

## 2. Financiamento Político e Eleitoral no Brasil: das Abordagens Acadêmicas às Aplicações Práticas, o Papel do Dinheiro na Democracia Representativa

*Emerson Urizzi Cervi<sup>1</sup>*

### 2.1. Introdução

“Sem dinheiro não há política”. A frase, conhecida nos meios partidários, aplica-se evidentemente à política feita nas democracias representativas de massa. Mais do isso, o dinheiro conforma o tipo de política que se pratica nessas democracias. A forma como os agentes políticos captam recursos públicos ou privados, a maneira como é investido e as obrigações para prestação pública de contas sobre a aplicação do dinheiro podem ser entendidos como indicadores de quão inclusiva é o sistema político representativo. Entender como o dinheiro e a política relacionam-se representa entender como a democracia representativa de massa se desenvolve na transição do século XX para o XXI.

Ao contrário do que se costuma ler em *papers* e artigos acadêmicos a respeito do financiamento de campanhas políticas no Brasil, a literatura sobre o tema no País não é limitada. Além de ter crescido exponencialmente nos últimos anos em função do maior interesse pelo tema e, principalmente,

---

1 Cientista Político, professor do programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPG-CP) e do programa de pós-graduação em Comunicação (PPGCOM) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coordenador do grupo de pesquisa sobre Financiamento Político no Brasil da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Ciências Sociais (Anpocs) no biênio 2013/14. e-mail: [ecervi7@gmail.com](mailto:ecervi7@gmail.com)

pela disponibilização de dados sobre finanças de campanhas pelos tribunais regionais e pelo tribunal superior eleitoral, há uma longa tradição de abordagem desse tema na literatura acadêmica brasileira. Desde pelo menos as primeiras décadas do século XX e mais notadamente a partir dos anos 1940, quando surge a justiça eleitoral no Brasil, o tema chama a atenção dos pesquisadores. No entanto, há uma separação entre dois grandes campos do conhecimento que durante muito tempo e, provavelmente ainda hoje, tem impedido a sistematização mais consistente das análises a respeito do financiamento político no Brasil. São as análises sob a ótica do campo da ciência jurídica de um lado e as análises sob a ótica do campo da ciência política de outro. A integração entre esses dois campos, o primeiro mais voltado às normas e o segundo preocupado com os efeitos práticos permitiria um avanço sistemático nas análises acadêmicas sobre financiamento de campanhas políticas no Brasil e a superação da ideia de que se produz pouco sobre financiamento de campanha em termos acadêmicos.

Do ponto de vista da ciência jurídica podemos identificar duas correntes distintas de abordagem. De um lado estão os estudos **normativo-descritivos**, que têm como objeto de análise os processos políticos para estabelecimento das normas, regras e instituições vinculadas ao financiamento político (MOTA, 2002; RUBIO, 2005; LIMA, 2009; FERNANDES, 2007; SOBIERAJSKI, 2009; SALGADO, 2010; FERREIRA, 2011). Nesse grupo também encontram-se estudos que se preocupam em descrever as intenções do legislador ao estabelecer determinadas regras e os efeitos que as normas têm sobre a organização do sistema de financiamento de campanhas (SANTANA, 2000; SALGADO, 2002; SILVA, 2003; CARRILLO, 2003; CERQUEIRA, 2004; SANTANO, 2005; AGRA, 2010; MARINHO, 2010). A segunda corrente do campo jurídico é a normativa/prescritiva. Ela reúne análises voltadas principalmente para o aprimoramento do sistema, apresentando argumentos que justifiquem mudanças, desde alterações incrementais e pontuais a grandes reformas, no sistema de organização e fiscalização do financiamento político (SCHETTINI, 2002; TRINDADE, 2004; SAMUELS, 2007; LIMA, 2009; IANONI, 2011). A diferença entre as duas correntes é que enquanto na primeira os autores partem dos efeitos da organização das regras para explicar as intenções do legislador, na segunda eles

usam os efeitos das regras atuais para justificar propostas de mudanças. Elas têm em comum o fato de os pesquisadores estarem preocupados em explicar o financiamento de campanhas a partir das regras e instituições. A análise dos atores políticos envolvidos diretamente no fenômeno é secundária. Os atores que mais interessam ao campo jurídico são os legisladores, os operadores e os julgadores dos processos que envolvem financiamento político.

As pesquisas sobre financiamento de campanhas no campo da ciência política caracterizam-se por colocar no centro da atenção os atores políticos envolvidos diretamente nos processos analisados. No caso, o objeto central de preocupação dos cientistas políticos é saber quem participa dos processos – doando ou recebendo doações – e como eles operam empiricamente o sistema, manipulando recursos a partir dos limites estabelecidos pelas regras e instituições. A diferença principal nos estudos da ciência política em relação aos jurídicos é a posição dos operadores do sistema como o objeto de análise. Na ciência política o objetivo é descrever o comportamento dos atores políticos enquanto os juristas priorizam as explicações institucionais. Uma segunda diferença, consequente da anterior, entre os dois campos de conhecimento é que enquanto os estudos jurídicos ficam mais próximos do formato de ensaios teóricos, no campo da política a tendência gerada pelos estudos descritivos é a apresentação de modelos empíricos anteriores às conclusões.

No campo da ciência política também é possível encontrar um distinção entre dois grandes conjuntos de estudos. De um lado encontram-se os trabalhos que visam estudar os interesses dos doadores de recursos para financiar o sistema político (FIGUEIREDO FILHO, 2009; SANTOS, 2011; SPECK, 2005; SPECK & MANCUSO, 2011). Esse tipo de análise é o mais difundido inclusive na literatura internacional comparada da área (MANN, 1999; ALMEIDA, 2001; SAMUELS, 2001a; SAMUELS, 2001b; PINTO-DUSCHINSKY, 2002; FISCHER & EISENSTADT, 2004; LIMA, 2004; ZOVATTO, 2005; BIENZEN & KOPECKY, 2007; BOUDOKAN, 2008). Aqui, o objeto central é quem faz doações, para quem doa e porque doa dinheiro para partidos ou candidatos em campanhas eleitorais. Nesse caso, o volume de recursos é uma variável a ser explicada, ou seja, variável dependente dos modelos explicativos. Há também um conjunto de

pesquisas que tratam os recursos financeiros como variável explicativa, invertendo o objetivo de análise. Aqui, o objetivo é entender quais os efeitos gerados pela distribuição de recursos no sistema eleitoral (ROSEN, 1981; JONES, 1981; TAAGEPERA E SHUGART, 1989; HOPKIN, 2004; HEILER, 2011; PEIXOTO, 2005; BRAGA & BOUDOUKAN, 2009; SILVEIRA & MELLO, 2011). Busca-se medir quanto do sucesso nas eleições pode ser explicado pela maior ou menor igualdade na distribuição dos recursos financeiros aos partidos e candidatos. Do ponto de vista comparativo, esses efeitos podem ser medidos em relação aos partidos, às suas posições no espectro ideológico, aos cargos eletivos ou até mesmo às diferentes abrangências (local, estadual ou nacional) de disputa (KATZ & MAIR, 1995; SAMUELS, 2001c; SCARROW, 2004; RUBIO, 2005).

O volume de pesquisas descritivas sobre o papel do dinheiro nas campanhas eleitorais tem crescido nos últimos anos em grande medida como consequência das políticas de transparência e visibilidade de informações dos órgãos públicos. A disponibilização de informações sobre as prestações de contas dos candidatos por parte do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem contribuído enormemente para o desenvolvimento desse campo de estudos na ciência política. No entanto, a abundância de informações conjunturais disponíveis pode gerar como efeito indesejado a excessiva descrição pontual de casos, sem a necessária extrapolação dos dados factuais para gerar explicações mais abrangentes e sistematizadas.

Apresentadas as principais formas de abordagem sobre tema no Brasil pelos dois principais campos de conhecimento preocupados com o tema, torna-se desnecessário afirmar que os estudos sobre financiamento político no Brasil só ganhariam em qualidade e abrangência se os juristas e os politólogos interagissem mais e produzissem suas análises de maneira dialógica e não isoladamente, como acontece ainda hoje.

Este capítulo não tem por objetivo fazer um levantamento bibliográfico extensivo do que já se produziu em cada um dos campos de conhecimento descritos acima sobre o financiamento de campanha, pois, como indicado, a literatura é extensa. Também não se pretende tratar de forma comparativa dos ganhos relativos de cada uma das formas de abordagem do tema, seja sobre as regras do jogo ou sobre os efeitos do dinheiro nas

relações políticas institucionalizadas. Dada a disponibilidade de informações sobre doações e doadores de várias campanhas, também não se pretende desenvolver análises estatísticas inferenciais a partir dos dados empíricos das prestações de contas de partidos e candidatos. Por se tratar de um capítulo em um livro organizado por cientistas políticos, também não se pretende tratar normativamente, seja do ponto de vista descritivo, seja prescritivo, do financiamento de campanhas no Brasil. O objetivo do capítulo é relacionar o tema das finanças políticas com o funcionamento do sistema partidário e eleitoral. Para tanto, partimos do pressuposto que o financiamento de campanhas é um dos elementos constitutivos das democracias de massa contemporâneas.

Consideramos essencial para o aprofundamento de práticas políticas democráticas universalistas a existência de um sistema de financiamento de campanhas que dê liberdade de expressão de preferências políticas para os eleitores e igualdade nas condições de disputa aos candidatos. A questão que nos interessa aqui é: como a organização prática de um subsistema de financiamento da política é capaz de ajudar ou atrapalhar o desenvolvimento do sistema democrático mais amplo? Partimos do pressuposto que qualquer atividade de representação política em larga escala demanda algum tipo de financiamento. Portanto, recursos financeiros e atividade política estão interligados desde a origem nas democracias contemporâneas. A forma como os recursos são distribuídos, seja pelo direcionamento institucional, seja pela prática dos agentes políticos, tem influência sobre a qualidade da democracia representativa. Sistemas políticos que drenam recursos financeiros para sustentar atividades de representação de determinados grupos sociais tendem a enviesar a democracia dando mais força e visibilidade para determinados temas e visões de mundo do que para outros. Mais do que isso, o desequilíbrio do sistema de financiamento é capaz de “congelar” desigualdades de representação política, o que contribuiria para um enfraquecimento da confiança na democracia.

A partir daqui o capítulo divide-se em três tópicos. O primeiro apresenta uma discussão sobre quem são e como agem os atores políticos envolvidos nas práticas de representação que demandam financiamento, notadamente aqueles que participam das campanhas eleitorais. Também são

apresentadas as questões que envolvem o equilíbrio necessário nas questões de financiamento de campanhas, identificados como a oposição entre o direito à liberdade de participar com doações e necessidade de garantir condições mínimas de igualdade entre os participantes das campanhas. O segredo de um sistema de financiamento político que ajude a aprofundar a democracia está no ponto de equilíbrio entre esse direito e essa necessidade. Em seguida discutimos como a organização do sistema de fiscalização e as práticas dos agentes políticos brasileiros no que diz respeito ao financiamento de campanhas no País têm contribuído para o desenvolvimento da nossa democracia representativa, apresentando apenas os principais pontos de mudanças na legislação sobre financiamento de campanhas nos últimos 60 anos no Brasil. Por fim, a título de notas conclusivas, algumas reflexões a respeito de possíveis efeitos que seriam gerados no sistema político como um todo, caso fossem concretizadas as principais mudanças propostas no sistema de financiamento eleitoral brasileiro.

