

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE DOUTORADO**

Mauro Macedo Campos

**DEMOCRACIA, PARTIDOS E ELEIÇÕES: OS CUSTOS DO SISTEMA
PARTIDÁRIO-ELEITORAL NO BRASIL**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

Área de concentração: Ciência Política
Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Democracia

Orientador: Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck
Departamento de Ciência Política
Universidade Estadual de Campinas

Co-Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Félix de Melo
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 2009

DEMOCRACIA, PARTIDOS E ELEIÇÕES: OS CUSTOS DO SISTEMA PARTIDÁRIO-ELEITORAL NO BRASIL

Mauro Macedo Campos

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck (UNICAMP)
Orientador

Prof. Dr. Carlos Ranulfo Félix de Melo (UFMG)
Co-Orientador

Prof. Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis (UFMG)

Prof. Dr. Matthew MacLeod Taylor (USP)

Prof. Dr. Otávio Soares Dulci (PUCMG)

Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (USP)

Belo Horizonte, 18 de setembro de 2009

DEDICATÓRIA

Da primeira à última linha, todo este esforço é um tributo a Dona Santinha e a Seu Messias.

AGRADECIMENTOS

Uma tese não se constrói sozinha, ao contrário, todo o processo de edificação conta com a ajuda de inúmeras pessoas, o que torna uma tarefa quase impossível listar todos aqueles que fizeram parte dessa jornada. Ao escrever alguma coisa que demonstre a minha gratidão a todo esse exército de boa vontade e paciência, deparo com uma ausência imperdoável de palavras e de memória. O mais provável é que me esqueça de alguns nomes, mas, de antemão faço aqui o *mea culpa*. Dito isso, vale um agradecimento generalizado, no qual ressalto a importância daqueles que conviveram comigo – de perto ou de longe – durante esses anos e que, de uma forma ou de outra, se viram envolvidos por essa construção.

Esta tese deve muito ao professor Bruno Speck – uma referência nesse campo de estudo –, a quem agradeço pelo estímulo e pela dedicação do seu tempo e energia em ler, corrigir e comentar as diversas versões do trabalho, desde as discussões sobre o projeto até a versão final. Mais do que sua dedicação, seu espírito crítico e seus questionamentos foram indispensáveis para que eu pudesse reforçar minhas posições, mudar várias outras e fugir de explicações simplistas para problemas complexos. Sou muito grato, ainda, por ter aceitado a orientação sem, ao menos, me conhecer. A convivência exígua – dificultada pela distância – confesso, atrapalhou um pouco. De início, fiquei meio perdido, mas a confiança e a certeza das opiniões e dos apontamentos puderam colocar alguma ordem nas minhas ideias e ajudar a adequá-las ao excesso de dados coletados. Da mesma forma, os agradecimentos se estendem aos professores Carlos Ranulfo e Bruno Reis, a quem sou muito grato pela interlocução sempre instigante. Sem esse apoio as coisas seriam bem mais complicadas. Enfim, se não aproveitei todos os ensinamentos e dicas desses professores, foi por pura e completa incompetência e desatenção minha.

Aos funcionários da UFMG, Ana Lúcia Mercês, José Eustáquio Caldas, Adilsa Marisa e Alessandro Magno, que sempre se mostraram disponíveis na resolução de problemas burocráticos da faculdade.

O desenvolvimento desta tese apenas se tornou possível devido às contribuições impagáveis dos técnicos do TSE. A todos agradeço pelo auxílio direto na pesquisa, seja no fornecimento e na construção dos dados, seja nas explicações quanto ao seu manuseio. Parte do entendimento técnico dos achados deste trabalho é decorrente de demoradas conversas com Wladimir Caetano, responsável pela contabilidade do TSE. Os desdobramentos práticos das regras e legislações foram possíveis graças a suas explicações e boa vontade. Essa disponibilidade se estendeu aos servidores Elizanete Dias e Eron Pessoa, que se dispuseram a

separar uma “pilha de processos” para que pudessem ser analisados, bem como me forneceram dados essenciais na construção das informações trabalhadas aqui. Parte importante dos dados e da sua interpretação é tributária do auxílio, também impagável, da Leonice Severo, que, na Escola Judiciária do TSE, dispôs seu tempo em longas conversas. Aos servidores Wilton Freire e Marcos Moraes, do setor de registro de partidos, que muito contribuíram na construção do trabalho. Da mesma forma, a gratidão se estende à presteza de outros servidores do tribunal, como Patrícia Leal e Gleice Lopes, pelas informações relativas ao entendimento técnico do HGPE e pelas explicações quanto ao funcionamento empírico das regras do horário eleitoral. Ao servidor Ronaldo Sousa, da seção de orçamento e composição do Fundo Partidário, bem como ao Welter Caixeta, do arquivo do TSE, e ao Israel Bos Bresolin, da biblioteca do TCU, que não mediram esforços na garimpagem dos dados.

A coleta de dados não se limitou ao TSE, estendendo-se, também, aos tribunais regionais espalhados pelo País. Neste último caso, a personalização dos agradecimentos fica de certo modo difícil, tendo em vista a quantidade de servidores com os quais mantive contato. Alguns se estreitaram um pouco mais e, por esse motivo, vale a lembrança. Do TRE-MG agradeço o empenho do Adriano Denardi, José Maria Alves, Paulo Rogério e da juíza Nara Camanducaia. Agradeço a “amizade virtual” de Lígia Limeira, do TRE-RN, com quem pude trocar informações e compartilhar ideais; além da atenção e da disponibilização de dados. Agradeço também aos técnicos dos diversos TREs espalhados pelo País, como os servidores Daniel Schaeffer Sell (TRE-SC), Vicenza Astuti (TRE-PR), Edson Juarez Moraes (TRE-AP), Janim Tavares (TRE-SP), Jonas Oliveira (TRE-BA), Maruska Morato (TRE-DF), Andréa Capaverde (TRE-MS), Maria Lúcia Gedda (TRE-GO), João Sávio Monteiro Aragão (TRE-PE), Rubens Cavalcante (TRE-PA), Jaqueline Bezerra Assem (TRE-AC), Luciano Carvalho (TRE-ES), Roberto Magno (TRE-MA) e Áurea Saldanha (TRE-RO). A todos aqui citados e aos demais, reitero meus agradecimentos.

Na Secretaria da Receita Federal, não se pode deixar de ressaltar as inúmeras contribuições tanto no fornecimento preciso de informações e de dados quanto no auxílio aos cálculos da imunidade tributária e da renúncia fiscal conferidas aos partidos políticos. Tais informações somente puderam se efetivar a partir do auxílio dos servidores Filipe Gama, Etélia Vanja Paula e André Salvi, a quem sou muito grato.

Outras menções merecem ser feitas, como ao jurista Carlos Azevedo Medrado, um dos poucos a tratar da questão tributária dos partidos no Brasil, aos jornalistas Maurício Dias e Lúcio Vaz, além da amiga Bertha Maakaroun, e ao presidente da ABERT, Rodolfo Machado Moura, que me forneceram preciosas informações.

Um agradecimento todo especial à Cláudia Lula (cujo sobrenome nada tem a ver com o Presidente Lula), pela disponibilidade e o imenso auxílio. Ajudou a mensurar todos os valores midiáticos, a escala de tempo de publicidade, *merchandising*, além de dar valorosas explicações de como trabalhar com os números da mídia.

Ao professor Carlos Aurélio Faria, a quem sou grato por apontar esse caminho, “que se avizinhava” (nas palavras dele), há algum tempo, e que me despertou um prazer irrefutável pela pesquisa, que me fez conjugar o *stress* da auditoria com o *stress* da academia.

Aqui, vale uma saudosa homenagem à eterna professora e amiga Maria Regina Nabuco, a qual, apesar de “não ter cumprido a promessa de participar da minha banca”, estou certo, deve estar por aqui, em algum lugar, observando-me e puxando minha orelha pelas brechas deixadas na tese e pela ausência de respostas. De qualquer forma, ela deixou o gosto e o apreço pela pesquisa, além de alguns “órfãos” espalhados, que se reuniram em torno de uma grande e inabalável amizade e cumplicidade.

