.852	138.735	33.867	54.106	4.885.757
	69,13%	22,21%	2,76%	1,27%	2,84%	0,69%	1,11%	
2000/01	3.465.131	1.112.906	138.106	63.454	142.333	34.744	55.505	5.012.182
	69,13%	22,20%	2,76%	1,27%	2,84%	0,69%	1,11%	
2001/02	3.439.066	1.155.583	117.088	68.252	103.968	71.017	54.844	5.009.821
	68,65%	23,07%	2,34%	1,36%	2,08%	1,42%	1,09%	
2002/03	3.459.536	1.174.410	113.091	69.897	95.832	80.017	55.112	5.047.898

	68,53%	23,27%	2,24%	1,38%	1,90%	1,59%	1,09%	
2003/4	3.566.927	1.210.901	116.605	72.067	98.807	82.500	56.824	5.204.635
	68,53%	23,27%	2,24%	1,38%	1,90%	1,59%	1,09%	
2004/5	3.666.885	1.244.855	119.875	74.087	101.576	84.812	58.416	5.350.509
	68,53%	23,27%	2,24%	1,38%	1,90%	1,59%	1,09%	
2005/6	4.206.057	1.536.220	129.257	62.406	10.080	140.842	55.152	6.140.017
	68,50%	25,02%	2,11%	1,02%	0,16%	2,29%	0,90%	
2006/7	4.343.068	1.596.867	132.662	62.232	-	149.689	55.788	6.340.309
	68,50%	25,19%	2,09%	0,98%		2,36%	0,88%	
2007/8	4.534.000	1.667.009	138.491	64.967	-	156.271	58.241	6.618.981
	68,50%	25,19%	2,09%	0,98%		2,36%	0,88%	

Fonte dos dados: House of Commons Standard note SN/PC/1663

Cranborne Scheme - equivalente ao *short money* para a House of Lords

Tabela 5.4: Distribuição entre os partidos dos recursos do Cranborne Money entre 1997 e 2008 (em Libras)

	Partido de oposição oficial	£	Segundo maior partido de oposição	£	Cross Bench	total
1997/98	Lab/Con	102.600	Lib Dem	30.780		133.380
Até 30/4/97	Lab	8.433	Lib Dem	2.530		10.963
De 1/5/97	Con	94.167	Lib Dem	28.250		122.417
1998/99	Con	106.191	Lib Dem	31.857		138.048
1999/2000	Con	216.842	Lib Dem	65.052	10.000	291.894
2000/01	Con	222.480	Lib Dem	66.743	20.520	309.743
2001/02	Con	227.597	Lib Dem	68.278	20.002	316.867
2002/03	Con	390.555	Lib Dem	195.000	35.000	620.555
2003/04	Con	402.662	Lib Dem	210.045	36.085	639.729
2004/05	Con	413.131	Lib Dem	206.272	37.023	656.426
2005/06	Con	426.351	Lib Dem	212.873	38.208	677.432

2006/07	Con	435.584	Lib Dem	217.982	39.125	692.691
2007/08	Con	457.540	Lib Dem	228.445	41.003	726.988

Fonte: Fonte dos dados: House of Commons Standard note SN/PC/1663

Policy Development Grant - destina recursos aos partidos de acordo com seus votos e sua representação parlamentar (critério alocativo baseado no tempo passado) e com o critério de elegibilidade de dois deputados ou um deputado e mais de 150.000 votos.

Tabela 5.5: Distribuição do Policy Development Grant 2001-2009

Partido	2001-2	2002-3	2003-4	2004-5	2005-6	2006-7	2007-8	2008-9
Conservative and Unionist Party	438,890	439,005	438,603	439,571	440,394	457,997	458,736	457,387
Labour Party	438,890	439,005	438,603	439,571	440,394	457,997	458,736	457,387
Liberal Democrats	438,890	439,005	438,603	439,571	440,394	457,997	458,736	457,387
Scottish National Party	146,563	146,328	148,277	146,805	145,828	162,542	162,438	165,187
Democratic Unionist Party	133,921	133,907	133,030	133,044	132,866	155,786	154,754	155,203
Plaid Cymru	135,003	134,935	136,825	135,350	134,393	151,894	151,845	152,247
Social Democratic and Labour Party	133,921	133,907	133,030	133,044	132,866	155,786	154,754	155,203
Ulster Unionist Party *	133,921	133,907	133,030	133,044	132,866	0	0	0
Total	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,001

Fonte: Electoral Commission

Cessão de tempo gratuito no rádio e na TV para propaganda eleitoral. A propaganda paga no rádio e na TV com finalidade eleitoral ou partidária é proibida no Reino Unido. Desde 1924, a TV BBC, de propriedade do governo,

oferece gratuitamente tempo de propaganda aos partidos políticos, mas atualmente todos os canais de TV aberta são obrigados a fornecer tempo gratuito para transmissão eleitoral ou partidária. As emissoras devem fornecer horários gratuitos a todos os partidos que se qualificam, isto é, que apresentam candidatos em pelo menos 1/6 dos distritos em que há disputa eleitoral. A duração e a alocação do tempo entre os partidos que se qualificam é decidida entre os partidos e as emissoras⁵⁶. Devido a essas características, é difícil estimar o valor do subsídio público aos partidos na forma de transmissões gratuitas de rádio e TV. Andrew Tyrie, economista e MP pelo partido conservador, estimou o valor global dessas transmissões em £20.000.000,00 em ano não eleitoral e £80.000.000,00 em ano eleitoral (ver tabela x abaixo).