## **2.2. Atores políticos racionais e encarecimento das campanhas eleitorais**

Neste tópico apresentamos uma discussão relacionada indiretamente ao sistema de financiamento de campanhas, porém, fundamental para entender os pressupostos do equilíbrio entre direito a participar das campanhas e necessidade de equilibrar as condições de disputa. Quando o assunto é efeito do sistema de financiamento de campanhas sobre a democracia como um todo, devemos pensar em pelo menos dois conjuntos de atores políticos relevantes:

1. Por um lado, os eleitores, aqueles que participam individualmente do processo político fazendo comparações e escolhas em um primeiro momento. A maioria não participa ativamente do processo político, não é militante nem defensor permanente de determinada proposta política. Cabe a ele inicialmente tomar conhecimento das “ofertas políticas” apresentadas no “mercado eleitoral” (DOWNS, 1999). No momento seguinte, os eleitores passam a identificar os demais eleitores que concordam ou que coincidem com suas posições. Quando há uma concordância

majoritária sobre determinado tema de campanha ou sobre as posições dos candidatos é mais fácil se identificar publicamente com essa posição, reduzindo os custos de difusão das mensagens políticas. Assim, os passam a – coletivamente – manifestar suas posições em público (DAHL, 2009). É nesse momento que podemos identificar os apoios públicos a determinado candidato ou partido em bens ou espaços privados (como pintura de muros, colocação de placas em áreas internas de residências, colocação de adesivos em carros). Um sistema político mais livre permitirá que qualquer pessoa, depois de se identificar com determinada ideia ou proposta, ajude a difundir essa ideia socialmente, inclusive contribuindo financeiramente para isso.

2. Por outro lado, os partidos e seus candidatos, os profissionais da política que se apresentam aos eleitores como representantes de suas demandas buscando convencê-los de que o ele mesmo ou os candidatos de seu partido são melhores que os adversários. Os candidatos têm como principal objetivo alcançar o maior volume possível de votos na disputa eleitoral (DOWNS, 1999). Exce-tuam-se aqui os concorrentes por partidos ideológicos, que não visam aumentar o apoio eleitoral durante uma campanha, mas usam o período eleitoral para propagar ideais mais abstratos em busca de apoiadores de longo prazo e não de eleitores. Para conseguir o maior número possível de votos os candidatos e partidos utilizam-se de diferentes mecanismos, que vão desde as ações de longo prazo como preparação de militâncias e intervenção institucionalizada em temas sociais, até as de curto prazo, durante o período eleitoral. No caso específico das campanhas eleitorais, os candidatos precisam de recursos de distintas fontes para fazer difundir socialmente as suas próprias imagens e as propostas que eles defendem como mais adequadas. Sem capacidade de difundir as mensagens, propostas políticas de partidos e candidatos praticamente inexistem para o eleitor. Por isso, racionalmente os agentes políticos usarão todos os mecanismos disponíveis para melhorar as condições de difusão pública de suas imagens, sendo desnecessário lembrar que os recursos financeiros são a base

para todo o processo de organização de campanhas, o que leva potencialmente a uma reprodução na arena política dos desequilíbrios econômicos entre os diferentes segmentos sociais. Por esse motivo é que cabe à regulamentação do sistema de financiamento político impor limites à desigualdade de condições.

Esses dois conjuntos de atores políticos apresentados acima são independentes. Ou se é eleitor, interessado em participar da política com maior ou menor inserção indireta, ou se é candidato, interessado em se relacionar diretamente com o eleitor para tentar convencê-lo de que é o merecedor do seu voto. Existe apenas um momento do processo de relação entre esses dois conjuntos de atores que o eleitor ultrapassa o limite de apoiador fraco de partidos, candidaturas ou propostas. É o momento em que ele resolve contribuir decisivamente com determinada campanha. Essa contribuição pode ser mobilizando recursos financeiros próprios ou outros tipos de recursos, como o próprio tempo na mobilização de grupos primários para a campanha.

Quando o eleitor resolve participar de uma campanha doando recursos o faz por querer se diferenciar dos demais eleitores médios. Isso o transforma em um tipo específico de eleitor, o eleitor-apoiador. Se a motivação pela doação de recursos a candidatos for a identificação com as propostas e partido, espera-se que cada doador destine seus próprios recursos a apenas um candidato ou no máximo a candidatos de um mesmo partido em determinada eleição. Essas doações podem ser dirigidas a candidatos de diferentes partidos em eleições distintas ou em disputas concomitantes, porém, para cargos diferentes quando a motivação para as doações não é ideológica, mas sim programática. Por exemplo, um eleitor pode fazer doações para um partido que defenda determinada proposta de regulamentação do uso de recursos naturais do país, caso ele esteja envolvido com a temática produção agrícola ou com a preservação ambiental. Mais do que simplesmente doar recursos a determinado partido, ele tornará clara sua posição a respeito do tema, pois em temas com posições antagônicas, não é esperado que adotassem posições favoráveis – com doações de recursos, por exemplo – para candidatos de lados distintos<sup>2</sup>.

---

2 Essa não é a prática percebida nas doações feitas por pessoas jurídicas nas últimas campanhas. As empresas não doam apenas para candidatos que defendem pontos de

Até aqui apresentamos os motivos pelos quais um eleitor poderia querer financiar determinado candidato, por motivos temáticos ou ideológicos. No entanto, a participação de cada um desses grupos de eleitores no conjunto dos participantes das disputas eleitorais tem efeito sobre o financiamento de campanha. A dimensão eleitoral das democracias consolidadas está cada vez menos ideologizada e partidarizada. As últimas décadas do século passado mostraram que os eleitores, formados politicamente por outras instituições que não os partidos, tendem a ser mais independentes das ideologias e programas políticos para tomar suas decisões de voto. Ou seja, temos cada vez mais eleitores autônomos no início das campanhas eleitorais e que precisam ser atingidos pelas mensagens dos candidatos para conhecê-los (MANIN, 1997). Eleitor não ideológico está disponível para receber informações de todos os tipos de candidatos, idealmente pensando, de qualquer ponto do espectro ideológico. A redução da proporção de eleitores ideológicos, aqueles que decidem em quem votar antes do início da campanha, aumenta a importância dos períodos eleitorais para a decisão do voto. Além disso, o maior contingente de eleitores disponíveis no início da campanha, demandando informações para tomarem decisão, obriga as campanhas a despenderem mais recursos a fim de ganhar o voto. Ou seja, democracias menos ideologizadas têm campanhas eleitorais mais caras. As campanhas são encarecidas originalmente em função da necessidade de produzir conteúdos que atinjam o maior número possível de pessoas à espera dos conteúdos para, depois, começar a tomar sua decisão<sup>3</sup>.

---

vista que interessam a elas. Principalmente em eleições majoritárias é comum encontrar nomes de grandes empresas, notadamente as do setor financeiro e empreiteiras de obras, nas prestações de contas de candidatos antagônicos nas disputas eleitorais. O que tem regido as doações das grandes empresas, que são responsáveis pelos maiores volumes de recursos nas campanhas, são os interesses em não se afastar do grupo vencedor, independente de quem seja ele. Esse é o motivo pelo qual os doadores “pessoa jurídica” não podem ser equiparados aos doadores “pessoas físicas”. A natureza dos interesses deles não é a mesma.

- 3 Evidente que esses modelos de eleitor racional (DOWNS, 1999) e eleitor como integrante de audiências, sem ideologias (MANIN, 1997) são tipos ideais com a função de organizar as explicações teóricas. Eles não existem nessas formas puras na sociedade. Na prática temos eleitores que mesclam alguma ideologia/preferência partidária fraca com demandas conjunturais e perfil das opções apresentadas pelos partidos.

O volume de recursos necessários em uma campanha eleitoral em democracias universalistas e de massa em países com a dimensão do Brasil cresce na proporção em que diminuem os cortes de preferência por ideologia ou identidade partidária. Considerando que historicamente há uma gradativa queda na identidade partidária, nosso sistema eleitoral precisa estar preparado para enfrentar os desafios do financiamento ao invés de investir na limitação das condições efetivas de participação do cidadão comum, não partidário, porém, interessado em defender determinadas propostas de políticas públicas. Há, nesse sentido, uma tendência de crescimento das demandas por recursos em campanhas eleitorais, independente de quais sejam os limitadores formais para o financiamento de campanhas políticas.

Para ilustrar o argumento da relação entre queda da participação ideologizada e necessidade de recursos financeiros, o gráfico 1 a seguir mostra o desempenho dos partidos políticos brasileiros na disputa para a Câmara de Deputados em 2010. Não são usadas as variáveis originais devido as grandes variações internas de valores e por conta das diferenças de dimensões entre as variáveis. O gráfico representa as transformações logarítmicas das três variáveis: a) recursos declarados por candidatos por partido; b) percentual de votos de legenda em relação ao total; e c) percentual de votos nominais em candidatos de cada partido em relação ao total. Para cada uma das tendências é indicada a média do log dos valores com uma linha contínua, os limites superior e o inferior (um desvio padrão) são marcados com linhas tracejadas. O eixo (x) indica os nomes dos partidos e suas posições naquela disputa, ordenados em ordem decrescente de votação nominal.

A primeira linha mostra o volume de recursos declarados pelos partidos, dividido pelo número de candidatos a deputado federal por legenda em 2010<sup>4</sup>, considerando todos os distritos eleitorais do país. Percebe-se que os seis primeiros partidos com maiores votações nominais (PT, PMDB, PSDB, PR, DEM e PP) tiveram recursos declarados acima de um desvio padrão da média. Foram os partidos dos candidatos mais fortemente financiados. Depois, temos a maioria dos partidos oscilando em torno da média de receitas declaradas por candidato. Apenas os três partidos nanicos (PSTU, PCB e

---

4 Como nosso objetivo não é relacionar com os percentuais de eleitos ou derrotados, desconsideramos a coligações realizadas pelos partidos em cada distrito eleitoral.