Tais agradecimentos se desdobram, também, aos valorosos amigos construídos nesse período que, com toda certeza, vão além de colegas de doutorado, e se tornaram amizades certamente duradouras. Devo uma enorme gratidão ao Paulo Magalhães, pelas leituras, críticas e sugestões, que foram essenciais para moldar os argumentos. Da mesma forma, agradeço a Daniete Fernandes, pela disponibilidade para a leitura de um tema que fugia ao seu mundo de pesquisa, mas que, pelo seu rigor analítico, foi de grande contribuição. Ao Adriano Míglio, que fala uma língua parecida com a minha, agradeço o auxílio quanto aos cálculos e ao manuseio dos dados. Os agradecimentos se estendem, também, ao apoio, ao convívio e à amizade construída nessa passagem pelo doutorado como: Magna Inácio, José Ângelo Machado, Diogo Helal, Alessandro Enoque e Geraldo Timóteo. A todos sou grato pelas inúmeras contribuições, discussões e embates, que assumem a importância de um diálogo essencial na construção deste e de outros trabalhos.

Outros amigos inseparáveis, de outros cantos, como Moisés Machado, Luciana Assis, Altivo Cunha, Ricardo Trezentos e Neila Batista; e aos amigos de longa data da RMA, Ivan Amorim, Rodrigo Fonseca e Daíse Malheiros. Da mesma forma, estendo os agradecimentos aos amigos do “chão de fábrica”, Alexandre Horta e Antônio de Pádua. Ao amigo das empreitadas de auditoria, Welington Carvalho, a quem sou grato pelas longas conversas sobre os “rumos a seguir”, além da gentileza pelas traduções. Enfim, a todos agradeço pela paciência em aturar a minha fase monotemática. Agradeço a Ana Lúcia Machado, pela leitura atenta e correções feitas. Esta tese foi revisada pela Bárbara Sampaio, a quem sou muito grato

pela paciência em corrigir e “enxugar” as mais de duzentas páginas deste trabalho, que eram em número bem maior.

Outra forma de apoio pode ser definida, aqui, pelo afeto e pela torcida – explícita ou velada. De uma forma especial, agradeço àqueles que se acostumaram a fracionar (e quase sempre ficavam com a menor fração) o espaço com a tese, além de conviverem com uma pessoa dividida, durante todo esse tempo. Nesse universo finito, meus dois amores incondicionais: Dona Santinha e Seu Messias; e a todos os irmãos – Beto, Vero, Celina, Flavinho e Mel –, que compõem o meu porto seguro, onde as coisas ficam bem mais fáceis e engraçadas, portanto, é para onde eu sempre corro e procuro abrigo; ao tio Bande, amigo e consultor técnico para coisas complicadas; e à Carol, com quem pude aprender muito durante esse tempo, mas, principalmente, que a vida passa depressa diante dos olhos.

Ficam aqui os meus infindáveis agradecimentos a todos aqueles que, das mais diversas maneiras e ao seu tempo e modo, tiveram passagens importantes e puderam contribuir de alguma forma para que eu pudesse chegar ao fim desta empreitada. Não cabe a vocês qualquer culpa pelos erros, omissões, defeitos, inconsistências e insuficiências que se mostram nesta tese. A responsabilidade pelas falhas e teimosia é exclusivamente minha.

DEMOCRACIA, PARTIDOS E ELEIÇÕES: OS CUSTOS DO SISTEMA PARTIDÁRIO-ELEITORAL NO BRASIL

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
-------------------------	----

CAPÍTULO I

Regras, Reformas e Condicionantes da Transferência Direta de Dinheiro Público aos Partidos Políticos	24
I.1 Introdução	24
I.2 O início de tudo... Formulação e mudanças nas regras para o financiamento partidário-eleitoral no Brasil	26
I.3 Custeio do sistema partidário-eleitoral no Brasil: as regras do financiamento público direto e a realidade dos fatos	47

CAPÍTULO II

Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral: o valor da mídia para o sistema partidário-eleitoral brasileiro	60
II.1 Introdução	60
II.2 Sistema de Mídia Eletrônica de radiodifusão no Brasil: sobre qual recurso se está falando?	62
II.3 Condicionantes do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral: uma análise temporal da legislação eleitoral brasileira	70
II.4 Critérios de distribuição do tempo de mídia eletrônica: impactos do financiamento público indireto na competitividade do sistema partidário-eleitoral ...	78
II.5 Recurso midiático na competitividade partidário-eleitoral: mensurando o valor comercial da mídia eletrônica ou do custo de oportunidade do sistema partidário	89

CAPÍTULO III

Mercado, Partidos, Candidatos e Votos: a participação privada no custeio do sistema partidário-eleitoral brasileiro	101
III.1 Introdução	101
III.2 As regras que orientam a participação privada no custeio partidário-eleitoral: uma análise da legislação eleitoral brasileira	121
III.3 Estrutura financeira dos partidos políticos: contribuições e doações privadas no custeio da máquina partidária	121
III.4 Financiamento privado de campanhas eleitorais: o volume crescente de recursos privados para o financiamento das eleições no Brasil	128
III.5 E como dar (ou prestar) conta de tudo isso? os instrumentos de prestação de contas e os regimes de sanções vigentes	133

CAPÍTULO IV

<i>There is no Free Lunch: imunidade tributária, renúncia fiscal e os custos dos benefícios públicos aos partidos políticos no Brasil</i>	144
IV.1 Introdução	144
IV.2 Estruturação tributária dos partidos políticos no Brasil: um <i>mix</i> de benefícios que estimulam o sistema partidário	145
IV.3 Financiamento público indireto através do HGPE: arrecadação potencial e renúncia fiscal – a lógica de quem arca com este custeio ...	149
IV.4 Custo de oportunidade presente no sistema partidário-eleitoral brasileiro: os elementos que cercam a discussão sobre o HGPE	161
IV.5 Financiamento do sistema partidário-eleitoral agregado: análise comparada dos recursos de custeio do sistema brasileiro	165

CAPÍTULO V

Indivíduo e Partidos nas Eleições: a lógica da distribuição de recursos e seus efeitos na competitividade eleitoral	170
V.1 Introdução	170
V.2 Número Efetivo de Partidos no Brasil: uma releitura a partir da análise da distribuição dos recursos públicos aos partidos	174
V.3 Estrutura interna de decisão partidária: autonomia estatutária e o controle dos recursos públicos pelos órgãos de direção nacional dos partidos políticos	183
V.4 Estratégia partidária na distribuição dos recursos: concentração de poder decisório nos partidos políticos	193

CONCLUSÕES	205
-------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	213
---------------------------	-----

APÊNDICES	225
Apêndice I	225
Apêndice II	227
Apêndice III	232
Apêndice IV	235

LISTA DE QUADROS, TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

Quadro 1: Fontes de financiamento de partidos e eleições	19
Quadro 2: Síntese das regras mínimas para funcionamento dos partidos políticos	41
Quadro 3: Formato de distribuição dos recursos do Fundo Partidário	44
Quadro 4: Síntese das regras para a distribuição de recursos públicos do Fundo Partidário aos partidos e estes aos respectivos diretórios (ou comissões provisórias)	46
Quadro 5: Números dos principais veículos da mídia eletrônica brasileira	63
Quadro 6: Regras do HGPE para períodos eleitorais (1985 – 2006)	77
Quadro 7: Critérios de distribuição dos espaços na mídia eletrônica: (A) propaganda partidária: alocação nos três grupos garantidos pelos resultados das eleições gerais de 2002 e (B) propaganda eleitoral	83
Quadro 8: Prestação de contas partidárias (1996 – 2006)	137
Quadro 9: Regras Estatutárias para distribuição dos recursos públicos: Fundo Partidário e HGPE (PMDB, PSDB, PT, PFL, PP; PTB; PDT; PSB e PL)	189
Tabela 1: Fundo Partidário em valores reais a partir das regras (ano-base: 2006)	46
Tabela 2: Valores <i>per capita</i> para formação da dotação do Fundo Partidário	49
Tabela 3: Número de eleitores cadastrados no TSE (1994 – 2006)	50
Tabela 4: Investimento publicitário por setor – Brasil (2005)	65
Tabela 5: Aparelhos de mídia eletrônica em domicílios: grandes regiões do Brasil (2004) ...	65
Tabela 6: Principais redes nacionais de televisão	66
Tabela 7: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV (propaganda eleitoral – blocos)	95
Tabela 8: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV (propaganda eleitoral – inserções)	98
Tabela 9: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV: propaganda eleitoral (blocos e <i>spots</i>) e propaganda partidária – eleições gerais e eleições municipais	99
Tabela 10: Receitas privadas dos partidos políticos em valores reais (1998 – 2006)	128
Tabela 11: Volume total das doações privadas: eleições de 2002–2004–2006	132
Tabela 12: Prestação de contas partidárias: órgãos de direção nacional (1996 – 2006)	136
Tabela 13: Prestação de contas de campanhas eleitorais: eleições de 2006 (dois períodos)	141
Tabela 14: Renúncia de receita estimada – imunidade aos partidos políticos	148
Tabela 15: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV (propaganda eleitoral – blocos)	154
Tabela 16: Desembolso do Estado pelo HGPE como forma de renúncia fiscal (2002 – 2007)	159
Tabela 17: Distribuição igualitária do Fundo Partidário em valores reais	178
Tabela 18: NEP eleitoral <i>versus</i> NEP financeiro (1986 – 2006)	180
Tabela 19: Proporção entre os recursos públicos e privados nas receitas partidárias: 1998 – 2006	182
Tabela 20: Distribuição do Fundo Partidário entre os diretórios regionais dos partidos – exercício de 2003	195
Tabela 21: Distribuição do Fundo Partidário entre os diretórios regionais dos partidos – exercício de 2004	195
Tabela 22: Distribuição do Fundo Partidário entre os diretórios regionais dos partidos – exercício de 2005	196
Tabela 23: Distribuição do Fundo Partidário entre os diretórios regionais dos partidos – exercício de 2006	196