Envio gratuito de correspondência eleitoral – No Reino Unido, Candidatos (filiados a partidos ou independentes) têm direito a enviar gratuitamente uma correspondência para cada eleitor de seu distrito. O custo de envio dessa correspondência gratuita nas eleições gerais já foi estimado em mais de £20.000.000,00 (Tyrie, 2006)

Recursos destinados à atuação dos partidos no exterior. Esses recursos são destinados à promoção da democracia no exterior, por intermédio da *Westminster Foundation for Democracy*, criada em 1989. Em 2005-6, essa fundação recebeu £4,1 milhões do *Foreign and Commonwealth Office*, dos quais 50% foram distribuídos entre os partidos políticos britânicos, de forma proporcional

Estimativas do tamanho do financiamento público

⁵⁶ O código de 1990 da ITC (Independent Television Commission), que regulamenta as transmissões políticas, determina que: “within the terms of these rules, the precise allocation of broadcasts is the responsibility of licensees. Unresolved disputes between licensees and any political party, as to length, frequency, allocation or scheduling of broadcasts, should be referred by the party or the licensee to the ITC”

Até recentemente, alguns estudiosos do financiamento político caracterizavam o modelo de financiamento do Reino Unido como exclusivamente privado. O que este capítulo demonstra é que o financiamento público tem um importante papel no sistema político atual do Reino Unido, e, mais ainda, que seu impacto desde 1975 vem aumentando.

Existem hoje pelo menos duas estimativas sobre o tamanho e a importância do financiamento público no Reino Unido. A Electoral Commision calculou a porcentagem das receitas partidárias provenientes de financiamento público. Embora a Electoral Commision tenha deixado de fora várias fontes de renda, calculando quase que exclusivamente o impacto do Policy Development Grant, suas estimativas são relevantes porque são oficiais:

Tabela 5.6 :Financiamento público como percentual de receitas partidárias no Reino Unido 2001-2003 (milhares de libras)

	2001			2002			2003		
	Fin. Pub.	Total	% total	Fin. Pub.	Total	% total	Fin. Pub.	Total	% total
Labour ⁽¹⁾	492	35.534	1	448	21.184	2	439	26.940	2
Conservative ⁽²⁾	3.910	23.294	17	2.909	9.928	29	4.144	13.619	30
Liberal ⁽¹⁾	254	5.033	5	456	3.695	12	445	4.096	11
SNP ⁽³⁾				280	973	29	124	908	14
PC ⁽⁴⁾				225	579	40	136	310	25
Ulster Unionist ⁽³⁾				237	563	42	130	726	18
Democratic Unionist ⁽³⁾				111	285	39	144	192	75
Sinn Féin ⁽⁵⁾				93	521	18	150	750	20
SDLP ⁽³⁾				144	539	27	161	717	22

⁽¹⁾ PPERA start-up grants e policy development grants

⁽²⁾ Policy development Grant, short money e Scottish Parliament grant

⁽³⁾ Policy development Grant

⁽⁴⁾ Policy development grant e outros

⁽⁵⁾ Northern Ireland Assembly Special Adviser Scheme and Party Allowance, 2003 Northern Ireland Assembly reimbursement scheme

Fonte dos dados: Electoral Commission, 2004: the funding of political parties

De acordo com essas estimativas da *Electoral Commision*, o peso do financiamento público nas receitas partidárias varia bastante, mas é significativo que para o maior partido da oposição, o conservador, tenha chegado a 30% em 2003.

Outra estimativa sobre o tamanho do financiamento público em relação ao total é a de Andrew Tyrie, vista na tabela abaixo:

Tabela 5.7. Estimativa do percentual de financiamento público em relação ao total no Reino Unido

	Ano não eleitoral	Ano eleitoral
Gastos partidários	54.100.000	54.100.000
Campanha eleitoral		41.300.000
Total gastos privados	54.100.000	95.400.000
Mídia gratuita - partidos	20.000.000	20.000.000
Mídia gratuita - eleições		80.000.000
Correspondência gratuita		21.000.000
Salários de conselheiros especiais	5.500.000	5.500.000
Short Money	6.200.000	6.200.000
Policy Development Grants	2.000.000	2.000.000
Cranborne Money	680.000	680.000
Total financiamento público	34.380.000	135.380.000
Custo total da política partidária	88.480.000	230.780.000
Porcentagem do financiamento público em relação ao total	39%	59%

Fonte: Tyrie, Andrew (2006)

Essa estimativa de Tyrie tem uma série de problemas, o principal deles sendo a soma de gastos partidários (privados) com as receitas vindas de fontes públicas. Esse método incorre em um problema de dupla contabilização, uma vez que os gastos partidários foram feitos provavelmente já incorporando as receitas vindas de fontes públicas, como o *short money* e os *policy development grants*. Por outro lado, essa estimativa não incorpora outras fontes de recursos, como por exemplo, a *Westminster Foundation*. De todo modo, embora essa estimativa tenha problemas, o fato de ter sido feita por um ator relevante (Andrew Tyrie é MP pelo partido conservador) lhe dá certa credencial.