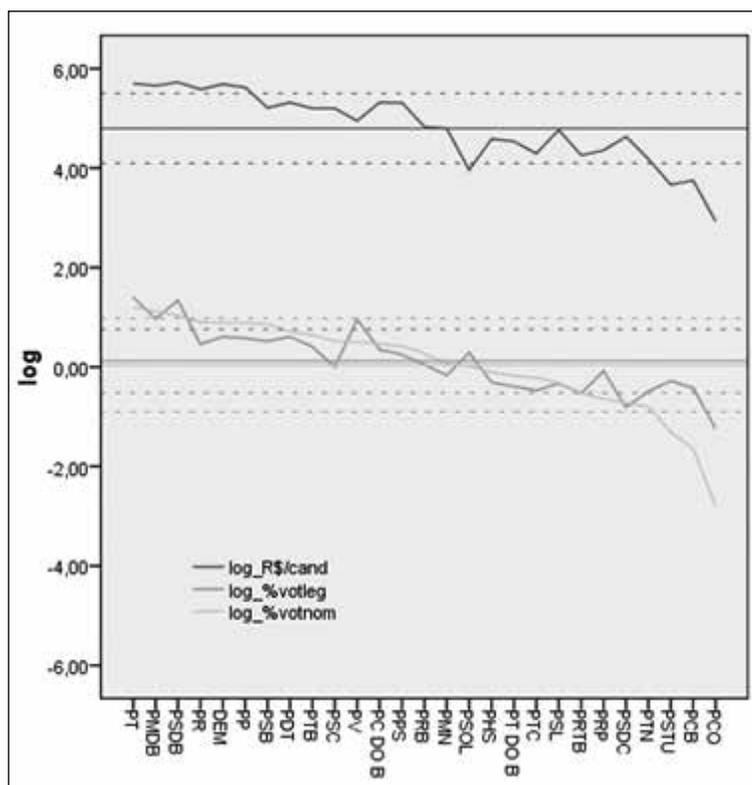
PCO) com menores votações nominais apresentaram médias de receitas<sup>5</sup> por candidato abaixo do limite de um desvio padrão da média. Isso indica uma relação entre volume de recursos e votações nominais, porém, não tão forte, pois as variações ficaram próximas da média. Há apenas um caso que foge a essa norma no meio da curva: o PSOL, que apesar de ter tido uma votação nominal que o coloca em 16º lugar no ranking, ficou fora de um desvio padrão para baixo da média de receitas por candidato.

A segunda linha indica os valores de votos de legenda obtidos pelos partidos para a Câmara Federal em 2010. Percebe-se a mesma tendência de queda nos votos de legenda dos partidos, quando ordenados pelos votos nominais, ou seja, partidos com mais votos nominais tendem a ter mais votos de legenda. Porém, aqui se percebe uma variação menor, com intervalo de um desvio padrão para cada lado da média, portanto, mais próximo da tendência central. Isso significa que em termos de variações entre partidos, os votos de legenda distribuem-se de maneira mais igual. Apenas os três primeiros partidos (PT, PMDB e PSDB) ficaram com votos de legenda acima de um desvio padrão da média. Além deles, um partido com votação mediana, na 11ª posição, o PV, também conseguiu superar o limite de um desvio padrão para cima da média. Excetuando essas quatro siglas que estão acima e as duas que ficaram abaixo de um desvio padrão da média (PTN e PCO), todos os demais apresentaram variações de participação nos votos de legenda em torno da média. A terceira variável plotada no gráfico indica o log da proporção de votos nominais obtida pelos partidos na disputa de 2010. Ela segue o mesmo padrão das demais, porém, as principais diferenças são que em termos agregados, a média do log de votos nominais é próxima da média de votos de legenda, em torno de + 0,2 log, mas, o intervalo entre um desvio para cima e para baixo dos votos nominais é maior que o dos votos de legenda. Isso indica maior variação entre partidos do que nos votos nominais. Do ponto de vista individual, apenas dois partidos ficam acima de um desvio padrão acima da média (PT e PMDB) e outros três ficam abaixo de um desvio padrão da média (PSTU, PCB e PCO).

---

5 Dado que o objetivo dos testes aqui é mostrar as relações entre as variáveis e, principalmente, em função da grande heterogeneidade de volume de recursos e votos nas campanhas individuais, neste capítulo todas as variáveis originais serão transformadas em suas versões logarítmicas.

**Gráfico 1. Desempenho dos partidos na eleição para deputado federal em 2010**



Fonte: autor a partir de dados do TSE.

Resumindo a análise isolada das tendências podemos dizer que há um padrão: partidos que arrecadam mais por candidato, tendem a ter mais votos de legenda e, também, mais votos nominais. Isso sugere uma estruturação do nosso sistema eleitoral em consonância com o sistema de financiamento de campanhas. Partidos grandes são aqueles que têm mais votos, mas também apresentam mais recursos financeiros para disputar as eleições<sup>6</sup>.

6 Utilizamos aqui dados da disputa proporcional para Câmara de Deputados em 2010 por ser a única eleição que permite comparar o desempenho dos partidos em todas as unidades da federação e, além disso, dada a existência do voto de legenda, podemos inferir os distintos níveis de preferência do eleitor pelos partidos e não por preferência personalista em relação aos candidatos apresentados pelas legendas.

Porém, o mais importante é comparar as três linhas de tendência do gráfico acima. Especificamente, verificar o comportamento das curvas de votos de legenda e nominais com a curva de recursos declarados por candidato do partido. Percebe-se uma relação mais evidente entre recursos financeiros e votos nominais do que entre recursos financeiros e votos de legenda. Em outras palavras, partidos com menos recursos financeiros, que ficam abaixo da linha média, apresenta queda na votação nominal mais acentuada do que a queda nos votos de legenda. Esses resultados são detalhados na tabela 1 a seguir. Como as variáveis foram transformadas, os valores das médias são pouco informativos, pois não estão nas unidades originais. Porém, as diferenças entre os desvios indicam que os percentuais de votos de legenda variam menos entre os partidos do que os percentuais de votos nominais, pois o desvio padrão do primeiro (0,63) fica abaixo do segundo (0,92). A variação dos recursos de campanha por candidato do partido fica entre as duas anteriores (0,71).

**Tabela 1. Estatísticas descritivas de desempenho dos partidos em dinheiro e tipo de voto**

Medida	Log R\$/candidato	Log %votos de legenda	Log %votos nominais
Média	4,81	0,12	0,04
Desvio padrão	0,71	0,63	0,92
V. máximo	+ 5,73 (PSDB) + 5,70 (PT) + 5,69 (DEM)	+ 1,41 (PT) + 1,34 (PSDB) + 0,97 (PMDB)	+ 1,20 (PT) + 1,13 (PMDB) + 1,03 (PSDB)
V. mínimo	+ 3,75 (PCB) + 3,67 (PSTU) + 2,93 (PCO)	- 0,53 (PRTB) - 0,81 (PSDC) - 1,24 (PCO)	- 1,31 (PSTU) - 1,64 (PCB) - 2,79 (PCO)
Correl. R\$ (p)		+ 0,809**	+ 0,943**

**Fonte:** autor, a partir de dados do TSE.

Em relação aos valores extremos, superior e inferior, percebe-se que basicamente os mesmos partidos aparecem nos pontos máximos e mínimos

em todas as variáveis analisadas. Entre os com mais recursos por candidato estão PSDB, PT e DEM. Os dois primeiros também aparecem nos extremos superiores do percentual de votos de legenda e de votos nominais. A única diferença é que em desempenho eleitoral o PMDB supera o DEM. Já no extremo inferior da distribuição, o PCO aparece como valor mais baixo nas três variáveis. PCB e PSTU têm receitas mais baixas por candidato e para votação nominal. PRTB e PSDC são partidos com votações de legenda entre as menores.

Para verificar quanto que eleitor menos ideologizado pode explicar da maior necessidade de financiamento de campanhas, fizemos um teste de correlação binária entre (i) recursos por candidato do partido e participação proporcional nos votos de legenda e (ii) entre recursos por candidato do partido e participação proporcional nos votos nominais. A expectativa de que a primeira correlação seja mais baixa que a segunda foi confirmada. A correlação (i) apresentou coeficiente  $p = +0,809$  e a correlação (ii) teve coeficiente  $p = +0,943$ . Para a eleição de deputado federal em 2010 os dois coeficientes mostraram-se altos e positivos, o que significa que ter mais recursos em média por candidato do partido está correlacionado com mais votos, tanto nominais quanto de legenda. Embora os votos de legenda estejam menos relacionados com a variação de recursos financeiros das campanhas.

Com os resultados apresentados na tabela 1 não é possível identificar a variável determinante. Pode ser que partidos grandes – com mais votos em eleições anteriores – consigam atrair mais doadores para suas campanhas e, com isso, terem mais votos nas próximas disputas. Ou, ao contrário, pode ser que partidos com bons candidatos – aqueles que apresentam alto potencial de voto – usem esse “capital político” como ponto de partida para atrair doadores financeiros para suas campanhas. Se assim, o potencial eleitoral explicaria as diferenças nos volumes de doações. Para o que nos interessa aqui, o teste mostrou que a variação de recursos nas campanhas está mais fortemente relacionada com a variação de votos nominais do que com a variação de votos de legenda. Este é apenas um exemplo e são necessários outros casos, disputas nas demais esferas de representação ou momentos do tempo para confirmar a hipótese empírica. De qualquer maneira, o exemplo reforçou a tese de que em disputas com eleitores racionais os

recursos financeiros são mais importantes para dar visibilidade a partidos e candidatos do que em condições de eleitores ideológicos.

O eleitor racional, não vinculado permanentemente a ideologias ou partidos, por usar critérios de curto prazo para decidir, precisa ser convencido pelo candidato durante a campanha eleitoral (DOWNS, 1999). Por isso é fundamental aos partidos investirem recursos em comunicação massiva, neutralizando os adversários e mostrando-se como a melhor alternativa naquela campanha. Na eleição seguinte o discurso pode ser outro, mas o eleitor estará à espera das melhores propostas para decidir. Partidos e seus líderes sabem que com menor capacidade de gerar uma identificação permanente com eleitores, as campanhas eleitorais demandam mais recursos financeiros, formas de expressão pública adequadas às condições impostas pelo “mercado eleitoral” e, por isso, tentam garantir a atração de fontes de recursos eleitorais (dinheiro, participação, voto) para suas próprias estruturas e candidatos (LAVAREDA, 1990). Dadas essas condições, os partidos tentarão atrair o máximo de recursos possíveis para suas próprias campanhas e essa é a justificativa para que as regras do sistema eleitoral torne o financiamento o mais equitativo possível.

### *2.2.1. Liberdade de participação e equidade nas condições de disputa eleitoral*

Considerando os diferentes interesses entre os principais atores que participam do sistema de financiamento de campanhas eleitorais, podemos definir as duas dimensões que interessam aqui: liberdade de participação, inclusive com destinação de recursos financeiros próprios para ajudar nas campanhas de partidos ou candidatos, e equidade<sup>7</sup> de condições financeiras entre os diferentes participantes das campanhas.

---

7 Aqui preferimos usar o termo equidade a igualdade, pois o primeiro tem o sentido de reconhecimento de igualdade de direitos, enquanto o segundo poderia indicar erroneamente a ideia de condições equivalentes para todos os candidatos. As desigualdades de condições entre os partidos políticos são naturais e refletem o grau de enraizamento dos mesmos na sociedade, por isso as propostas de igualdade geral para as disputas cometem o erro dar as mesmas condições para atores com distintas capacidades de representação política.