Gráfico 1: Valores reais do Fundo Partidário (1987 – 1995)	52
Gráfico 2: Valores orçamentários dos duodécimos e multas e leis conexas (2001 – 2006) ...	54
Gráfico 3: Valores reais do Fundo Partidário (1996 – 2006)	57
Gráfico 4: Valores reais do Fundo Partidário (1987 – 2006)	58
Gráfico 5: Penetração dos meios de comunicação no Brasil (IBOPE)	64
Gráfico 6: <i>Share</i> dos meios de comunicação em 2006	64
Gráfico 7: <i>Share</i> de audiências nacionais das redes de TV	66
Gráfico 8: Custos comparados do sistema partidário-eleitoral brasileiro (valores trabalhados para 2007)	167
Gráfico 9: Proporcionalidade no repasse direto dos recursos do Fundo Partidário: 1987–2006	179
Figura 1: Sistema de prestação de contas eleitoral	139

RESUMO

Esta tese aborda o sistema de financiamento partidário-eleitoral no Brasil a partir da análise das regras que orientam o seu custeio. Trata-se de um estudo que busca mensurar o volume dos recursos despendidos na estruturação financeira dos partidos e das eleições, bem como os benefícios públicos atribuídos a este sistema, tomando como referência as eleições gerais de 2006. De início, busca-se trazer a valores monetários atuais o montante dos recursos públicos destinados ao custeio do sistema partidário-eleitoral e, com isso, ressaltar o impacto de tais recursos na estruturação partidária e no desdobramento das eleições. Foram avaliados os efeitos decorrentes da regra da proporcionalidade no padrão de distribuição dos recursos públicos, o que equivale a dizer que os grandes partidos ficam com o maior quinhão. As análises chamam a atenção, também, para a superioridade, em termos monetários, da participação pública na estruturação e manutenção do sistema partidário-eleitoral, comparada ao setor privado. A participação pública envolve: (a) o financiamento direto, através do fundo partidário; (b) a participação indireta, consubstanciada nos custos midiáticos da divulgação dos programas eleitorais e partidários; (c) a renúncia fiscal, decorrente do abatimento do crédito tributário a que o Estado tem direito, em virtude do tempo disponibilizado pelas emissoras de radiodifusão; (d) a imunidade tributária concedida aos partidos. Somados, tais custos atingiram a cifra de R\$6,2 bilhões em 2006. O monopólio partidário quanto ao recebimento desses recursos e benefícios públicos, a autonomia estatutária e o poder discricionário dos partidos (e suas lideranças) para alocar e redistribuir tais recursos são fatores que reforçam o poder partidário na arena eleitoral e suscitam novos questionamentos sobre a suposta debilidade dos partidos na competição eleitoral, vistos sob a ótica do financiamento desse sistema. O trabalho aborda, ainda, o caráter híbrido do financiamento partidário e das eleições, mostrando uma participação cada vez maior do setor privado, notadamente nos períodos eleitorais. Neste último caso, os dados permitiram identificar que a composição das receitas privadas reflete um desvio no grau de proporcionalidade, definido pelas regras e pelo desempenho partidário, portanto, segue uma lógica própria, em função da ausência de restrições legais para a captação de financiamento privado pelos partidos e para a destinação dos recursos captados.

ABSTRACT

This study addresses the financing system of electoral campaigns from the analysis of the rules that guide the funding of political parties in Brazil. Taking the 2006 general elections as a reference, it seeks to measure the amount of resources spent for the financial structuring of parties and elections, and determine the public benefits offered by the system. All monetary figures were updated to current values in order to emphasize the impact they caused on the party structuring and the unfolding of the elections. The consequences of the proportionality rule on the distribution pattern of public resources were evaluated. One of them is that large parties keep the lion's share. The comparison of the public funding with the private financing demonstrates the overwhelmingly superiority of the first one. The public participation involves: (a) direct financing by the party fund, (b) indirect funding that covers the cost charged by the media to divulge the party programs, (c) fiscal exemptions that benefit broadcasting radio stations, and (d) fiscal exemption that benefit all political parties. These costs reached the amount of 6.2 billion reals in 2006. When seen under the view of the financing system, the monopoly of political parties to receive public resources and benefits, their statutory autonomy and discretionary power of the parties and their leaderships to allocate and redistribute those funds are factors that strengthen their power in the electoral arena and raise new questions about their supposed weakness in the electoral competition. The hybrid character of the party and election financing system is demonstrated by the growing participation of the private sector, particularly during election periods. For them, the available data revealed that the composition of private revenues reflects a deviation in the proportionality degree, which is defined by the aforementioned rules and party performance, and follows therefore a specific logic due to the absence of legal restrictions to obtain private funds by the parties and spend them.

INTRODUÇÃO

Esta tese tem a difícil tarefa de analisar a relação entre dinheiro e política. Sem muitos rodeios, a proposta é deslocar o foco das discussões sobre os sistemas políticos para o do entendimento de como esses sistemas são financiados e dos custos efetivos de suas ações, bem como dar volume ao recente interesse da literatura acerca do tema: o financiamento do sistema partidário-eleitoral e o custo para a democracia. Para tanto, utilizar-se-á uma estrutura conceitual que permitirá entender minimamente a linearidade que impõe, de forma inevitável, a seguinte associação: regras que condicionam comportamentos que geram resultados. E as regras que delineiam o arcabouço sobre financiamento partidário-eleitoral cumprem bem o papel de mostrar a pertinência dessa associação.

Além do entendimento dos efeitos das regras (e das mudanças dessas regras), o estudo se propõe a identificar as variáveis que compõem o custeio do sistema partidário-eleitoral no Brasil. Identificar somente não basta para dar resposta aos objetivos aqui propostos. As variáveis de custeio desse sistema se refletem na maior ou menor competitividade dos atores políticos. Mesmo porque a democracia demanda recursos em escala para funcionar. Em particular o sistema partidário-eleitoral que consome boa parte deles, que se avolumam à medida em que aumenta a competitividade. O somatório desses “recursos seria a precondição para manter o sistema aberto e competitivo” (Speck, 2002).