Considerações finais – Reino Unido

O modelo de financiamento político adotado pelo Reino Unido mudou radicalmente a partir de 1975. Naquele ano, com a introdução de recursos públicos destinados a partidos de oposição, a trajetória que vinha sendo trilhada pelo Reino Unido, caracterizada por financiamento privado de partidos e campanhas eleitorais foi alterada.

Como visto no capítulo 3 desta tese, o financiamento público é uma iniciativa bastante associada a países com sistemas proporcionais. Mais ainda, o Reino Unido é o único país com sistema eleitoral majoritário dentre as 111 democracias estudadas a contar com um sistema de financiamento público assentado em um critério alocativo baseado no tempo passado. Esse tipo de critério favorece os partidos mais estabelecidos, e sua adoção em um país com sistema majoritário em que o número de partidos é reduzido causa certa estranheza a princípio.

Mas uma das principais evidências apresentadas neste capítulo é que os partidos no poder podem modificar e modificam as regras de financiamento partidário a seu favor. No início deste estudo, foi afirmado que jamais foi aprovada uma lei que prejudicasse o partido que se encontrava no poder. Recapitulando os acontecimentos descritos aqui, vemos que existiram leis benéficas para todos os partidos (1883 *corrupt and illegal act*), leis que beneficiaram somente ao partido no governo (1732 *secret service fund*), leis que beneficiaram os aliados do partido no governo (1911 *trade unions act*), ou leis que prejudicaram os adversários do partido no governo (1886 extinção do *secret service fund*; 1927 *trade disputes and trade unions act*, 1967 *Companies Act*). Mesmo quando uma lei foi incitada por um estímulo externo, como um escândalo de corrupção (1886 *Honours Act*, 2000 PPERA), aparentemente resultando em restrições e perdas para os partidos, a posição relativa do partido no governo em relação aos demais partidos foi mantida – em outras palavras, o *status quo* do sistema partidário não foi alterado.

A introdução do financiamento público para os partidos de oposição em 1975 foi precedida de um evento traumático na política britânica: uma eleição

da qual não emergiu um partido claramente majoritário (fevereiro de 1974 – tabela 5.1). E essa opção pelo financiamento público para a oposição foi confirmada e aprofundada em 2000, em um cenário em que o número de cadeiras no parlamento controladas pelos dois maiores partidos era o menor da história do Reino Unido (tabela 5.2).

A afirmação de que o financiamento público no Reino Unido é destinado aos partidos de oposição é correta, mas imprecisa: os recursos do financiamento público são destinados quase que em sua totalidade aos principais partidos de oposição. No caso do Short Money, a combinação dos critérios alocativos e de elegibilidade determinou que o principal partido de oposição recebesse em média 68% dos recursos, enquanto ao terceiro partido coube em torno de 24% dos recursos e aos demais partidos que se qualificam restou dividir aproximadamente 8% dos recursos (tabela 5.3).

Dessa forma, as evidências apresentadas neste capítulo, principalmente o *timing* da introdução do financiamento público e a forma como esses recursos são distribuídos entre os partidos, sustentam a hipótese de que a intenção por trás da adoção do financiamento público foi a tentativa de solidificar a posição dos principais partidos políticos, frente a um cenário de crescente fragmentação eleitoral.

Considerações Finais

O financiamento político é um tema ainda pouco explorado na ciência política. Um dos objetivos deste trabalho foi mapear suas engrenagens, identificando os elementos que o constituem, e a forma como variam e se relacionam.

Dentro do campo do financiamento político, esta tese tinha como foco o fenômeno relativamente recente do financiamento público. A maior contribuição desta tese provavelmente é a constatação de que a adoção do financiamento público está estreitamente ligada ao tipo de sistema eleitoral do país: o financiamento público é uma característica dos países que adotam sistema eleitoral proporcional. Países com sistema eleitoral majoritário tendem a contar com financiamento exclusivamente privado.

Além disso, foi mostrado que não existe apenas um modelo de financiamento público. Os diferentes esquemas de financiamento público variam em função dos critérios alocativos, dos critérios de elegibilidade (*thresholds*) e da proporção do financiamento público em relação ao financiamento privado.

Os critérios alocativos possíveis são muitos, mas, conforme constatado em estudo da IDEA international, são cinco os critérios alocativos efetivamente encontrados nas democracias contemporâneas. Esses critérios podem ser agrupados de acordo com as duas formas com que podem afetar os sistemas partidários: critérios que beneficiam ou não os maiores partidos e critérios que beneficiam ou não os partidos estabelecidos. No primeiro grupo estão os critérios baseados em princípios proporcionais e no segundo estão os critérios baseados em configuração partidária estabelecida em algum momento do passado.