1. Liberdade para participação: Nas democracias os cidadãos são livres para participar em diferentes arenas da vida política. Podem fazê-lo praticamente de qualquer forma. Inclusive doando recursos a candidatos. Essa dimensão tem a ver com quem não é candidato, nem integrante do sistema político/partidário formalmente. Diz respeito às decisões do cidadão comum. Sem liberdade para tomar suas decisões ou com o escopo de participação restrito, temos uma diminuição da qualidade da democracia.
2. Equidade nas condições de participação: Nas democracias os participantes das eleições precisam ter condições equilibradas de disputa. Candidatos ou partidos que têm sistematicamente posições mais favoráveis de disputa tendem a ser mais bem sucedidos do que outros. E esse viés acaba distorcendo as condições reais de disputa pelos cargos eletivos. Sem equidade de condições ou com condições enviesadas, há uma redução na qualidade da democracia. Portanto, não basta apenas garantir as liberdades de participação, se o exercício desse direito reproduzir na arena política desigualdades que possam existir em outras esferas da sociedade.

O problema central a ser resolvido por um sistema equilibrado de financiamento de campanhas está na relação equilibrada dessas duas dimensões. No caso brasileiro, ao passar em vista a legislação sobre o tema percebe-se que normalmente o legislador estende a liberdade de participação do eleitor às condições de disputa entre os candidatos, o que tende a reduzir a equidade. Do ponto de vista lógico, não há antagonismo entre liberdade do eleitor em participar e condições igualitárias da disputa. O problema começa quando a liberdade do eleitor é transferida automaticamente para as condições formais de organização das condições de disputa. Maior liberdade de disputa não significa necessariamente maior liberdade de participação do eleitor, mas pode representar menor equidade entre os que disputam os cargos públicos. Portanto, se confundirmos liberdade e equidade entre candidatos, estaremos distorcendo o sistema eleitoral a tal ponto que o maior ou menor grau de liberdade de participação dos eleitores torna-se irrelevante, pois o sistema já estará enviesado.

### **2.3. Regulação do financiamento de campanha no Brasil**

Desde seu início, o sistema de organização de finanças de campanha no Brasil tem dado mais atenção a barrar doações ilícitas do que às desigualdades de condições geradas pelos limites muito amplos dos doadores lícitos. A legislação eleitoral brasileira começa a se preocupar muito recentemente com o tema específico do financiamento de campanha e seu controle. No que diz respeito à licitude de fontes de doação de recursos de campanha, existem três modelos possíveis de financiamento da atividade política. O modelo que limita o financiamento às fontes públicas de um lado; o modelo de financiamento misto, com parte das doações vindas de recursos públicos e parte de fontes privadas; e o modelo exclusivamente privado, onde é vedada a integração de recursos públicos para o financiamento de atividades partidárias (SACRROW, 2004). Importante notar que a limitação da origem não tem efeitos sobre a igualdade da distribuição dos recursos. Se a legislação não estabelecer expressamente limites, alguns partidos podem contar com volumes muito desiguais de recursos para financiamento de suas atividades e das campanhas eleitorais. No Brasil, até meados dos anos 1960 o financiamento partidário era exclusivamente privado e ficava a cargo dos partidos políticos estabelecerem os limites de doações para campanhas de seus candidatos. A partir de 1971, com alterações nas regras do fundo partidário, o sistema de financiamento torna-se mais regulado no que diz respeito ao uso dos recursos públicos pelos partidos, porém, com poucas formas de controle efetivo da desigualdade de condições financeiras. Os legisladores brasileiros sempre optaram por manter a fiscalização em termos formais – sobre como prestar contas dos recursos recebidos –, com poucas vedações de origem e nenhum estabelecimento de limites que não sejam os definidos pelos próprios partidos. Apenas recentemente, nos anos 1990, é que a legislação estabeleceu limites de doações por tipo de doador, embora isso não tenha sido suficiente para garantir a igualdade de condições entre candidatos e partidos. Foi também a partir dos anos 1990 que as pessoas jurídicas passaram a ser aceitas como doadoras de campanha.

Até 1950 existiam leis e resoluções específicas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) regulando as formas de realização de propaganda nas

campanhas, tratando indiretamente da forma de financiar essas atividades. O tema das finanças dos partidos – não especificamente das campanhas eleitorais – aparece diretamente, embora de maneira marginal, pela primeira vez no Código Eleitoral brasileiro de 1950 (lei 1.164/50). Nessa lei, o capítulo nominado da “contabilidade e finanças dos partidos políticos” é composto por apenas quatro artigos. Neles os principais pontos são que os próprios partidos devem estabelecer as quantias máximas que seus candidatos podem gastar de recursos próprios em suas campanhas. Também estabelece que os partidos determinem os limites de contribuições financeiras por parte de seus filiados. Ou seja, desde o início da regulação das finanças partidárias no Brasil o legislador transferia para as estruturas partidárias a responsabilidade por prever os limites de contribuições. A lei também estabelece a proibição de três tipos de doações: de procedência estrangeira, de empresas concessionárias de serviços públicos e de recursos de proveniência ilegal. Ou seja, nesse primeiro dispositivo sobre financiamento partidário fica definido que os partidos fixam os limites dos doadores, que são basicamente candidatos e filiados. Também estabelece quem não pode doar. Nesse momento a regulamentação molda nosso sistema de financiamento de campanhas exclusivamente privado, sem a participação de recursos públicos nas atividades partidárias. Notadamente, os próprios candidatos e seus apoiadores financiavam as campanhas políticas, o que resultava em um viés em favor dos mais ricos e com condições de participar diretamente da atividade partidárias.

A primeira grande mudança na regulamentação do financiamento político no Brasil acontecerá mais de uma década depois, em 1965, com a lei orgânica dos partidos políticos (lei 4.740/65), quando é criado do Fundo Partidário para custeio das atividades dos partidos políticos, conhecido por Fundo Partidário. Nessa mesma lei é estabelecida uma segunda forma de financiamento público indireto dos partidos, que é a criação de um espaço para difusão de informações sobre os partidos no sistema nacional de radiodifusão. Esse espaço passará a ser usado nas campanhas eleitorais a partir do ano seguinte, na apresentação de candidatos e propostas. Ainda que não represente transferência de recursos do Estado para os partidos, o tempo assegurado nos veículos de comunicação é gratuito apenas para os

partidos, visto que o governo paga pelo espaço ocupado dos meios de comunicação por meio de compensações fiscais. Assim, consideramos gastos públicos indiretos com compensações fiscais para empresas de radiodifusão como uma forma de financiamento público do sistema político e quando se aplica aos horários destinados à campanha eleitoral, transforma-se em financiamento público de campanha<sup>8</sup>. Estudos recentes têm demonstrado uma forte relação entre tempo de horário eleitoral no rádio e televisão e obtenção de votos nas disputas eleitorais, permitindo pensar o horário eleitoral como uma forma eficaz de organização dos partidos e financiamento de campanha majoritária ou proporcional (SCHMITT, CARNEIRO & KUSCHNIR, 1999; JARDIM, 2004; BOLOGNESI & CERVI, 2011; CERVI, 2011; DANTAS, 2012; SPECK & CERVI, 2013).

No que diz respeito ao financiamento, além do fundo partidário, os partidos podem receber doações de seus filiados ou, no caso das campanhas eleitorais, os candidatos também podem fazer doações para suas próprias campanhas. Os limites de doações seriam estabelecidos pelas próprias direções partidárias. A seção destinada ao financiamento dos partidos dessa lei tem cinco artigos apenas, mantendo os partidos como definidores dos limites de recursos gastos em propagandas pelos seus candidatos e os limites de doações dos filiados. A lei orgânica dos partidos continuava vedando o recebimento de doações de fontes estrangeiras a partidos políticos, de autoridades ou órgãos públicos – a não ser o fundo partidário – e de concessionárias de serviços públicos. Essa mesma lei determinava previsão orçamentária, entre outras fontes, para composição do Fundo Partidário. O fundo tinha o objetivo de financiar as atividades de manutenção dos partidos políticos – exceto para pagamento de pessoal – das propagandas políticas e do alistamento e eleição. A lei não estabelece os valores anuais para o fundo, mas determina que do total, 20% será distribuído igualmente entre os partidos e 80% proporcionais à representação partidária na Câmara de

---

8 Para as eleições gerais de 2010 a estimativa é que as compensações fiscais às empresas de comunicação como contrapartida da veiculação do HGPE (horário gratuito de propaganda eleitoral) ultrapassaram R\$ 850 milhões. Dado o montante, os valores devem ser considerados nas discussões sobre financiamento de campanhas no Brasil. Para uma análise sobre o papel dos meios de comunicação de massa nas campanhas eleitorais além do HGPE ver JORGE, 1997.

Deputados. No entanto, o artigo que estabelece a distribuição de 80% proporcionais ao peso do partido na câmara foi vetado pelo então presidente Humberto Castelo Branco.

Ao transformar o sistema de financiamento político de exclusivamente privado para misto (doações privadas + fundo partidário + horário gratuito de propaganda nos meios de radiodifusão) a lei impôs novas regras a serem cumpridas pelos partidos, em especial sobre a prestação de contas ao Estado e a respeito dos percentuais a serem repassados dos diretórios nacionais para os estaduais e, destes, para os municipais. Porém, ainda aqui não havia limite geral claramente estabelecido para doações individuais e as doações privadas ficavam restritas às pessoas físicas. Desde então, a prestação de contas passou a ser um objeto específico de interesse dos pesquisadores em financiamento eleitoral no Brasil (HAEFLIGER, 2008).

Em 1971, o congresso aprova a lei 5.682, que substitui a Lei Orgânica dos Partidos Políticos anterior. A primeira alteração é que a partir daquele ano os partidos são obrigados a prestar contas à justiça eleitoral dos recursos recebidos pelo Fundo Partidário. A não prestação ou reprovação de contas passa a bloquear a transferência de novas parcelas do fundo ao partido. A prestação de contas era anual. É apenas na lei 5.682/71 em que aparece pela primeira vez a proibição expressa de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos ou candidatos em campanhas eleitorais. Também são vedadas doações de entidades sindicais. Essa mesma lei estabelece a divisão do fundo partidário em 20% igualmente entre os partidos e 80% proporcionalmente às bancadas na Câmara de Deputados, forma de distribuição que tinha sido vedada pelo presidente em 1965. Além disso, fica mantido que do montante recebido pelo partido, 80% deverá ser repassado aos seus diretórios estaduais e, destes, 60% transferidos para os diretórios municipais existentes em cada Estado. De modo geral, o balanço que podemos fazer do financiamento político nos primeiros 20 anos de regulamentação é que a legislação priorizava o controle das fontes doadoras, estabelecendo quem pode ou não doar. Empresas não podiam financiar atividades políticas. Além disso, começa a estabelecer um sistema misto de financiamento, com recursos públicos e privados, para as atividades dos partidos e dos candidatos. No entanto, quase não há preocupação com limites de doações.