Assim, de início, é preciso enfatizar que o pressuposto fundamental para o desenvolvimento deste trabalho é considerar a importância das instituições, visto que elas interferem nas escolhas e nas decisões dos atores sociais e políticos. Estabelecem princípios de regulação e ordenamento, cuja finalidade é a organização das relações sociais, econômicas e políticas, induzindo a práticas individuais ou coletivas. Com base nesse pressuposto, defende-se que as instituições são relevantes por informar as ações permitidas aos atores em interação. Ou seja, a estrutura institucional restringe tais escolhas, ao mesmo tempo em que as viabiliza – na verdade, viabiliza porque constrange e, com isso, evita o caos nas relações sociais, em geral, e no jogo político, em particular. Assim, tenderia a reduzir a flexibilidade dos comportamentos autônomos, independentemente das preferências individuais e expectativas maximizadoras, como também tem a capacidade de restringir ações orientadas exclusivamente para o interesse pessoal. As instituições representam, portanto, um elemento que limita, sem tolher completamente, a possibilidade de escolhas individuais autônomas, pois visam restringir as possíveis indeterminações, por meio de regras prévias de condução,

de modo a evitar impasses¹ (Hall e Taylor, 1996; March e Olsen, 2005). Nesse sentido, as instituições se consolidam como minimizadoras dos custos de transação das relações sociais, a partir da capacidade de induzir preferências, facilitando (ou moldando) a interação entre os atores políticos (North, 1992). Ora, se se considerar que as estruturas de financiamento partidário-eleitoral passam por regras de conduta nas quais se estabelecem critérios de permissibilidade, assim como restrições a determinadas ações praticadas nesse ambiente, a compreensão teórica das instituições daria conta desse arcabouço.

Como se sabe, as regras do jogo podem estabelecer alguma diferença nas interações entre os atores políticos, bem como produzir mudanças nas estratégias de ação. Por tais razões, podem ser consideradas como variáveis independentes no processo de decisão política, uma vez que produzem efeitos variados na composição partidária e nas estratégias de colocação frente ao mercado político. Acontece, no entanto, que as regras institucionais podem ocupar posições distintas no espectro político. A primeira, pelo seu caráter endógeno, tendo em vista que são efetivamente construídas de dentro para fora, e quem as constrói faz parte do jogo, portanto, não é desinteressado nos seus efeitos. A segunda consideração pode ser dada a partir do comportamento a que induz os atores e suas estratégias. É, portanto, exógena e deve ser levada em conta nas ações pretendidas (Fuentes, 2006).

Nessas interações complexas, a diversidade de fontes de estímulos e incentivos às estratégias dos atores políticos se estabelece através de jogos em múltiplas instâncias, o que permite associar as ações a diversas arenas, com *payoffs* variados. Se o jogo é aninhado (nos termos de George Tsebelis), as preferências dos representantes podem ser influenciadas, em alguma medida, pelas preferências dos seus doadores privados. Nesse aspecto, ressalta-se o peso e a influência das instituições no comportamento dos atores sociais à medida que se altera o contexto no qual tais atores interagem uns com os outros: o jogo acontece na arena principal, e, nela, as variações de recompensas são determinadas por eventos que ocorrem em outras arenas. Perde-se, assim, a clareza da responsabilidade, o que compromete a reconstituição da cadeia causal que liga demandas às políticas e seus resultados. O problema seria, então, como identificar esse arranjo político, corrupto (ou não), e extrair daí algum avanço institucional.

Quando os eleitores têm dificuldades (e na maioria das vezes as têm) de associar determinada medida insatisfatória aos ocupantes dos cargos eletivos, não podem estar certos de suas preferências quanto às políticas que lhes serão favoráveis. Ou mesmo se não sabem se

¹ Não custa lembrar que a análise exclusiva das regras do jogo pode ser estéril e enviesar os resultados.

os governantes estão agindo de acordo com suas promessas de campanha, no sentido de atender seus interesses, conseqüentemente, não terão como cobrar maior efetividade na condução das políticas. Ademais, ao se considerar que os atores políticos “sabem que os eleitores não sabem”, abrem-se oportunidades para que se estabeleçam políticas de interesse particularista, o que torna difícil e incerto o controle do processo eleitoral pelo cidadão comum, ou mesmo o eleitor interessado (Przeworski, 1998). Este é um ponto. Entretanto, ele se reflete somente nas incertezas do eleitor². Tais incertezas sobre os resultados eleitorais também povoam a cabeça dos atores políticos e podem conduzi-los à adoção de medidas que possibilitem maximizar suas chances de acesso aos cargos eletivos. Uma das formas de acesso é a maior disponibilidade de recursos para serem gastos nas disputas eleitorais, o que pode induzir o ator político a estabelecer compromissos durante as campanhas.

Em função da incerteza permanente quanto aos resultados das campanhas eleitorais, a presença de grupos de interesses se intensifica, pois eles se organizam como participantes ativos (e decisivos) nos pleitos. Desse modo, o funcionamento das instituições democráticas tende a ser marcado pelos graus de acesso aos recursos, seja pela via da ação coletiva e participação política, ou através dos próprios grupos de pressão. Portanto, um cenário em que as pressões tendem a prevalecer – induzindo resultados – pode levar a uma redução dos graus de incertezas quanto aos resultados, pois haveria um acirramento das desigualdades de condições nas competições eleitorais.

As discussões sobre o financiamento partidário-eleitoral ganham espaço no ambiente acadêmico e político, porém sempre esbarram em questões como a garantia de condições de equidade nas disputas eleitorais ou como evitar (ou ao menos minimizar) que partidos e/ou candidatos façam uso de dinheiro ilícito nas campanhas eleitorais. Nesse sentido, pode-se perceber uma dependência mútua, de certa forma incontestável, entre partidos políticos (ou candidatos) e o setor privado³. Este é um problema que aflige todas as democracias modernas. Afinal, não há como analisar a construção de um processo democrático sem levar em consideração os recursos financeiros que sustentam essa edificação. As razões são simples. O dinheiro representa cada vez mais um importante ingrediente para o sucesso eleitoral, e os partidos, assim como os candidatos, necessitam, a cada campanha, de mais dinheiro, a fim de obterem sucesso em suas disputas eleitorais (Stratmann, 2005). A presença irrestrita e

² Desdobramentos mais precisos sobre esse aspecto não serão abordados neste trabalho.

³ Cabe, aqui, uma breve suposição: se o financiamento tem sua origem privada, o controle tende a ocorrer, e de forma mais eficiente, entre os representantes eleitos e seus financiadores (que são públicos mais atentos e mais informados que o público em geral), pois os primeiros, com informações privilegiadas e preferências intensas,

desigual de recursos financeiros no processo eleitoral pode reforçar a desigualdade de competição. E o debate acerca do financiamento do sistema partidário-eleitoral traz questões que não podem ser descartadas, nem desconsideradas no contexto analítico aqui em tela. Portanto, seja qual for seu tipo, o financiamento da política mantém uma relação direta com a representação política.

O caráter de centralidade existente na relação entre dinheiro e eleições (ou dinheiro e política) demonstra que não se trata de uma relação conjuntural existente apenas em períodos específicos. Trata-se, segundo Carlos Navarro Fierro (2005), de um “nexo natural”, que se caracteriza por uma composição de conflito, estendendo-se para além dos períodos eleitorais. Um maior volume de dinheiro possibilitaria maiores chances de levar informações a um maior contingente de eleitores. Por consequência, poderia facilitar o trâmite nas estruturas funcionais do poder público, o que reforçaria a participação na condução da coisa pública (Gutiérrez, 2003). Bruno Speck (2005a) considera esse desvirtuamento do processo de competitividade do sistema eleitoral como uma espécie de “*mito del pecado original del dinero en la política*”.

Autores como Kevin Casas, Delia Rubio e Catherine Niarchos (2004) seguem essa mesma linha e tentam explicar o peso do financiamento político nas disputas eleitorais. Os autores ressaltam que o fluxo e a distribuição de recursos nas campanhas eleitorais incidem diretamente sobre a questão da equidade e, por sua vez, sobre as condições de se fazer chegarem ao eleitorado as propostas dos candidatos (ou partidos). Com efeito, um modelo cujo financiamento eleitoral tenha um caráter equitativo auxilia a democracia, na medida em que impede (ou ajuda a impedir) que os resultados eleitorais sejam previsíveis com facilidade, dada a maior disponibilidade de dinheiro na campanha, fazendo com que o resultado “*sea contingente, y esa contingencia es un requisito fundamental para la democracia*”.

O foco das atenções nos modelos de financiamento do sistema partidário-eleitoral é decorrente, sobretudo, da proximidade inexorável entre dinheiro e política, presente não apenas nas eleições. O dinheiro tem importância na construção da própria democracia, pode-se dizer assim. Portanto, para se discutir esse assunto, torna-se necessário se despir de alguns “puritanismos” de ocasião, que fecham os olhos para o problema, que é real. A forma que se sabe para equalizar os efeitos dessa relação é a regra e o controle a partir da regra. Por isso se atribui às instituições tamanha importância.

irão atuar no sentido de beneficiar esses agentes econômicos sendo, portanto, *accountables* frente a estes, no sentido em que tal conceito tem sido utilizado na literatura.