Os dois critérios baseados no tempo passado são também critérios baseados em princípios proporcionais. Dessa forma, é possível dizer que a utilização desses critérios beneficia os partidos maiores e mais estabelecidos.

Quando são cruzados os dados referentes aos sistemas eleitorais e critérios alocativos utilizados pelos países, é possível observar que dentre os países que adotam financiamento público, os com sistema proporcional tendem a adotar critérios alocativos cujo fato gerador está na eleição passada, enquanto os que utilizam sistema majoritário tendem a adotar critérios alocativos cujo fato gerador está no tempo presente.

Com essas informações em mente, uma hipótese para explicar a adoção do financiamento público e seus efeitos sobre a competição eleitoral foi proposta: o financiamento público está associado a sistemas proporcionais porque esses sistemas são mais permeáveis à entrada de novos partidos na competição eleitoral. A tese de Katz e Mair segundo a qual os partidos estabelecidos se unem em cartéis para se proteger, restringindo o mercado eleitoral por intermédio do financiamento público, é compatível com os achados aqui, uma vez que se admita que a necessidade de formação de cartéis – e portanto da adoção do financiamento público – é maior nos países em que há maior permeabilidade no mercado eleitoral, ou seja, nos países com sistemas proporcionais.

Esses países com sistemas proporcionais são onde se encontra maior predominância de critérios alocativos baseados no tempo passado, que ao mesmo tempo beneficiam os partidos maiores e mais estabelecidos, ou seja, o *status quo ante* partidário, comprovando a hipótese de que sua adoção visa restringir a permeabilidade eleitoral.

O Reino Unido é um país que adota sistema majoritário e que, no entanto, conta com mecanismos crescentes de financiamento público. Mas trata-se da exceção que comprova a regra: o estudo de caso realizado no capítulo 4 demonstra como o financiamento público foi a medida utilizada pelos principais partidos britânicos nos momentos em que se viam ameaçados pela ascensão de outros partidos.

O caso do Brasil é mais complexo que o do Reino Unido. O financiamento público no Brasil foi implementado pela ditadura militar poucos meses antes de ser imposto um bipartidarismo artificial. A ordem desses

eventos pode ser um indício de que a intenção por trás da adoção do financiamento público já fosse uma tentativa de limitar o número de partidos, uma vez que a distribuição de recursos com base em sua representação parlamentar (tempo passado) beneficiaria os partidos maiores e mais estabelecidos. Dessa forma, considerando-se que as fontes de receita dos partidos haviam sido seriamente comprometidas com a proibição de doações de empresas com finalidade lucrativa, a viabilidade eleitoral dos partidos com menor representação parlamentar estaria comprometida. Mas como o sistema partidário foi artificialmente restringido poucos meses depois da implementação do financiamento público, os efeitos que essas medidas poderiam ter sobre a competição eleitoral permanecerão desconhecidos.

Durante a maior parte do período militar os subsídios públicos foram divididos igualmente entre os dois partidos que tinham permissão de funcionar. No entanto, à medida que foram sendo implementadas medidas democratizantes, começando com o fim do bipartidarismo em 1979, as regras de distribuição dos recursos públicos passaram a ser mais benéficas aos partidos maiores e mais estabelecidos. Essa forma de distribuição foi mantida durante o período democrático com pequenas alterações até a intervenção do TSE de 2007, que resultou em percentual um pouco maior de recursos (5%) sendo distribuído entre os partidos com menor representação. Mas 95% dos recursos do fundo partidário continuam sendo alocados de acordo com critérios baseados no tempo passado, que beneficiam partidos maiores e mais estabelecidos. A maior parte do tempo gratuito no rádio e na TV (financiamento público indireto) também é destinada aos partidos de acordo com critérios alocativos baseados no tempo passado. Por que motivo então o número efetivo de partidos no Brasil cresceu nos últimos anos? A resposta a essa pergunta provavelmente tem relação com o percentual relativamente baixo de financiamento público em relação ao total no Brasil, estimado nesta tese entre 24% e 28% nos anos de 2002, 2004 e 2006.

Brasil e Reino Unido são países que adotaram financiamento público com critérios alocativos baseados no tempo passado. A literatura recente sobre financiamento público traz dois exemplos de países que adotaram

financiamento público com critérios alocativos baseados no tempo presente. Os estudos de caso de Knapp (2002) sobre a França e o de Casas-Zamora (2005) sobre o Uruguai chegaram a conclusões semelhantes de que em algumas circunstâncias o financiamento público poderia incentivar, ou ao menos não dificultar, a entrada de novos partidos na competição eleitoral. Esses estudos são condizentes com o discutido nesta tese, uma vez que os critérios alocativos baseados no tempo presente são menos restritivos à entrada de novos partidos.