Isso fica a cargo dos próprios partidos. O que significa que a legislação não dava atenção para potenciais desigualdades geradas pela concentração de recursos financeiros em determinados partidos ou candidatos.

Depois da lei orgânica dos partidos políticos, de 1965, modificada em 1971, a legislação referente às eleições passou a ser pontual; uma lei específica para cada pleito, sem mudanças significativas no que diz respeito ao ordenamento das finanças de campanha. Apenas em 1993, com a lei 8.713, que normatizava as eleições gerais de 1994, o tema da arrecadação de recursos financeiros ganhou capítulo específico: “Da arrecadação e Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais”. Esse capítulo engloba os artigos de 33 a 56 da lei, demonstrando um crescimento da importância dada ao tema pelo legislador. É a partir desse ano que surge a figura dos “comitês financeiros” de campanha com a finalidade específica de arrecadar recursos e aplicá-los. Esses comitês deveriam ser constituídos até cinco dias depois das convenções partidárias, devendo existir um comitê de partido para cada circunscrição eleitoral. São essas estruturas as responsáveis diretas pelas finanças e prestação de contas de campanha, ficando os candidatos como responsáveis indiretos. É também a lei 8.713/93 que estabelece que empresas (pessoas jurídicas) podem fazer doações para campanhas, além das pessoas físicas, doadores tradicionais do nosso sistema eleitoral. Outra inovação de 1993 é a limitação de doações individuais a proporções de renda bruta. Para pessoas físicas, as doações são limitadas a 10% dos rendimentos brutos. No caso de pessoas jurídicas, as doações se limitam a 2% da receita operacional bruta registrada no ano anterior. No entanto, a lei estabelece ainda que os limites individuais poderiam ser excedidos pelos doadores até o limite de 70 mil UFIRs (Unidade Fiscal de Referência) para pessoas físicas e 300 mil UFIRs para pessoas jurídicas. Na prática, esse passa a ser o limite de doações individuais. Para a eleição de 1994 fica mantida a regra anterior para utilização de recursos próprios nas campanhas. Cada partido definia o limite máximo de recursos dos candidatos em suas próprias campanhas. O controle de receitas e despesas de campanhas é feito pela emissão de bônus eleitorais. Quanto às vedações de doadores, são mantidas praticamente as mesmas: não podem doar fontes estrangeiras, órgão público (exceto o Fundo Partidário), concessionária de serviços

públicos, sindicatos, entidades privadas que recebem recursos públicos e pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebem recursos do exterior.

Depois de 1993, a mudança significativa na legislação que diz respeito ao financiamento de campanhas no Brasil se dá com a lei 9.504/97, que pretende ser a lei para regular todos os processos eleitorais a partir de então, acabando com a necessidade de uma nova lei para cada ano eleitoral. A partir de 1997 fica estabelecido que a justiça eleitoral possa **definir os limites** de gastos de campanhas por cargo em disputa. Quando isso não acontecer, caberá aos partidos fixarem os limites de **gastos**, comunicando-os à **Justiça Eleitoral**. A partir de 2006 a lei 9.504 foi emendada, com a inclusão da determinação de que os candidatos deverão informar a justiça eleitoral os limites de gastos antes do início da campanha (LULA, 2009). Os limites de doações foram mantidos em 10% dos rendimentos brutos para pessoas físicas e 2% para pessoas jurídicas. Os bônus eleitorais foram substituídos por recibos, que são de responsabilidade do comitê financeiro do partido/campanha ou do próprio candidato. Uma alteração dessa lei feita em 2009 (lei 12.034) passou a permitir a possibilidade de doações via internet, respeitados os limites já previstos na legislação anterior. Além das proibições de fontes doadoras já presentes na legislação, uma emenda à lei 9.504, a lei 11.300/06 inclui na lista de quem não pode ser doador as entidades religiosas, ONGs que recebem recursos públicos e entidades beneficentes. Com a emenda 12.034/09, entidades esportivas também ficam proibidas de fazer doações.

A lei 11.300/06 determina que os partidos e candidatos são obrigados a divulgar pela internet relatórios discriminando os recursos recebidos e gastos até então. Esses relatórios devem ser publicados nos dias seis de agosto e seis de setembro. Com isso, o legislador amplia o escopo de controle sobre as finanças de campanha, que antes era restrito aos tribunais eleitorais e a partir de 2006 passa a ser de domínio público, em consonância com a tendência de transparência das contas públicas e eleitorais. No que diz respeito ao financiamento indireto, através do horário eleitoral em rádio e televisão, a lei 9.504/97 proíbe expressamente a veiculação de qualquer propaganda paga pelos partidos políticos durante o período eleitoral. A partir de 2006 fica proibido às emissoras de rádio e televisão transmitir

programas apresentados por candidatos a partir do resultado das convenções. A lei 11.300/06 também estabelece critérios para distribuição do tempo de horário eleitoral entre os partidos. Fica definido que 1/3 do tempo total será dividido igualmente entre os candidatos que disputam as eleições majoritárias ou entre partidos/coligações das proporcionais. Os 2/3 restantes serão distribuídos proporcionalmente ao número de representantes do partido (ou partidos em caso de coligação) eleitos na última eleição para a Câmara dos Deputados.

A partir de 2009, com a lei 12.034, é regulamentada a veiculação de propaganda eleitoral e doações pela internet. Os candidatos podem fazer campanha nos meios eletrônicos, em blogs, redes sociais, mensagens instantâneas ou outras formas por iniciativa do candidato, partido ou de qualquer pessoa. No entanto, fica proibida a veiculação de propaganda paga na internet ou, ainda que gratuita, que seja veiculada por pessoas jurídicas sem fins lucrativos ou por sites de órgãos públicos. A abertura das campanhas na internet tem um impacto para o financiamento político que deverá ser medido nos próximos anos. As apresentações de candidatos, propostas e uso do espaço para discussão tende a reduzir os efeitos da monetarização das campanhas off-line, pois todos têm acesso às mesmas ferramentas de difusão de conteúdos digitais – independente do volume de recursos materiais dos candidatos. Com isso, é possível imaginar uma maior equalização de condições políticas caso as campanhas eleitorais ocupem de fato os espaços potenciais da rede mundial de computadores. No entanto, as cibercampanhas eleitorais podem ter um efeito danoso para os partidos políticos, visto que na web a relação que predomina é mais direta entre candidato e eleitor, sem a necessidade de intermediação institucional dos partidos. Ao contrário, os melhores efeitos alcançados nos debates pela internet são os personalizados, onde o candidato é o principal interlocutor (CERVI, 2012).

Após seis décadas de regulação do financiamento eleitoral, chegamos a um sistema misto, que conta com recursos públicos e privados, sendo que os doadores da sociedade civil podem ser tanto pessoas físicas quando pessoas jurídicas. Então, candidatos recebem doações das seguintes fontes: deles mesmos, do próprio partido, de outros candidatos ou partidos, de

empresas, recursos oriundos da venda de brindes do partido ou doações feitas pela internet. O quadro 1 a seguir permite identificar as principais mudanças nessa legislação ao longo do tempo:

**Quadro 1. Principais alterações no financiamento político brasileiro ao longo do tempo**

Ano	Lei	Alterações	
1950	Lei 1.164	Código eleitoral brasileiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partidos definem limites de doações;</li> <li>Apenas filiados e candidatos podem doar para campanhas.</li> </ul>
1965	Lei 4.740	Lei orgânica dos partidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cria o Fundo Partidário;</li> <li>Cria o horário partidário em rádio e tevê.</li> </ul>
1971	Lei. 5.682	Altera lei orgânica dos partidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obriga prestação anual de contas do Fundo partidário;</li> <li>Proíbe expressamente doações de empresas e sindicatos.</li> </ul>
1993	Lei 8.713	Estabelece regras para eleições de 1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cria os Comitês Financeiros das campanhas;</li> <li>Permite doações de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais;</li> <li>Limita doações em 10% da renda de pessoas físicas e 2% para pessoas jurídicas.</li> </ul>
1997	Lei 9.504	Estabelece normas para as eleições	<ul style="list-style-type: none"> <li>Justiça eleitoral pode estabelecer limites de gastos por cargo;</li> <li>Proíbe veiculação de propaganda paga em meios de comunicação durante as campanhas;</li> <li>Controle de doações por recibos em substituição ao bônus eleitoral.</li> </ul>
2006	Lei 11.300	Altera artigos da lei 9.504/97	
2009	Lei 12.034	Altera artigos da lei 9.504/97	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulamenta doações financeiras feita pela internet;</li> <li>Veda doações de entidades esportivas;</li> <li>Regulamenta propaganda eleitoral na internet, proibindo veiculação de conteúdo pago.</li> </ul>

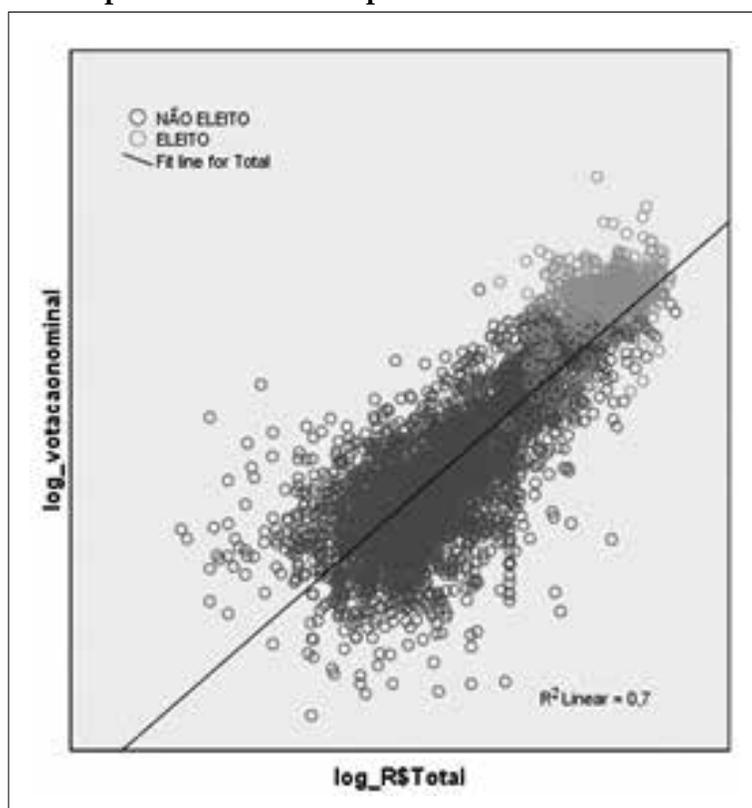
**Fonte:** organizado pelo autor a partir do portal legislativo.