O tema ganha relevo, também, pelo fato de que as conflituosas relações entre dinheiro e política ocupam lugar privilegiado na agenda de discussão da maioria dos países, da mesma forma que assumem um papel importante nos debates acadêmicos sobre a necessidade de se colocar em pauta a reforma do financiamento do sistema de partidário-eleitoral como parte do fortalecimento institucional (Rubio, 2005). A ressonância das discussões sobre o financiamento político⁴ o fez ocupar, em todas as democracias, lugar de destaque nos últimos tempos. Tanto é assim que grande parte dos países passou por alterações nas suas legislações eleitorais, de forma a tentar regular um problema crucial nas democracias contemporâneas.

Daí surgem confrontações de experiências⁵, seja pela adoção de modelos de financiamento público direto, com repasses orçamentários, ou por via indireta, através de subsídios, renúncias e imunidades tributárias, como, também, pela atenção à participação privada nesse custeio. Este último formato é palco de regulamentações de toda ordem. A participação de agentes privados no financiamento de campanhas eleitorais ou do sistema partidário representa um desafio aos arranjos institucionais em cada democracia e visa equalizar a competitividade do sistema representativo (Peixoto, 2005).

O problema recorrente dos critérios vigentes de financiamento partidário-eleitoral traz à tona discussões sobre os eixos principais de regulação desse sistema, que passa, antes de tudo, pela forma como se constituem os recursos para o custeio dos partidos e das eleições. O custeio inclui origens distintas, que variam desde os recursos próprios do candidato (ou partido), as doações provenientes do mercado, além dos aportes financeiros do Estado – diretos e indiretos (Speck, 2003a). Não se tem, portanto, muitas alternativas a esse respeito, podendo citar como fontes: o financiamento baseado integralmente em fundos públicos; o financiamento exclusivamente privado; e, por fim, o financiamento misto, que se refere à combinação dos dois primeiros modelos. O quadro 1 mostra as principais fontes de financiamento partidário-eleitoral existentes. A síntese compreende um desenho de todas as modalidades de financiamento existentes nas democracias modernas⁶.

⁴ O tema relacionado ao financiamento político refere-se a um termo de caráter mais genérico que, por sua vez, envolve tanto o financiamento dos partidos, como, também, o financiamento das campanhas eleitorais.

⁵ Extrair algum resultado comparativo com outros países é uma tarefa complicada, pois vários outros aspectos devem ser levados em conta, como: “o sistema eleitoral, o número de eleitores, o valor da moeda e a renda da população” (Nicolau, 2005).

⁶ A questão envolvendo os aportes financeiros para custear campanhas eleitorais teve os primeiros passos, no final do século XIX, na Grã Bretanha, com o intuito de estipular limites de gastos para as campanhas eleitorais, por parte dos candidatos. Já as questões relacionadas às regulações e restrições, em relação às fontes e aos montantes das contribuições para fins eleitorais foram estabelecidas, primeiramente, nos Estados Unidos. Todavia, o tema foi efetivamente colocado na arena política nas primeiras décadas do século XX (Fierro, 2005).

Quadro 1: Fontes de financiamento de partidos e eleições

Financiamento de campanhas eleitorais		Financiamento de partidos políticos
Recursos próprios do candidato		Atividades quase-econômicas do partido (rendas de capital; venda de produtos e serviços, etc.)
Recursos do partido		Contribuições regulares dos filiados
Doações privadas para campanha		Contribuições especiais de membros em cargos públicos
Recursos públicos (diretos, indiretos)		Doações privadas extraordinárias (volume variado; cidadãos e empresas)
		Recursos públicos (diretos, indiretos)

Fonte: Speck (2005b: p.126).

Entre as diversas formas de custeio do sistema democrático, em qualquer democracia que se tome como exemplo, o financiamento partidário-eleitoral ocupa frentes importantes. Nessa ordenação, o financiamento público, seja na forma direta ou indireta, assume um peso significativo como parte desse custeio (Pinto-Duschinsky, 2002; Speck, 2003a; Rubio, 2004). O primeiro formato refere-se às dotações de recursos orçamentários efetuadas diretamente aos partidos, seja de forma permanente (independentemente da ocorrência ou não de eleições), ou em períodos eleitorais específicos. A justificativa para esse tipo de aporte de recursos públicos estaria no fato de que os partidos políticos cumpririam uma função “quase-pública” (se não no todo, ao menos em parte), uma vez que ajudariam no ordenamento da democracia representativa, além de terem a prerrogativa (na maioria dos casos, monopolista) de dar conta do processo eleitoral e da composição dos governos (e das oposições). Tal prerrogativa desoneraria tanto partidos (como candidatos) do esforço de buscarem o seu custeio no mercado, o que, em tese, tornaria o sistema refratário às investidas do setor privado. Além do mais, a utilização de recursos privados poderia implicar riscos de acesso desigual aos recursos e, portanto, de representação. Os efeitos do custeio poderiam ser mais onerosos (ao Estado e à sociedade como um todo) ao longo dos mandatos. Nesses termos, a presença do financiamento público no custeio do sistema partidário-eleitoral teria um “caráter instrumental” (Speck, 2004b).

Por outro lado, um modelo de financiamento do sistema partidário-eleitoral com caráter exclusivamente público não daria conta de impedir doações privadas além do que seria efetivamente permitido, portanto, de forma ilegal. Mesmo considerando a presença de restrições, o controle desse procedimento seria, na prática, inócuo. Os aportes unicamente públicos para custear o sistema partidário-eleitoral não teriam como inibir pressões do setor privado, estando, assim, longe de ser uma panacéia para as patologias do sistema.

E não o seriam por vários motivos. Entre eles, estão os critérios de distribuição dos fundos públicos entre os partidos, que poderiam significar, por um lado, uma concentração de recursos nos maiores partidos, pela força eleitoral, excluindo, assim, as pequenas agremiações do acesso ao dinheiro, de forma competitiva. Por outro lado, tornariam o sistema partidário um “negócio” para capturar recursos públicos do orçamento, além do fato de que poderiam distanciar os eleitores das organizações partidárias, já que não poderiam exercer o livre direito de doar seus recursos a quem quer que seja. Os aportes unicamente públicos iriam ferir os princípios democráticos liberais, pois impediriam o apoio dos cidadãos (através de doações pecuniárias) aos partidos ou aos candidatos que querem ter como representantes, impondo limites à participação daqueles (Sorauf, 1992; Samuels, 2002; Santos, 2005; Speck, 2005a).

Os problemas decorrentes de uma participação excessiva do mercado na condução financeira de partidos e eleições poderiam causar distorções na representatividade democrática (Walecki, 2004; Stratmann, 2005). Isso porque é sabido que o peso do dinheiro nas eleições não é desprezível, o que tenderia a concentrar o sucesso eleitoral nas mãos de partidos (ou candidatos) com maior acesso a recursos financeiros⁷. Desse modo, pode haver uma desqualificação do sistema representativo, uma vez que os partidos com maior poder de captação de financiamentos privados teriam melhores condições de conquistar mais cadeiras e, conseqüentemente, mais recursos que, por sua vez, em uma próxima eleição, poderiam lhes propiciar mais cadeiras⁸, levando-os a fazer jus a mais recursos.

Nesse contexto, além da disputa pelos votos dos eleitores, os partidos e seus candidatos se veem em uma competição por recursos financeiros, para dar conta dos gastos necessários em uma campanha eleitoral, ou mesmo para a estruturação da vida partidária. E isso se dá por meio de uma estrutura complexa, que envolve uma rede de acessos e contatos (ou inserções) junto ao capital privado, ou mesmo estatal, e que, em alguns casos, poderão ser efetivados tendo como forma de abordagem a barganha. Adicionalmente, a dependência de fontes limitadas no custeio das eleições (no caso de poucos doadores darem conta da maior parte dos recursos de campanha) pode representar um indicativo de comprometimentos futuros junto a esses doadores privados (Sorauf, 1992; Samuels, 2002; Nassmacher, 2003; Speck, 2005a; Speck, 2005b; Stratmann, 2005). Para o setor privado, a inserção no espectro político por meio de contribuições pecuniárias pode levar a ganhos de oportunidades cujo efeito possível seria a própria distorção da livre competitividade de mercado, dado o grau de

⁷ De acordo com os cálculos estatísticos, a partir dos dados oficiais do TSE, os recursos financeiros de campanha representam algo em torno de 50% nas chances de sucesso eleitoral de um candidato (Peixoto, 2005).