Esses estudos de caso demonstram que não existe financiamento público, mas sim diferentes modelos de financiamento público, que terão diferentes efeitos sobre a competição eleitoral. Como discutido nesta tese, os elementos dos modelos de financiamento público que determinarão a direção desse efeito são os critérios alocativos e de elegibilidade (*thresholds*), e a intensidade do efeito será dada pela proporção de financiamento público em relação ao total.

Ainda há muito o que se estudar com relação ao financiamento político. Seus efeitos sobre a organização partidária, e sobre a relação entre sociedade, estado e partidos são bons exemplos de campos ainda pouco explorados. Outras questões, como, por exemplo, os efeitos do número de doadores sobre o sistema político permanecem em aberto: há diferenças entre um sistema em que predominem doações com grandes valores vindas de um pequeno grupo e um sistema em que predominem doações com pequenos valores vindas de um grande grupo?

As questões em aberto para estudos futuros são inúmeras, e as questões discutidas nesta tese também se beneficiariam de estudos adicionais que proporcionassem maior comprovação empírica. Mas mesmo tendo potencialmente deixado em aberto um número maior de questões do que no início da tese, espero ter contribuído em alguma medida para o avanço do estudo do financiamento político.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOWITZ, Alan I. "Incumbency, Campaign Spending, and the Decline of Competition in US House Elections". In *The Journal of Politics*, vol. 53, n.1, pp. 34-56, 1991
- ADAMANY, David. "Money, politics and democracy: a review essay" in *The American Political Science Review*, vol. 71, n.1, mar, pp.289-304, 1977
- ALEXANDER, Herbert. *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University press, 1989
- _____. "Political Finance Regulation in International Perspective", in Malbin, Michael J. (ed). *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1980
- ASHTON, Matthew B. "The cartel theory and the funding of German political parties". PSA, 2007
- BEITZ, Charles R. "Political Finance in the United States: A Survey of research". In *Ethics*, vol. 95, n.1, pp.129, 148, 1984
- BENOIT, Kenneth. "Which Electoral Formula is the Most Proportional? A New Look with New Evidence" In *Political Analysis*, 8:4, 2000
- BENOIT, Kenneth e MARSH, Michael "For a Few Euros More: Campaign Spending Effects in the Irish Local Elections of 1999". In *Party Politics*, vol. 9, n.5, pp. 561-582, 2003
- BLYTH, Mark e KATZ, Richard S. "From Catch-All politics to cartelization: the political economy of the cartel party" in *West European Politics*, 28:1, 33-60, 2005
- BOLIN, Niklas "New Party Entrance- Analyzing the Impact of Political Institutions" *UMEA Working Papers in Political Science* n. 2, 2007
Disponível em <<http://umu.diva->

portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:140421 > Acesso em: 24 abril 2009

BURNELL, Peter e WARE, Alan. *Funding Democratization*. Manchester University Press, 2007.

CASAS-ZAMORA, Kevin. *Paying for Democracy: Political finance and state funding for parties*. ECPR Press, 2005

CHILSTON. "Aretas Akers-Douglas 1st Viscount Chilston (1851-1926) A Great Whip". In *Parliamentary Affairs*, 1961

CLIFT, Ben e FISHER, Justin. "Comparative Party Finance Reform – the cases of France and Britain" in *Party Politics* vol. 10, n. 6, pp.677-699, 2004

COLEMAN, John J. e MANNA, Paul F. "Congressional Campaign Spending and the Quality of Democracy" in *The Journal of Politics*, vol. 62, n. 3, pp.757-789, 2000

CORRADO, Anthony, MANN, Thomas, ORTIZ, Daniel e POTTER, Trevor. *The New Campaign Finance Sourcebook*. Brookings Institution Press, Washington, 2005

COX, Gary e THIES, Michael. "How Much Does Money Matter? 'Buying' Votes in Japan, 1967-1990". In *Comparative Political Studies*, vol. 33, n.1, pp. 37-57, 2000

DAHL, Robert. *Poliarquia*. Ed. Edusp, 1997

DHARMAPALA, Dhammika e PALDA, Filip. "Are Campaign Contributions a Form os Speech? Evidence form Recent US House Elections". In *Public Choice* 112: 81-114, 2002

DOUBLET, Yves-Marie. "Party Funding in France", in Keith D. Ewing (ed.) *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond*, CLUEB, Bologna, 1999

DUARTE, Celina Rabello. "A Lei Falcão: antecedentes e impacto" in Lamounier, Bolivar (org). *Voto de Desconfiança – eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979*. Ed. Vozes, São Paulo, 1980