O quadro acima mostra que desde o início a legislação sobre financiamento de campanhas no Brasil preocupa-se mais em definir quem pode ou não fazer doações e menos em estabelecer os limites de participação dos doadores lícitos. É verdade que houve uma ampliação do escopo de potenciais doadores. No início eram apenas os próprios candidatos e filiados aos partidos, na sequência o Estado passou a contribuir financeiramente com os partidos e, por fim, empresas foram aceitas como doadoras. No entanto, só recentemente é que a legislação eleitoral passou a estabelecer limites para doações, que antes eram determinados pelos próprios partidos. E os limites atuais não são suficientes para controlar possíveis desequilíbrios no acesso aos recursos de financiamento de campanhas. Como os **limites são** percentuais de receita e não valores nominais, pessoas mais ricas e empresas maiores conseguem influenciar mais decisivamente as campanhas do que pequenos doadores – sejam pessoas físicas ou jurídicas.

#### **2.4. Efeitos do dinheiro nas campanhas eleitorais**

Dinheiro importa. Mais recursos em uma campanha significa mais força partidária, maior visibilidade dos candidatos e suas propostas e mais chance de sucesso eleitoral. Porém, recursos financeiros não importam apenas sob o ponto de vista macro, ou seja, para sustentar partidos e outras organizações políticas a defenderem determinadas propostas públicas. Dinheiro também importa sob o ponto de vista do micro impacto, do impacto individual sobre os candidatos. O gráfico 2 a seguir mostra a relação entre recursos declarados de campanha pelos candidatos a deputado federal em 2010 e votos nominais obtidos por eles. Fica evidente a forte relação entre as duas variáveis. Mais dinheiro declarado na campanha relaciona-se com mais votos nominais no candidato. O gráfico também indica, por cores, o grupo dos 513 eleitos dos demais 3,7 mil derrotados naquele ano. Os eleitos tendem a ser os candidatos com mais dinheiro em suas campanhas. Embora existam algumas exceções, o mais comum é encontrar candidatos com muito dinheiro e voto derrotados. Isso porque há outros determinantes para a eleição, que não apenas quantidade de votos nominais obtidos, tais como coligação partidária desfavorável e cociente partidário acima da soma de votos do partido em determinado distrito eleitoral.

**Gráfico 2. Relação entre receitas de campanha e votos para candidatos a deputado federal em 2010**



**Fonte:** autor, a partir de dados do TSE.

O coeficiente de determinação entre as transformações logarítmicas das duas variáveis é de  $r^2$  0,700, ou seja, a variável dinheiro explica 70% da variação na variável voto. Essa mesma distribuição geral é constatada em disputas em outras esferas, com impactos um pouco menores de recursos financeiros nas eleições de pequenos municípios. Além do impacto quantitativo nos resultados eleitorais, o tipo de fonte doadora tem relevância na relação entre dinheiro e voto no Brasil. A origem de doadores com maior influência sobre os resultados das últimas eleições é a pessoa jurídica. Por ser permitido às empresas doar mais recursos proporcionalmente que as pessoas físicas, o primeiro tipo de doador é capaz de determinar mais o sucesso eleitoral do que o segundo. Ou, em outras palavras, candidatos

que conseguem maiores proporções de doações de pessoas jurídicas tendem a ter um volume maior de recursos em suas campanhas e isso facilita suas eleições ou reeleições<sup>9</sup>. Como os políticos com mandatos são os que normalmente já apresentam conexões com empresas interessadas nos resultados eleitorais, seja no poder executivo ou legislativo, os já eleitos em partidos grandes são os que normalmente concentram a maior parte das doações de empresas. Isso faz com que o sistema de financiamento seja enviesado, favorecendo os que já possuem algum capital político/financeiro no sistema representativo. Por outro lado, candidatos novos, sem mandato, com pouco capital político, apresentam maior dificuldade para manter os mesmos níveis de doações e acabam tendo obstáculos maiores para fazer com que suas propostas cheguem até os eleitores.

#### *2.4.1. O efeito do dinheiro na política local*

Análises de efeitos de financiamento de campanhas em disputas municipais são mais produtivas, pois permitem diferenciar o impacto do dinheiro em diferentes condições de riqueza. Além disso, a política local brasileira é objeto rico para os analistas (ALMEIDA & CARNEIRO, 2003; AMORIM, 2007; CARNEIRO & ALMEIDA, 2008). Os dois gráficos a seguir representam as distribuições dos candidatos a prefeito das capitais brasileiras em 2008 e 2012 por tipo predominante de doador de campanha. As duas eleições tiveram cerca de 170 candidatos às prefeituras de 26 capitais. Os doadores foram agregados em três tipos principais: pessoas físicas, pessoas jurídicas e partido político, para representar os grandes conjuntos de origens de doadores. As retas indicam uma tendência linear na relação entre volume de recursos e votos obtidos pelos candidatos a prefeito das capitais. Os quadrantes tipificam os candidatos, dividindo as distribuições pelas medianas dos logs de votos e de receitas de campanha. Os que se encontram no quadrante superior esquerdo são os que tiveram muitos votos com menos recursos financeiros. O quadrante superior direito é onde se

---

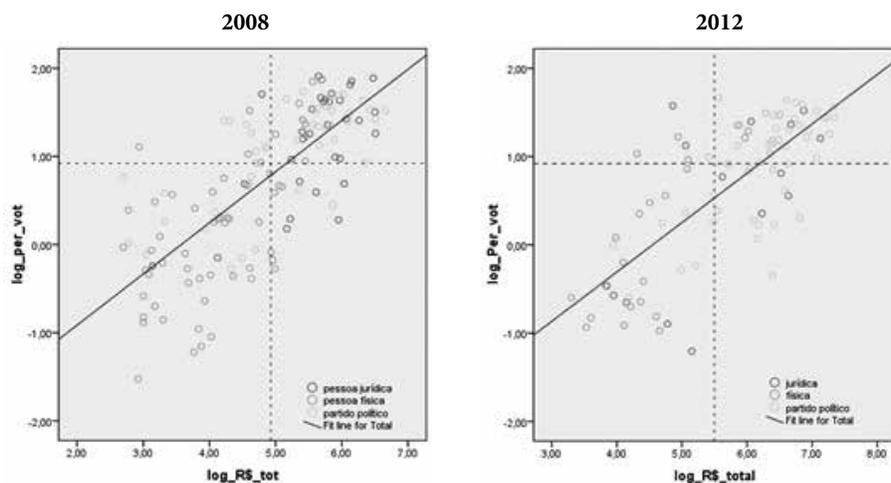
9 O tamanho do partido não é o único fator explicativo para o volume de recursos obtidos pelos candidatos. Características socioeconômicas dos políticos que também devem ser levadas em consideração. Por exemplo, a literatura já constatou que independente do partido, candidatos do sexo feminino tendem a ter menos recursos em suas campanhas do que os do sexo masculino (ARAÚJO & ALVES, 2007; SPECK & MANCUSO, 2012).

encontram os candidatos com mais votos e mais recursos – nesse quadrante está a maioria dos eleitos nas capitais. O quadrante inferior esquerdo reúne os candidatos com poucos votos e poucos recursos. Enquanto que o quadrante inferior direito apresenta os candidatos com poucos votos, porém, com altas receitas de campanha. A relação entre os doadores predominantes das campanhas e os quadrantes indica a existência de tendência entre tipo de doador e obtenção de votos (CERVI, 2010).

Tanto em 2008 quanto em 2012 os candidatos que apresentaram predomínio de pessoas físicas como doadoras tenderam a se encontrar no quadrante de baixo volume de recursos e menos votos. Em 2008 as campanhas com predomínio de pessoas físicas entre os doadores foram as mais presentes no quadrante de alto volume de recursos e grande votação, enquanto os candidatos com predomínio de transferências partidárias se distribuíram quase que igualmente entre os dois quadrantes. O menor número de casos no primeiro e no quarto quadrante indica coerência entre quantidade de recursos e votos nas campanhas majoritárias para as capitais.

Já em 2012 há uma diferença visível na distribuição dos padrões de doadores. O quadrante que indica maior sucesso eleitoral – superior direito – concentra maior número de candidatos com receitas predominantes de transferências partidárias do que doações de pessoas jurídicas. Agora, são as campanhas onde predominam as pessoas jurídicas que se distribuem entre os dois quadrantes. Essa diferença deve-se a uma mudança de comportamento das empresas doadoras devido à maior transparência nos dados das prestações de contas. Na eleição de 2010 houve ampla divulgação dos volumes de recursos destinados diretamente pelas empresas aos candidatos. Essa vinculação direta de marcas comerciais a determinados políticos não agradou os empresários. Então, em 2012 muitos deles passaram a fazer doações para os comitês financeiros partidários, que se responsabilizaram em fazer os repasses aos candidatos. Com isso, não é mais possível vincular publicamente a empresa doadora a determinado político, pois cabe ao partido distribuir os recursos. De qualquer maneira, os índices de reeleição foram mantidos muito próximos da tendência temporal (BARRETO, 2009; BRAMBOR & CENEVIVA, 2012), o que significa que os recursos das pessoas jurídicas continuaram sendo destinados aos candidatos com maior chance de vitória, porém, através dos comitês financeiros dos partidos e não diretamente aos candidatos.

**Gráfico 4. Comparação entre desempenho e tipo de doador para candidatas a prefeito de capitais<sup>10</sup>**



Fonte: autor, a partir de dados do TSE.

Como o número de candidatas às prefeituras é relativamente pequeno em relação ao total brasileiro e, principalmente, os municípios apresentam condições mais homogêneas em termos de tamanho, número de eleitores e número de partidos relevantes, não é possível fazer inferências sobre os efeitos do dinheiro sobre as campanhas majoritárias municipais apenas a partir do que acontece nas capitais. Por conta disso, a análise sobre os efeitos do dinheiro em diferentes condições de disputa será feita a partir dos resultados apresentados na tabela 2 a seguir. Essa tabela sumariza as principais estatísticas descritivas das receitas declaradas e dos votos obtidos (em turno único ou primeiro turno) pelos candidatas a prefeito separados por tamanho de município. Usamos o critério do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Damos preferência pela transformação logarítmica das variáveis originais por conta da heterogeneidade das distribuições. As estatísticas descritivas são a média, o desvio padrão e a amplitude do **log** das receitas declaradas e do **log** dos votos obtidos pelos candidatas. Em seguida é apresentado o número de candidatas a prefeito que fez

10 Este gráfico foi publicado originalmente em CERVI, 2013, para uma discussão comparativa entre as duas eleições para prefeitos de capitais brasileiras.

a prestação de contas das finanças de campanha ao TSE dentro do prazo. Por fim, apresentamos as estatísticas de regressão linear por tamanho de município para o efeito das receitas declaradas sobre o voto.