⁸ Adicionadas a outras variáveis como o sucesso políticos dos parlamentares eleitos, por exemplo.

influência prévia de determinados indivíduos ou de grupos sociais. Nesse sentido, haveria uma clara desigualdade política, que poderia ser traduzida em benefícios concentrados para uns e custos difusos para os demais (nos termos de Fabiano Santos). Esse argumento reforçaria o mal-estar em relação aos abusos financeiros na condução da democracia política.

O processo eleitoral configura-se como um jogo que envolve todos os aspectos inerentes à disputa política, mas também sustenta uma competição que se trava nos campos da organização empresarial, da comunicação de massa e da logística e na disponibilidade de recursos financeiros. Portanto, as eleições modernas requerem um aparato de recursos de toda ordem, organizados em torno dos objetivos competitivos dos partidos e de seus candidatos. Naturalmente, tais recursos demandam esforço para serem adquiridos, geridos e focados para os interesses estabelecidos.

Essa relação de dependência mútua, de acordo com Williams (2000), pode ter reflexo direto na representatividade democrática: os legisladores, agindo racionalmente, não têm motivos para limitar a proposição de leis que transfiram recursos para suas bases eleitorais ou que beneficiem seus doadores de campanha, tendo em vista suas chances de reeleição (Fenno, 1971; Santos, 1995). Assim, pode-se considerar como interesse irrefutável do legislador tudo aquilo que signifique retorno eleitoral e que sirva de garantia à sua sobrevivência política⁹. Tal preocupação faz com que os parlamentares julguem as próprias ações de acordo com as possíveis repercussões que terão, seja junto aos eleitores (Santos, 1995; Bezerra, 1999), seja aos seus doadores de campanha.

Este estudo é um pouco disso. Por meio dele busca-se contribuir com respostas a questionamentos recorrentes da literatura, como “*¿Cuánto se gasta en la política partidaria y electoral en América Latina? [que] continúa a la fecha sin respuesta*”¹⁰ (Zovatto, 2004); trazer à tona a discussão sobre o “*problema del costo efectivo de la democracia*” e, assim, ressaltar “*una idea sobre el peligro que representa para un sistema político no resolver adecuadamente esta ecuación*” (Chasqueti e Piñeiro, 2002) e associá-la ao que Maurice Duverger¹¹ considera como “*la democracia no está amenazada por el régimen de partidos sino por el financiamiento de estos*”.

Assim, o problema relacionado aos recursos para o custeio do sistema partidário-eleitoral sai unicamente da esfera técnica (financeira e contábil, em particular) e recai, fundamentalmente, em uma problemática da política. Todavia, não há como ignorar as

⁹ De acordo com Richard Fenno, os congressistas querem: (1) a própria reeleição; (2) ocupar posições de destaque no Congresso ou no Executivo; e (3) produzir o que eles consideram ser boa política pública.

¹⁰ Para o desenvolvimento deste trabalho, foram considerados apenas os dados do caso brasileiro.

análises técnicas que permeiam o entendimento do custeio de qualquer sistema partidário-eleitoral. É sob esse universo que as decisões são tomadas, e elas ocorrem na esfera política, claramente, mas, sob a regência de regras que delimitam as ações dos atores políticos. Não há como fugir de “tecnicismos contábeis”, como diria Bruno Wanderley Reis (2007), ao se referir ao distanciamento dos cientistas políticos dessa temática: a “modéstia” e a “humildade” (nas palavras do autor) seriam cabíveis, quando se procura adentrar em um terreno “árido”, como é o caso do financiamento do sistema partidário-eleitoral. É com esse cuidado que foram trabalhadas algumas passagens desta tese.

Para dar conta desta empreitada, a tese foi pensada da seguinte maneira: no primeiro capítulo discute-se a transferência direta de dinheiro público aos partidos. Trata-se de uma análise horizontalizada das regras que condicionam os repasses orçamentários aos partidos políticos. No capítulo seguinte, é feito um estudo do preço da mídia eletrônica (especificamente a mídia televisiva), como forma de financiamento público indireto. Antes, porém, busca-se ressaltar a essencialidade dos veículos de comunicação aos atores políticos, o que sustentaria o argumento dos preços elevados. A monetarização desse benefício público aponta para uma participação expressiva do Estado no custeio do sistema partidário-eleitoral, da mesma forma que reforça a presença dos partidos como atores importantes no processo eleitoral. Os dois primeiros capítulos explicitam, portanto, duas formas importantes de custeio público do sistema partidário-eleitoral, como também evidenciam a capacidade de ingerência do poder público na competitividade desse sistema e o custo financeiro de sua participação.

Já o terceiro capítulo da tese busca discutir e identificar o valor agregado à parcela privada na vida política, por meio de análise das regras, em dois momentos: o primeiro através do financiamento partidário, unicamente; e o segundo por meio do financiamento eleitoral. O capítulo se encerra com uma análise do formato de prestações de contas, em que se abordam, de forma isolada, as contas partidárias e eleitorais.

O quarto capítulo traz à pauta uma discussão sobre outros dois benefícios públicos concedidos aos partidos políticos no Brasil. Um refere-se à imunidade tributária concedida pela União aos partidos. Trata-se de um exercício no qual se busca trazer à tona uma análise do sistema partidário brasileiro, no tocante ao tratamento tributário a essas agremiações. Outro identifica o volume da renúncia fiscal concedida pelo poder público às emissoras de radiodifusão pela cessão dos espaços midiáticos destinados ao horário eleitoral gratuito. Ainda nesse capítulo são apresentados os custos comparados do sistema partidário-eleitoral

¹¹ Citado por Marcin Walecki, em “Dinero político y corrupción”, 2004a.

no Brasil, em que pesem os formatos de financiamento e os benefícios decorrentes da participação do Estado nesse custeio.

O último capítulo da tese ressalta os efeitos da dependência dos partidos políticos por recursos públicos e o peso que estes partidos exercem na arena eleitoral a partir dos recursos que controlam e seus impactos na competitividade dos atores políticos. Por fim, tecem-se as conclusões da tese, em que se aponta para a essencialidade dos partidos políticos, e suas lideranças, na arena eleitoral, através do uso estratégico dos recursos públicos, e também, o peso efetivo que o poder público exerce no custeio do sistema partidário-eleitoral.

CAPÍTULO I

REGRAS, REFORMAS E CONDICIONANTES DA TRANSFERÊNCIA DIRETA DE DINHEIRO PÚBLICO AOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. 1. Introdução

Este capítulo parte da aceitação de que as regras delimitam o comportamento dos atores políticos e sociais. Nesse sentido, sua construção se deu com o propósito de acompanhar a trajetória das normas que orientam o financiamento do sistema partidário-eleitoral no Brasil, mais especificamente em relação à participação pública para seu custeio. Com base nesse intento, buscar-se-á identificar os dispositivos legais que definem o repasse de recursos públicos para os partidos, pela via direta. Para tanto, será feita a análise textual das regras, desde o Código Eleitoral de 1950 e seus desdobramentos, até as regras que regeram as eleições de 2006.

A participação do Estado no custeio do sistema partidário, em geral, e no financiamento das eleições, em particular, ganha mais adeptos a cada crise em que o cenário de fundo é a relação entre dinheiro e política. O argumento a favor do financiamento público se cerca de justificativas importantes como o controle (ou mesmo redução) das distorções na competitividade do sistema eleitoral pela discrepância promovida pelo financiamento privado e a dependência dos candidatos de grandes doações. O financiamento público nivelaria as regras do jogo eleitoral e garantiria condições mínimas de equidade em relação às competências político-eleitorais individualizadas dos partidos (e candidatos). Teria, também, a função de estabelecer uma relativa independência e autonomia dos partidos em relação às incertezas quanto ao montante das doações privadas, uma vez que a garantia dos repasses públicos poderia reduzir os custos de captação de dinheiro no setor privado (Nassmacher, 2003; Speck, 2004b).