- EAGLES, Munroe. "Money and Votes in Canada: Campaign Spending and Parliamentary Election Outcomes, 1984 and 1988" in *Canadian Public Policy*, XIX:4:432-449, 1993
- ELECTORAL COMMISSION. *The funding of political parties – report and recommendations*. 2004
- ELECTORAL COMMISSION. *Party Political Broadcasting – report and recommendations*, 2003
- ERIKSON, Robert S. e PALFREY, Thomas R. "Equilibria in Campaign Spending Games: Theory and Data" in *The American Political Science Review*, v. 94, no. 3, pp. 595-609, 2000
- EWING, K. D. *The Funding of Political Parties in Britain*. Cambridge University Press, 1987
- _____. *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond*. CLUEB, Bologna, 1999
- _____. *The Cost of Democracy – Party Funding in Modern British Politics*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2007
- EWING, K. D and GHALEIGH, Navraj S. *The Challenge of Party Political Funding: Comparative Perspectives*. CLUEB, Bologna, 2001
- FERRAZ JR, Vitor Marchetti. *Poder Judiciário e Competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais*. Tese de doutorado, PUC-SP, 2008
- FERREL, David M. *Electoral Systems – A Comparative Introduction* Ed. Palgrave, 2001
- FIERRO, Carlos Navarro. Regímenes de Financiamiento Y Fiscalización Y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral – Estudio comparado de 19 países de América Latina. Mexico, Instituto federal Electoral/ Organización de los estados americanos, 2005

- FISHER, Justin. "Party Expenditure and Electoral Prospects: a National Level Analysis of Britain" in *Electoral Studies* 18, pp. 519-532, 1999
- FISHER, Justin e EISENSTADT, Todd. "Introduction: Comparative Party Finance" in *Party Politics*, vol.10, n. 6, pp. 619-626, 2004
- FLEISHER, David . "Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais" in *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção* – São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000
- GALLAGHER, Michael "Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities" In *British Journal of Political Science*, vol. 22, n.4, 1992
- GALLAGHER, Michael e MITCHELL, Paul. *The politics of Electoral Systems*. Oxford University Press, 2005
- GOIDEL, Robert K. e GROSS, Donald A. "Reconsidering 'Myths and Realities' of Campaign Finance Reform" in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 21, n.1, pp.129-149, 1996
- Goidel e Gross. "A systems approach to campaign finance in US house elections" in. *American Politics Research*, vol. 22, n.2, 125-153, 1994
- GREEN, D. P e KRASNO, J.S. "Rebuttal to Jacobson's 'New Evidence for Old Arguments'" in *American Journal of Political Science*, vol. 34 n.2, pp.363-372, 1990
- GREEN, Donald e KRASNO, Jonathan. "Salvation for the Spendthrift Incumbent: Reestimating the Effects of Campaign Spending in House Elections" in *American Journal of Political Science*, vol. 32, n.4, pp. 884-907, Nov 1998
- HEARD, Alexander. *The Costs of Democracy*. The University of North Carolina Press, 1960

- HEIDENHEIMER, Arnold J. "Comparative Party Finance: notes on Practices and Toward a Theory" in *Journal of Politics*, vol. 25, n.4, November, 790-811, 1963
- HOOGHE, Marc, MADDENS, Bart e NOPPE, Jo. "Why Parties Adapt: Electoral Reform, Party Finance and Party Strategy in Belgium". In *Electoral Studies*, vol.25, 351-368, 2006
- HOPKIN, Jonathan "The Problem with Party Finance – Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics" in *Party politics*, vol. 10, n.6, pp.627-651, 2004
- _____. "Towards a chequebook democracy? Business, parties and the funding of politics in Italy and the United States" in *Journal of Modern Italian Studies*, 10:1, 43-58, 2005
- HOUSE OF COMMONS. *Party funding. First report of season 2006-7*. HC163-I Constitutional Affairs Committee, 2006
- IDEA INTERNATIONAL. *Funding of Political Parties and Election Campaigns – Handbook Series.*, Sweden, 2003 Disponível em <http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm>
- JACOBSON, Gary. "The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections" in *American Political Science Review*, vol. 72 n.2, 469-491, 1978
- _____. *Money in Congressional Elections*. Yale University Press, 1980
- _____. "The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections: New Evidence for Old Arguments" in *American Journal of Political Science*, vol. 34 n.2, 334-362, 1990
- JONES, Ruth. "State Public Campaign Finance: Implications for Partisan Politics" in *American Journal of Political Science*, vol.25, n.2, pp.342-361, 1981

- KATZ, Richard S. "Party Organizations and Finance". in LEDUC, Lawrence, NIEMI, Richard e NORRIS, Pippa (eds). *Comparing Democracies*. Sage Publications, 1996
- _____. "Party as Linkage: A residual Function?" *European Journal of Political Research*, 31 169-178, 1997
- KATZ, Richard S. e MAIR, Peter "Changing Models of Party Organization and Party Democracy – the emergence of the cartel party" in *Party Politics*, vol. 1, n.1, pp. 5-28, 1995
- _____. "Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder" in *Party Politics*, vol. 2, n.4, pp.525-534, 1996
- KELLY, Richard. *Short Money*. House of Commons Standard Note SN/PC/1663, 2007
- KINZO, Maria D'Alva Gil. *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*. Ed. Símbolo, São Paulo, 1980
- _____. "Funding parties and elections in Brazil". In Burnell and Ware (eds.) *Funding Democratization*. Manchester University Press, 1998
- KNAPP, Andrew. "France: never a golden age". In WEBB, FARRELL e HOLLIDAY (eds.) *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press, 2002
- KITSCHOLT, Herbert. "Citizens, politicians, and party cartelization: political representation and state failure in post-industrial democracies" in. *European Journal of Political Research*, 37: 149-179, 2000
- KOOLE, Ruud. "Cadre, Catch-All or Cartel? A comment on the notion of cartel party" in *Party Politics* vol. 2 n.4, 507-523, 1996
- KRASNO, Jonathan S, GREEN, Donald P. e COWDEN, Jonathan A. "The Dynamics of Campaign Fundraising in House Elections" in *The Journal of Politics*, vol. 56, n. 2, pp. 459-474, 1994