As hipóteses sobre os efeitos do dinheiro na votação dos candidatos a prefeito são: H<sub>1</sub>) municípios maiores apresentam maior média de recursos declarados nas campanhas do que os menores, com resultado dos diferentes níveis de riqueza local; a consequência é que nos municípios menores o efeito do dinheiro sobre o voto tenderá a ser menor. H<sub>2</sub>) A variação das receitas em torno da média entre os grupos de municípios não será significativa enquanto forem mantidos próximos os números de candidatos em cada grupo de municípios; a consequência é que a variação em torno das médias dependerá exclusivamente das diferenças nos números de candidatos e não de outros fatores.

**Tabela 2. Efeito do dinheiro sobre o voto por tamanho de município para prefeito em 2012**

Estatísticas descritivas e regressão linear		Tamanho do município em número de habitantes						
		até 5 mil	de 5 a 10 mil	de 10 a 20 mil	de 20 a 50 mil	de 50 a 100 mil	de 100 a 500 mil	acima de 500 mil
Log. receitas declaradas	Média	3,88	4,02	4,14	4,28	4,47	4,67	5,02
	Desv. Padrão	0,53	0,55	0,57	0,63	0,71	0,88	1,02
	Amplitude	3,88	3,94	4,22	4,75	4,80	5,43	4,70
Log. votos obtidos	Média	3,00	3,19	3,35	3,53	3,79	4,02	4,42
	Desv. Padrão	0,36	0,43	0,53	0,60	0,64	0,71	0,81
	Amplitude	4,48	4,17	3,87	4,32	3,40	3,55	3,57
N (prestação de contas)		2.368	2.638	2.991	2.601	899	826	228
Reg linear log. receita / log. votos	Beta	0,157**	0,183**	0,278**	0,376**	0,456**	0,503**	0,619**
	Erro Padrão	0,011	0,012	0,013	0,014	0,022	0,017	0,028
	r2	0,081	0,080	0,142	0,233	0,328	0,520	0,693

Os resultados sumarizados na tabela 2 acima levam em conta o total de 12.551 candidatos a prefeito em 2012 que prestaram contas das receitas e despesas de campanha ao TSE. No que diz respeito às receitas de campanha, as médias são continuamente crescentes, acompanhando o crescimento do tamanho dos municípios, como esperado. Ou seja, conforme aumenta o tamanho do município, os candidatos arrecadam mais recursos financeiros, passando de 3,88 no primeiro grupo para 5,02 no último. O mesmo se dá com a média de votos obtidos, como seria de se esperar, conforme aumenta o número de eleitores, cresce a média de votos obtidos por candidatos. No entanto, as estatísticas descritivas de dispersão mostram que esse crescimento médio também gera maior desigualdade entre os concorrentes. Quanto as receitas de campanha, o desvio padrão quase dobra entre os municípios menores e maiores, o mesmo se dá com o **log** dos votos obtidos. Isso tudo em um cenário onde o número de candidatos diminui gradativamente conforme aumenta o tamanho do município. Enquanto nos municípios menores tivemos 2,3 mil concorrentes, nos maiores foram apenas 228, mas pensar disso há maior variação nos maiores do que nos menores. Diante desses resultados é possível pensar que em condições de maior aporte de recursos financeiros, há mais heterogeneidade na distribuição das doações – com alguns recebendo muitos recursos e outros muito poucos – e, também, maiores diferenças entre os votos obtidos pelos candidatos.

Para sabermos o quanto as duas variações (receitas e votos) estão relacionadas e não são apenas alterações independentes, rodamos uma regressão linear simples para testar a variável dependente **log** de votos obtidos pela variável explicativa **log** de recursos declarados. Os resultados mostraram-se significativos para todas as sete regressões geradas (uma para cada grupo de municípios). Os coeficientes Beta apresentaram um crescimento gradativo dos menores para os maiores municípios, passando de 0,157 no primeiro grupo para 0,619 no último. Isso significa que é necessário menos recursos financeiros para obter um voto em municípios pequenos do que nos grandes. E a diferença entre os extremos chega a ser de quatro vezes mais recursos para ter um voto. O erro padrão também aumenta gradativamente, indicando maior heterogeneidade na relação entre dinheiro e voto

em municípios grandes do que nos pequenos. Por fim, o coeficiente de determinação do modelo ( $r^2$ ) também cresce gradualmente acompanhando as diferenças de tamanho dos municípios. Esse coeficiente indica quanto que o modelo é capaz de explicar da variação da variável dependente. Nos municípios menores, apenas 8,1% da variação de votos é explicada pela variação das receitas declaradas pelos candidatos. Nos maiores, 69,3% das variações dos votos são explicadas pelas diferenças nas doações de campanhas.

O voto nos pequenos municípios é explicado por outras variáveis, ligadas à tradição política e não ao dinheiro propriamente dito (SAMUELS, 2002; AVELAR & TELLES, 2008; LAVAREDA & TELLES, 2011). Uma das mais difundidas explicações a partir do tradicionalismo para sucesso eleitoral em disputas locais no Brasil é a manutenção dos padrões de coronelismo político (KERBAUY, 2000) Ou seja, em eleições com distritos eleitorais maiores e mais monetizados, o impacto das desigualdades de condições financeiras é maior e tende a gerar distorções no sistema representativo (FLEISCHER, 2002; CODATO, CERVI & PERISSINOTTO, 2013). Esses resultados nos permitem afirmar que os recursos financeiros têm efeitos mais diretos sobre condições de maior riqueza e monetarização das campanhas, enquanto que a mobilização tradicional explica mais a decisão do voto em distritos menos monetarizados.

## 2.5. Conclusões

Para fins conclusivos deste capítulo, destaca-se que os efeitos das finanças de campanha são importantes para explicar o desempenho individual dos candidatos, mas não apenas para isso. A forma como são organizadas as fontes de financiamento da atividade política contribui para uma diferenciação entre partidos políticos mais e menos fortes. Se o sistema de financiamento gerar viés permanente de condições de disputa eleitoral, ele tenderá a contribuir para uma espécie de “congelamento artificial” do sistema político, dificultando as renovações, seja de lideranças, seja de temáticas relevantes para a arena política. Por outro lado, também podemos identificar no sistema de financiamento de campanhas um antídoto para a

manutenção artificial de poder político concentrado em partidos ou lideranças que não mais representam demandas sociais.

Para cumprir o papel de garantidor do aprofundamento da democracia representativa brasileira, o sistema de financiamento de campanhas deve buscar o equilíbrio entre a liberdade de participação por parte do cidadão comum e a equidade de condições de disputa entre os candidatos e partidos (FIERRO, 2006). Liberdade não significa oferecer condições irrestritas para doações e tipos de doadores, pois isso geraria um efeito desastroso para as condições de disputa entre os candidatos. Assim como equidade de condições não é sinônimo de valores iguais para financiar máquinas de partidos políticos com representatividade social diferente, pois daria um poder a instituições e lideranças políticas pouco relevantes. O equilíbrio é alcançado ao se permitir que a sociedade participe do financiamento das campanhas com mecanismos de compensação para gerar equidade de disputa, seja a partir do financiamento público parcial, para gerar as compensações, seja limitando em termos nominais o máximo que cada cidadão pode contribuir com as campanhas.

Cada vez mais, dado o crescimento do perfil de eleitores independentes de partidos e ideologias, será necessário incrementar recursos nas campanhas para tornar os candidatos e suas propostas acessíveis aos eleitores “disponíveis” e que só tomarão a decisão de voto ao final da campanha. Dadas essas condições, reduzir a duração das campanhas e os mecanismos de visibilidade dos candidatos não parece ser as estratégias mais adequadas para quem busca garantir condições mais igualitárias de disputa. Nos últimos 60 anos, considerando a trajetória da legislação sobre financiamento político e de campanhas no Brasil, parece que essa não tem sido a preocupação do nosso legislador. Passamos de um sistema de financiamento exclusivamente privado, restrito a candidatos e filiados aos partidos, para um sistema misto, com doadores entre pessoas físicas, jurídicas e o próprio Estado. Nesse sentido, melhoramos as condições de participação, porém, essas mudanças não foram acompanhadas pelos necessários mecanismos de equalização das finanças de campanha, tais como limites nominais para doações, proporcionalidade inversa na distribuição do fundo partidário e proibição (ou no mínimo restrição real) de doações de pessoas jurídicas.

## Anexo 1. Base de dados utilizados nas representações do gráfico 1

Partido	Log_R\$/ Cand	Log_% <sup>''</sup> votleg	Log_% votnom	Partido	Log_R\$/ Cand	Log_% <sup>''</sup> votleg	Log_% votnom
PT	5,70	1,41	1,20	PMN	4,79	-0,17	0,07
PMDB	5,66	0,97	1,13	PSOL	3,96	0,29	0,03
PSDB	5,73	1,34	1,03	PHS	4,59	-0,31	-0,11
PR	5,58	0,46	0,90	PT DO B	4,54	-0,39	-0,18
DEM	5,69	0,61	0,89	PTC	4,29	-0,47	-0,21
PP	5,62	0,58	0,89	PSL	4,77	-0,33	-0,32
PSB	5,21	0,52	0,87	PRTB	4,26	-0,53	-0,53
PDT	5,32	0,61	0,71	PRP	4,36	-0,08	-0,64
PTB	5,20	0,41	0,64	PSDC	4,63	-0,81	-0,72
PSC	5,20	0,00	0,52	PTN	4,18	-0,49	-0,80
PV	4,95	0,96	0,50	PSTU	3,67	-0,28	-1,31
PC DO B	5,32	0,35	0,46	PCB	3,75	-0,42	-1,64
PPS	5,31	0,25	0,43	PCO	2,93	-1,24	-2,79
PRB	4,83	0,05	0,27				

## 2.6. Referências

- AGRA, Walber de Moura. Financiamento de campanha e prestação de contas. *Revista Estudos eleitorais*, v. 5, n. 2, p. 9-24, mai./ago. 2010.
- ALMEIDA, Noely Manfredini d. Financiamento de partidos e campanhas no mundo. *Paraná Eleitoral*, Curitiba, TRE-PR, n. 39, p. 31-38, jan./mar. 2001.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9, n 1, p. 124-147, 2003.
- AMORIM, Maria Saete Souza de. Cultura política e estudos do poder local. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 99-120, jul./dez. 2007.
- ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustaquio Diniz. Impactos de Indicadores Sociais e do Sistema Eleitoral sobre as Chances das Mulheres nas Eleições e suas Interações com as Cotas. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 50, n. 3, p. 535-577, 2007.
- AVELAR, Lúcia; TELLES, Maria Inez Machado Telles. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 96-122, 2008.
- BARRETO, Alvaro A. de B. Reelection de prefeitos no Brasil do período de 1996 a 2008. *Revista Debates*, v. 3, n. 2, 2009.