A parcela pública do financiamento direto pode ser decomposta a partir das suas aplicações no processo partidário-eleitoral. Dada a pluralidade das atividades partidárias, o Estado determina alguns pontos nos quais os recursos orçamentários podem ser utilizados pelos partidos. A alocação direta de recursos públicos para os partidos políticos (e/ou candidatos), como parte do financiamento público, diferencia-se pelo tipo de atividades ou de propósitos a que se destina (Calle, 2004; Fierro, 2005). O repasse direto de fundos públicos pode se dar por dois principais motivos: um se refere ao custeio das atividades elementares de funcionamento e arregimentação efetuadas pelos partidos políticos de maneira rotineira e de

forma atemporal; e o outro, com a finalidade de cobrir parte dos gastos de campanha, efetuados durante um espaço temporal delimitado e previsto em lei. Este capítulo se dedica ao estudo desse sistema de financiamento para o caso brasileiro, através da análise das regras e dos dados que alimentam o financiamento público no País.

Sem exceção, os autores que trabalham com o financiamento eleitoral assinalam que o desempenho nas urnas não depende unicamente do acesso aos recursos financeiros (ou estimáveis). O aporte de recursos para uma campanha eleitoral por meio do seu financiamento público (e privado) não é condição suficiente para o sucesso nas disputas eleitorais (Speck, 2003b). Esta seria, portanto, uma análise estéril.

É consenso, também, que os recursos constituem um fator de contribuição direta para esse sucesso (ou o insucesso pela sua carência) nas disputas eleitorais e de importância incontestável para a manutenção da estrutura partidária. Independentemente da ideologia partidária, o dinheiro é uma das variáveis que interferem nos resultados eleitorais. Assim, o financiamento político sempre vai representar uma questão importante para a construção de qualquer processo democrático. Não há como dissociar uma coisa da outra.

Os partidos políticos necessitam eleger o maior número possível de representantes para também sobreviverem na arena eleitoral. Além disso, necessitam de um volume expressivo de recursos para a manutenção de suas atividades políticas, dadas as necessidades práticas de funcionamento da estrutura partidária (Sorauf, 1976; Williams, 2000; Pinto-Duschisky, 2002; Walecki, 2004b).

Esta tese não ignora, porém, o peso de outras variáveis no desempenho partidário-eleitoral, apenas não se propõe a estudá-las. Talvez esse descolamento (não ingênuo) permita um aprofundamento maior nos estudos sobre a estrutura de financiamento do sistema partidário-eleitoral brasileiro ou contribua para o entendimento de como a estrutura do sistema partidário no Brasil ganha reforço a partir do momento em que os recursos oriundos do Fundo Partidário passam a ter um peso maior na composição financeira dos partidos.

Enfim, busca-se estudar aqui os formatos de repasses diretos de recursos públicos ao sistema partidário. Será analisado como o modelo adotado de financiamento partidário-eleitoral trata do custeio desse sistema por meio de transferência direta de dinheiro para os partidos políticos. Em seguida, buscar-se-á identificar o que as regras refletem em termos de valores para os partidos. Pretende-se, ainda, apontar questões sobre os custos financeiros do sistema partidário-eleitoral para os cofres públicos, de modo que se possa viabilizar o entendimento do papel do Estado. Busca-se, assim, dar uma resposta preliminar à questão sobre o quanto se gasta de recursos públicos com o sistema partidário-eleitoral no Brasil.

I.2. O início de tudo... Formulação e mudanças nas regras para o financiamento partidário-eleitoral no Brasil

As análises sobre o processo de reformas das regras de financiamento partidário-eleitoral serão feitas a partir da vigência do Código Eleitoral de 1950¹. Essa legislação demarca o começo do processo de formulação de regras sobre a condução do sistema partidário-eleitoral no Brasil, mais especificamente, tomando como ponto de partida o lado financeiro desse sistema.

Contudo, por ser um aspecto ainda incipiente, em termos de regulação, a questão do financiamento partidário-eleitoral não foi tratada de forma contundente por essa legislação. Mas, de qualquer forma, o Código definiu que a proposta orçamentária ficaria a cargo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a partir de demandas *ad hoc*, encaminhadas pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). A legislação considerou também que, em caso de créditos adicionais necessários ao custeio do processo eleitoral, os pedidos de aportes seriam direcionados ao Legislativo por intermédio do Executivo, depois de analisado o pelo TSE².

No tocante aos partidos esse Código estabelecia que as organizações partidárias com registro no TSE deveriam ter propósitos estatutários com “alcance nacional”. Portanto, já em 1950, a legislação reforçava o caráter federativo dos partidos políticos³, da mesma forma que as regras estatutárias (com caráter nacional) definiam a organização e o funcionamento dos seus diretórios e comissões provisórias. Adicionalmente, a legislação estabeleceu critérios de constituição partidária, como o número mínimo de filiados por circunscrição eleitoral.

O Código Eleitoral de 1950 previa regras de funcionamento e de organização partidária. Nesses termos, assumia o caráter de Lei Orgânica, ao definir que os estatutos partidários deveriam conter regras específicas que obrigassem os partidos a “fixar e apurar as quantias máximas [de recursos] que os candidatos poderiam despendar pessoalmente com a própria eleição”. Além da questão do limite de gastos (que prevaleceu nas legislações seguintes), o Código considerou que os partidos contemplassem em seus estatutos os limites para as contribuições e os auxílios dos seus filiados.

A legislação abordou de forma superficial questões envolvendo as doações para partidos e candidatos, porém apenas no sentido de estabelecer o que seria vedado aos partidos receberem. Como será observado, a maior parte das fontes consideradas ilegais para a doação não sofreu alterações substanciais nas legislações subsequentes. Para o Código Eleitoral de

¹Ver Lei nº 1.164, de 1950.

² Ver artigo 199, parágrafo único, da Lei nº 1.164, de 1950.

³ Ver artigo 132, § 1º, da Lei nº 1.164, de 1950.

1950, foi considerado ilegal o recebimento de recursos das seguintes fontes de financiamento: (1) contribuições diretas ou indiretas em dinheiro (ou estimável) de procedência estrangeira; (2) “receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal”; e (3) recursos diretos ou indiretos de sociedades de economia mista e das concessionárias de serviço público⁴.

As determinações desse Código prevaleceram até o início do regime autoritário no Brasil. Na análise da trajetória das regras que normatizaram o financiamento do sistema partidário-eleitoral, as alterações na legislação ganham importância para o contexto aqui delineado, principalmente por se tratar de mudanças efetivadas no início do regime militar, um ano após o golpe militar de 1964, com a aprovação de um novo Código Eleitoral⁵.

Em se tratando da questão do financiamento partidário-eleitoral, esse Código e o anterior fizeram menção apenas à dotação orçamentária destinada à Justiça Eleitoral, que deveria ser anualmente elaborada pelo TSE e de acordo com as propostas de aporte financeiro que lhes fossem remetidas pelos TREs. Os pedidos de créditos adicionais para os serviços eleitorais durante o exercício deveriam ser encaminhados segundo uma relação trimestral dos valores a serem enviados à Câmara dos Deputados. Todavia, tais medidas não garantiriam o financiamento para os pleitos, mas apenas a cobertura dos custos dos processos eleitorais⁶. O que a legislação de 1965 definiu como fonte de recursos refere-se ao custeio da Justiça Eleitoral propriamente dita, situação que não faz parte da proposta deste trabalho.

Dando prosseguimento às análises das regras, cabe destacar que, paralelamente à criação do Código Eleitoral, foi introduzida também a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP⁷) no contexto político de um regime de exceção. Entre outras prerrogativas, a LOPP de 1965 estabelecia que a constituição de um partido seria efetivada somente com a anuência de pelo menos 3% do eleitorado que votou na última eleição geral. A quantidade de eleitores teria de ser distribuída em 11 ou mais estados da federação, com o mínimo de 2% em cada um, ou um total de 12 deputados federais, distribuídos em, pelo menos, sete estados. A esses limites foi acrescida uma votação de legenda (que abrangesse no mínimo 3% do eleitorado) em eleições gerais⁸. Essas alterações demonstram um maior rigor nas regras de funcionamento partidário, comparadas às estabelecidas pelo Código Eleitoral de 1950.