- LEDUC, Lawrence, NIEMI, Richard e NORRIS, Pippa (eds). *Comparing Democracies*. Sage Publications, 1996
- LEVIN, Steven M. *Keeping it Clean: Public Financing in American Elections*. Center for Governmental Studies, Los Angeles, CA, 2006
- LIEBERMAN, Evan S. "Nested analysis as a mixed-method strategy for comparative research" in *American Political Science Review* vol. 99, n. 3, agosto de 2005
- LIJPHART, Arendt. *Democracies- Patterns of Majoritarian Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, 1984
- _____. *Modelos de Democracia – Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Ed. Civilização Brasileira, 2003
- LIMA, Venício. "Propaganda política no rádio e na televisão: notas e questões sobre a legislação brasileira", In MATOS, Heloíza et. Alii – *Mídia, eleições e democracia*. Ed. Scritta, 1994
- MADDENS, Bart; WAUTERS, Bram; NOPPE, Jo; FIERIS, Stefaan "Effects on campaign Spending in an Open List PR System: the 2003 legislative elections in Flanders, Belgium" in *West European Politics*, 29:1, 161-168, 2006
- MAIR, Peter e KATZ, Richard.. *Party System Change – Approaches and Interpretations*. Oxford, Clarendon Press, 1997
- MALBIN, Michael J. (ed). *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C, 1980
- _____. "Small Donors, Large Donors and the Internet: the case for public financing after Obama" Campaign Finance Institute Working Paper, 2009
- MIGUET, Arnauld. "Political Corruption and Party Funding in Western Europe", 2004. Disponível em <http://www.transparency.org/content/download/5466/31891/file/political_

corruption_party_financing_western_eu_overview.pdf> Acessado em abril de 2009

NASSMACHER, Karl-Heinz. "O Financiamento de Partidos na Alemanha posto à Prova" in *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção* – São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000

NASSMACHER, Karl-Heinz (ed) *Foundations for Democracy – Approaches to Comparative Political Finance*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001

NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e Democracia*. Ed. FGV, 1996

_____. *Sistemas Eleitorais*. Ed. FGV, 1999

NORRIS, Pippa. *Radical Right: Parties and electoral competition*. Cambridge University Press., 2005

_____. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press, 2004

NORTON, Philip. "The changing face of the House of Commons in the 1970s". in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 5 n.3, August 1980

OFFICE OF DEMOCRACY AND GOVERNANCE *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington DC, 2003

ORTUNO-ORTIN, Ignacio e SCHULTZ, Christian. "Public Funding of Political Parties" in *Journal of Public Economic Theory* 7(5) pp.781-791, 2005

PALDA, Filip e PALDA, Kristian. "The Impact of Campaign Expenditures on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993". In *Public Choice*, 94: 157-174, 1998

PALTIEL, Khayyam. "Public financing abroad: contrasts and effects" in Malbin, Michael J. (ed). *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1980

- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido – Organização e Poder nos Partidos Políticos* São Paulo, Ed. Martins Fontes, 2005
- PATTIE, Charles J. JOHNSTON, Ronald e FIELDHOUSE, Edward. “Winning the Local Vote: The Effectiveness of Constituency Campaign Spending in Great Britain, 1983-1992” in *The American Political Science Review*, vol. 89, n. 4, pp.969-983, 1995
- PEIXOTO, Vitor de Moraes. “Modelos de financiamento de campanhas e accountability: uma análise comparativa e um teste de hipótese” Trabalho apresentado no XXIX Encontro anual da Anpocs, 2005
- PHILLIPS, Hayden. *The review of the funding of political parties – an interim assessment.* London, 2006
- PIERRE, Jon; SVÅSAND, Lars e WIDFELDT, Anders “State subsidies to political parties: confronting rhetoric with reality” in *West European Politics*, vol. 23, n.3, pp.1-24, 2000
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael e POSTNIKOV, Alexander. *Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulation and Political Practices (A Comparative Legal Survey and Analysis)*, IFES – International Foundation for Election Systems, 1999
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael. *British Political Finance 1830-1980.* American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC, 1981.
- _____. *Political Financing in the Commonwealth.* Commonwealth Secretariat, 2001
- _____. “Financing Politics: A Global View” *Journal of Democracy*, vol. 13, n.4, 2002.
- POIRÉ, Alejandro. “From the public interest to the poisoned subsidy? Public funding of political parties in democratizing countries” working paper, 2006