- BIEZEN, Ingrid V.; KOPECKY, Peter. The state and the parties: public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies. *Party Politics Review*, Los Angeles, v. 13, n. 2, p. 235-254, 2007.
- BOLOGNESI, Bruno; CERVI, Emerson U. *Distribuição de recursos e sucesso eleitoral nas eleições de 2006*. Paper apresentado no 35º Congresso Anual da Anpocs. Caxambu (MG): 2011.
- BOURDOUKAN, Adla Y. 2008. *Financiamento político em perspectiva comparada*. Trabalho apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política ABCP. Campinas: 2008.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. *Perspectivas*, São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009.
- BRAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. *Novos Estudos*, CEBRAP, p. 9-21, 2012.
- CARNEIRO, Leandro Piquet; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Definindo a Arena Política Local: Sistemas Partidários Municipais na Federação Brasileira. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 403-432, 2008.
- CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *Direito eleitoral brasileiro: o Ministério Público Eleitoral, as eleições em face das leis 9.504/97, 9.840/99, 10.732/03, 10.740/03 e 10.792/03, EC 35/01 (imunidade parlamentar e restrições)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- CERVI, Emerson U. Financiamento de Campanha e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas jurídicas, físicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, p. 135-167, jul./dez. 2010.
- \_\_\_\_\_. O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil. *Revista Opinião Pública*, n. 17, n. 1, p. 106-136, 2011.
- \_\_\_\_\_. Mundo virtual, poder real: mesmo sob novas condições a alocação de poder político não necessariamente muda. *Revista Cadernos Adenauer*, n. 3, p. 11-30, 2012.
- \_\_\_\_\_. Doações de campanha e desempenho eleitoral: uma análise comparativa sobre as eleições para prefeitos de capitais brasileiras em 2008 e 2012. *Revista Agenda Política*, v. 1, n. 1, p. 26-54, 2013.
- CODATO, Adriano; CERVI, Emerson U.; PERISSINOTTO, Renato M. Quem elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. *Cadernos Adenauer*, n. 2, p. 61-84, 2013.
- DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2009.
- DANTAS, Humberto. O horário eleitoral gratuito na televisão e o padrão das coligações em eleições majoritárias municipais. Leviathan. *Cadernos de Pesquisa Política*, n. 5, p. 1-14, 2012.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EdUsp, 1999.
- FERNANDES, Lília Maria da Cunha. Minirreforma eleitoral: considerações sobre a Lei n. 11.300, de 10/05/2006, nas prestações de contas das campanhas eleitorais. *Revista do TRE-TO*, v. 1, n. 1, p. 21-28, jan./jun. 2007.

FERREIRA, Lara Marina. O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política. *Estudos eleitorais*, v. 6, n. 1, p. 91-110, jan./abr. 2011.

FIERRO, Carlos Navarro. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral: estudio comparado de 19 países de América Latina*. México: Instituto Federal Electoral, 2006.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. *O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral*. Tese de Mestrado – UFPE, Recife, 2009.

FISCHER, Justin; EISENSTADT, Todd A. Introduction: comparative party finance. What is to be done?. *Party Politics Review*, v. 10, n. 6, p. 619-626, 2004.

FLEISCHER, David. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). *Opinião Pública*, v. 8, n. 1, Campinas, 2002.

HAEFLIGER, Rejane T. Prestação de contas de campanha: importante ferramenta para a transparência das eleições. *Revista do TRE-TO*, v. 2, n. 2, p. 27-39, jul./dez. 2008.

HEILER, Jeison Giovanni. Democracia: Jogo das incertezas x Financiamento de campanhas. *Uma análise das prestações de contas das campanhas de vereadores de SC*. Tese de Mestrado – UFSC, Florianópolis, 2011.

HOPKIN, Jonathan. 2004. The problem with party finance: theoretical perspectives on the funding of party politics. *Party politics*, Los Angeles, v. 10, n. 6, p. 627-651.

IANONI, Marcos. Lista fechada e financiamento público funcionam?. *Teoria e Debate*, v. 24, n. 95, p. 21-24, mar./abr. 2011.

JARDIM, Márcia. Palanque eletrônico em eleições locais: aspectos do acesso dos municípios ao HGPE n televisão. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 22, p. 45-58, 2004.

JORGE, Vladimir Lombardo. Os meios de comunicação de massa nas campanhas eleitorais. *Comunicação & Política*, v. 4, n. 1, p. 126-133, 1997.

JONES, Ruth. 1981. State public campaign Finance: Implications for Partisan Politics. *American Journal of Political Science*, New York. v. 25, n. 2, p. 342-361.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. 1995. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, Los Angeles, v. 1, n. 1, p. 5-28.

KERBAUY, Maria Teresa Micely. *A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000

LAVAREDA, Antonio. *O Financiamento da atividade partidário-eleitoral atitudes do eleitorado*. Síntese: nova fase, v. 17, n. 48, p. 47-57, jan./mar. 1990.

\_\_\_\_\_; TELLES, Helcimara de S. (orgs.). *Como o eleitor escolhe seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais*. São Paulo: FGV, 2011.

LIMA, Edmo D'El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 14, n. 2090, mar. 2009.

LIMA, Sídia Maria Porto. O controle Jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais: Uma preocupação mundial. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco*, Recife, PE, v. 5, n. 1, p. 29-46, 2004.

\_\_\_\_\_. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2009.

LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. Comentários às Leis 9.504/97, nº 9.096/95 e à Lei Complementar nº 64/90. *Revista Direito Eleitoral*, 2009.

- MANIN, Bernard. The principles of representative government. New York: Cambridge University Press, 1997.
- MANN, Thomas. El sistema de financiamiento de campañas em Estados Unidos bajo estúdio: problemas y perspectivas de cambio. *Revista Ciencia Política*, Chile, v. 20, n. 1, p. 61-84, 1999.
- MARINHO, Samuel Carvalho. Participações societárias e fontes de financiamento de campanha vedadas pela legislação eleitoral. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará*, Belém, TRE-PA, v. 1, n. 3, p. 31-34, jan./abr. 2010.
- MOTA, Aroldo. Financiamentos de partidos nas campanhas eleitorais: receitas e limites de gastos. Legislação eleitoral pertinente. *Suffragium*, TRE-CE, v. 23, n. 256, p. 35-38, jan./fev. 2002.
- PEIXOTO, Vitor de Moraes. 2005. *Modelos de financiamento de campanhas e accountability: uma análise comparativa e um teste de hipótese*. Trabalho apresentado no XXIX Encontro anual da Anpocs. Caxambu-MG: 23 a 25 de outubro.
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Financing politics: a global view. *Journal of Democracy*, Baltimore. v. 13, n. 4, 2002.
- ROSEN, Ruth S. State public campaign finance: implications for partisan politics. *American Journal of Political Science*, New York, v. 25, n. 2, p. 342-360, 1981.
- RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de Partidos e Campanhas: Fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 73, 2005.
- SALGADO, Eneida Desiree. Abuso do poder econômico e financiamento das campanhas eleitorais. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 7, n. 53, 1 jan. 2002.
- \_\_\_\_\_. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 43, n. 2, p. 27-48, 2001a.
- \_\_\_\_\_. Does money matter? Credible commitments and campaign finance in new democracies: theory and evidence from Brazil. *Comparative Politics*, v. 34, n. 1, p. 23-42, 2001b.
- \_\_\_\_\_. When does every penny count? Intra-party competition and campaign finance in Brazil. *Party politics*, v. 7, n. 1, p. 89-102, 2001c.
- \_\_\_\_\_. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the source of the personal vote in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 3, p. 845-863, 2002.
- \_\_\_\_\_. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *Suffragium*, v. 3, n. 4, p. 11-28, jan./jun. 2007.
- SANTANA, Jair Eduardo. Financiamento das campanhas eleitorais e prestação de contas. *Direito Eleitoral Resumido*, Belo Horizonte, Inédita, p. 161-167, 2000.
- SANTANO, Ana Claudia. O procedimento para o financiamento de campanhas eleitorais e a problemática da prestação de contas dos recursos utilizados. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 10, n. 836, 17 out. 2005.
- SANTOS, Rodrigo D. *Grandes empresários e sucesso eleitoral nas eleições de 2002, 2006 e 2010*. Paper apresentado no 35º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu (MG): 2011.
- SCARROW, Susan E. Explaining political finance reforms: competition and context. *Party Politics Review*, Los Angeles. v. 10, n. 6, p. 653-675, 2004.

SCHETTINI, Francisco de Paula. Financiamento dos partidos políticos com recursos públicos. *Cadernos Aslegis*, v. 6, n. 17, p. 35-40, mar./ago. 2002.

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.

SILVA, Fernando Neves da. Financiamento de campanha política e corrupção eleitoral. *Consulex: Revista Jurídica*, v. 7, n. 144, p. 36-40, jan. 2003.

SILVEIRA, Bernardo S. da, MELLO, João Manoel Pinho de. Campaign Advertising and Election Outcomes: Quasi-Natural Experiment Evidence from Gubernatorial Elections in Brazil. *Textos para Discussão no. 550*, Departamento de Economia, PUC Rio de Janeiro, 2011.

SOBIERAJSKI, Denise Goulart Schlickmann. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2009.

SPECK, Bruno W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, a. 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

\_\_\_\_\_; CERVI, Emerson U. *O peso do dinheiro e do tempo de rádio e TV na disputa do voto para prefeito*. Paper apresentado no 37º encontro Anual da Anpocs. Águas de Lindóia: SP, set. 2013.

\_\_\_\_\_; MANCUSO, Wagner P. *O financiamento político nas eleições brasileiras de 2010: um panorama geral*. Paper apresentado no 35º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu(MG): 2011.

\_\_\_\_\_; O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. *Cadernos Adenauer*, n. 2, p. 109-126, 2013.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, M.S. Shugart. *Seats & Votes: The effects & determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.

TRINDADE, Fernando. Financiamento eleitoral e pluralismo político. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, v. 41, n. 161, p. 47-57, jan./mar. 2004.

ZOVATTO, Daniel. 2005. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 287-315, 2005.

## 2.7. Leis citadas

BRASIL. Lei 1.164/50, de 24 de julho de 1950. Institui o código eleitoral. *Código Eleitoral Brasileiro*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l1164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1164.htm)>. Acesso em: 22 set. 2013.

BRASIL. Lei 4.740/65, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l4740.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4740.htm)>. Acesso em: 22 set. 2013.

BRASIL. Lei 5.682/71, de 21 de julho de 1971. Altera Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l5682.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5682.htm)>. Acesso em: 22 set. 2013.

BRASIL. Lei 8.713/93, de 30 de setembro de 1993. Estabelece regras para eleições de 1994. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8713.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8713.htm)>. Acesso em: 22 set. 2013.

BRASIL. Lei 9.504/97, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em: 22 set. 2013.

BRASIL. Lei 11.300/06, de 10 de maio de 2006. Altera a lei 9.504/97. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm)>. Acesso em: 22 set. 2013.

BRASIL. Lei 12.034/09, de 29 de setembro de 2009. Altera a lei 9.504/97. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm)>. Acesso em: 22 set. 2013.