- PORTUGAL, Adriana. *Lobby Pré-eleitoral e financiamento público de campanhas eleitorais: uma exploração em economia política positiva*. Tese de doutorado, apresentada ao departamento de economia da UnB, 2006
- POSADA-CARBÓ, Eduardo e MALAMUD, Carlos (Eds.). *The Financing of Politics: Latin American and European Perspectives*. London, Institute for the Study of the Americas, 2005
- PRIMO, David M. e MILYO, Jeffrey. "Campaign Finance Laws and Political Efficacy: evidence from the States" in *Election Law Journal* vol. 5, n. 1, 2006
- PUJAS, Veronique e RHODES, Martin "Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France" Disponível em <http://solcidsp.upmf-grenoble.fr/cidsp/publications/articles/pujas_rhodes.rtf>, 1999
- RUBIO, Delia Ferreira. "Financiamento de Partidos e Campanhas – Fundos públicos versus fundos privados". *Novos Estudos Cebrap*, 73, novembro, 2005
- SAMUELS, David . "Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil" in *The Journal of Politics*, vol.63, n.2, pp.569-584, 2001
- _____. "When Does Every Penny Count? Intra-Party Competition and Campaign Finance in Brazil" in *Party Politics*, vol. 7 n. 1, pp. 89-102, 2001
- SCARROW, Susan E. "Explaining Political Finance Reform – Competition and Context" in *Party Politics*, vol. 10 no. 6, pp. 653-675, 2004
- _____. "Party Subsidies and the freezing of Party Competition: do cartel mechanisms work?" in *West European Politics*, 29:4, 619-639, 2006
- _____. "Political Finance in Comparative Perspective" in *Annual Review of Political Science* 10:193-210, 2007

- SCHMITT, Rogério; CARNEIRO, Leandro Piquet; KUSCHNIR, Karina. Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999
- SCHMITT, Rogério. *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2000
- SHEPARD, Lawrence. "Does Campaign Spending Really Matter?" in *The Public Opinion Quartely*, vol. 41, n.2, pp.196-205, 1977
- SORAU, Frank J. *Money in American Elections*, Scott, Foresman and Company, 1988.
- SOUSA, Luis de. "The regulation of political financing in Portugal" in *West European Politics*, 27:1, 124-145, 2004
- SPECK, Bruno "A Compra de Votos – Uma Aproximação Empírica" in *Opinião Pública*, Campinas, vol. IX, n. 1, pp.148-169, 2003
- _____. "Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil" in *Cadernos Adenauer* VI n.2 Ed. Fundação Konrad Adenauer, RJ, 2005
- SQUIRE, Peverill. "Candidates, Money, and Voters. Assessing the State of Congressional Elections Research" in *Political Research Quartely*, vol. 48, n.4, pp.891-917, 1995
- STRATMAN, Thomas. "Ballot Access Restrictions and Candidate Entry in Elections" in *European Journal of Political Economy*, vol.21, 59-71, 2005
- STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Ed. Artenova, 1975
- TYRIE, Andrew. Clean Politics. Disponível online em www.conservatives.com/pdf/cleaninguppolitics.pdf
- VAN BIEZEN, Ingrid e KOPECKY, Petr. "The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies" *Party Politics*, n. 13, v. 2, pp.235-254, 2007

- VAN BIEZEN, Ingrid. "Party Financing in New Democracies – Spain and Portugal", in *Party Politics*, vol.6, n.3, pp.329-342, 2000
- _____. "Political parties as Public Utilities" in *Party Politics*, vol. 10, n.6, pp.701-722, 2004
- WALECKI, Marcin. "Ensuring Equal Rights in the Elections Process" – *IFES Political Finance White Paper Series* Disponível em <http://www.moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/Ensuring_Equal_Rights.pdf> Acessado em 24 de abril de 2009
- WEBB, Paul, FARRELL, David e HOLLIDAY, Ian (eds) *Political parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press, 2003
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Ed. UnB,,2004
- YOUNG, SAYERS, JANSEN, EAGLES. "Implications of state funding for party organization: the Canadian experience". Technical paper n. IAPR-TP-05009, Institute for Advanced Policy Research. University of Calgary, Canada, 2005 Disponível em <http://www.ucalgary.ca/iaprfiles/technicalpapers/iapr-tp-05009.pdf> Acessado em 25 de abril de 2009
- YOUNG, Lisa. "Party, State and Political Competition in Canada: the cartel model reconsidered". In *Canadian Journal of Political Science*, vol. 31, n. 2, pp.339-358, jun 1998
- ZELIZER, Julian E. "Seeds of cynicism: the struggle over campaign finance, 1956-1974" in *The Journal of Policy History*, vol. 14, n.1, 2002, pp.73-11, 20021
- ZOVATTO, Daniel. "Financiamento dos Partidos e Campanhas Eleitorais na América Latina: uma análise comparada" in *Opinião Pública*, vol. XI, n.2, pp.287-3, 2005