A partir dessas determinações, foram estabelecidos critérios mais específicos para o cancelamento do funcionamento dos partidos que não cumprissem esses percentuais mínimos

⁴ Ver artigo 144, incisos I, II e III, da Lei nº 1.164, de 1950.

⁵ Ver Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral Brasileiro.

⁶ Ver artigo 376 da Lei nº 4.737, de 1965.

⁷ Ver Lei nº 4.740, de 1965, que institui a Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

⁸ Ver artigos 7º e 47 da Lei nº 4.740, de 1965.

exigidos. Ademais, as regras de funcionamento partidário previstas pela LOPP de 1965 exigiam, como anteriormente, percentuais mínimos de eleitores filiados aos partidos em cada circunscrição eleitoral⁹. Em outras palavras, o ordenamento das regras partidárias influi na questão financeira dos partidos, por regular o processo de funcionamento das organizações, mesmo não se referindo diretamente ao aspecto do financiamento partidário-eleitoral. Tal condição pode ser percebida a partir de proibições quanto ao recebimento de dinheiro de determinadas fontes, assim como a delegação de poderes aos partidos quanto à definição dos montantes permitidos para o dispêndio em campanhas eleitorais dos seus candidatos.

Vale lembrar que a LOPP de 1965 foi precedida pelo Ato Institucional nº 2, editado logo após as eleições para governadores, em que se extinguiram os partidos políticos, sendo responsável direto pela criação do sistema bipartidário composto por ARENA e MDB¹⁰. O AI-2 vigeu até março de 1967. Por esse decreto, o regime autoritário estabeleceu que só poderiam funcionar os partidos que agregassem pelo menos 1/3 dos congressistas. Como a ARENA, por razões óbvias, logo congregou quase 2/3, só sobraram deputados para constituir mais um partido. Portanto, as regras estabelecidas pela LOPP de 1965 não teriam relevância prática ou qualquer impacto sobre a configuração do sistema partidário: o bipartidarismo já havia sido instituído por decreto (Melo, 2007).

Já na legislação de 1965 foram previstos critérios para a condução financeira das agremiações partidárias com o propósito de adequarem seus objetivos estatutários e estratégicos de financiamento. Nos seus estatutos, de acordo com essa regra, os partidos deveriam fixar e apurar as quantias máximas de dispêndio com propaganda partidária e com gastos com candidatos, além de fixarem os limites das contribuições e auxílios de seus filiados¹¹. Essa medida estabelecia, também, critérios para a composição financeira dos partidos políticos, assim como a fixação, nos pleitos eleitorais, de limites para o recebimento de doações, contribuições ou despesas de cada comitê eleitoral. Tal condição demonstra uma tendência à regulamentação do poder econômico no interior dos partidos.

Isso porque o limite estabelecido pela legislação, no que se refere à arrecadação financeira, foi atribuído ao partido político, e um dos itens a serem fiscalizados pela Justiça Eleitoral era o cumprimento desse limite. Acontece que a regra foi dada de dentro para fora, através dos partidos, que passaram a ter a prerrogativa de definir o teto de gastos para cada

⁹ Os diretórios partidários e comissões provisórias seriam constituídos, de acordo com a Lei nº 4.740, de 1965, a partir de um número mínimo de filiados, em condições de participar de eleições, de acordo com o total de eleitores em cada municipalidade.

¹⁰ Ver artigo nº 18 do Ato Institucional nº 2, de 1965, em que extinguiu os partidos políticos e cancelou os respectivos registros.

comitê eleitoral (não especificados em montante ou percentual). No entanto, ficaria definida a “fixação, nos pleitos eleitorais de limites para donativos, contribuições ou despesas de cada comitê”¹². Tal condição limitaria o montante de doação por financiador e, assim, inviabilizaria que um único doador pudesse financiar toda a campanha.

A adoção desses critérios poderia evitar o controle de legenda por parte de membros ou grupos econômicos. Ou seja, independentemente da capacidade financeira isolada dos filiados, bem como dos doadores, a decisão do processo de custeio dos candidatos ficaria a cargo dos partidos, o que lhes conferiria maior autonomia para refutarem os chamados “donos de legenda”. Mais ainda, a regra prevista nesse Código estabelecia que todos os gastos realizados na condução da campanha, bem como o alistamento de eleitores e a propaganda institucional fossem manifestadas unicamente através dos partidos ou comitês, não sendo permitida a nenhum candidato a manifestação individualizada dessas funções¹³.

Nessa mesma linha de condução e de ordenamento financeiro dos partidos, o poder público passaria a assumir uma parcela do custeio direto do sistema partidário-eleitoral, através da criação do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (ou Fundo Partidário) pela LOPP de 1965, cujos repasses aos partidos se dariam em cotas trimestrais. Os propósitos da criação desse fundo se estenderam ao longo do tempo: manter as sedes e os serviços dos partidos, assegurar o custeio da propaganda doutrinária e política, o alistamento e as campanhas eleitorais, a manutenção de um instituto de instrução política e de formação e renovação de quadros e líderes políticos. O Fundo Partidário seria composto por: (1) multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas¹⁴; (2) pelos recursos financeiros que lhes forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; e (3) doações de particulares ao Fundo Partidário¹⁵.

Vale ressaltar que o montante do Fundo Partidário não era representativo, comparado ao período pós-1995. Em outros termos, durante 30 anos o custeio público direto do sistema partidário-eleitoral, através do repasse de dinheiro orçamentário, não representou um diferencial importante para os partidos políticos. Como é ponto inconteste que o dinheiro

¹¹ Ver artigo 54, incisos I e II, da Lei nº 4.740, de 1965.

¹² Ver artigo 58, inciso X, da Lei nº 4.740, de 1965.

¹³ Ver artigo 58, inciso X, §1º, da Lei nº 4.740, de 1965.

¹⁴ Esse tema só recebeu tratamento específico em 1998. Antes disso a questão foi tratada conjuntamente com outras questões da legislação eleitoral. A regulamentação da fonte orçamentária proveniente de multas e leis conexas (fonte 0150) foi tratada de forma isolada do restante da legislação, apenas pela Resolução nº 20.405, de 1998 que regulamentou o recolhimento das multas e a aplicação das leis conexas junto ao Fundo Partidário. Em tempo: leis conexas se referem a leis *ad hoc*, com vistas a suprir problemas orçamentários específicos relativos à composição do fundo de financiamento público dos partidos políticos.

¹⁵ Ver artigos 60 a 71 da Lei nº 4.740, de 1965.

influi no sucesso eleitoral, esse fato, *per se*, condicionaria a interferência do poder econômico nas eleições brasileiras, em qualquer época que se queira tomar como referência.

Outro aspecto que merece atenção é o fato de que a legislação não teria estipulado tetos (ou limites) para doações ao fundo provenientes de fontes privadas. Apenas inseriu a permissão para doações, sem estabelecer regras para esse financiamento. Para esse item, houve variações nas legislações posteriores, mas, ainda assim, manteve-se a permissividade desse tipo de doação nos interstícios eleitorais, ao contrário dos dois primeiros itens, que permaneceram inalterados.

As dotações orçamentárias previstas para a composição do Fundo Partidário no Código Eleitoral de 1965 passariam a ser registradas no Tribunal de Contas da União (TCU) e distribuídas ao Tesouro Nacional que, a partir daí, faria o encaminhamento ao TSE. Este órgão ficaria encarregado de distribuir os recursos aos órgãos de direção nacional dos partidos políticos, obedecendo aos seguintes critérios: (1) 20% do total do Fundo Partidário destacados para distribuição, em partes iguais, a todos os partidos; (2) 80% distribuídos proporcionalmente ao número de cadeiras na Câmara dos Deputados. Nos cálculos de proporção para distribuição dos recursos, de acordo com a LOPP de 1965, seria considerada a filiação partidária que constasse da diplomação (não pela eleição) dos candidatos eleitos. Esses critérios de distribuição dos recursos do fundo, mesmo privilegiando os partidos com maior representatividade na Câmara dos Deputados, ofereciam aos partidos menores uma parcela importante de recursos.

Do total recebido pelo órgão de direção nacional de cada partido, a regra estabeleceu a seguinte redistribuição: (1) para os diretórios regionais, a distribuição seria de 80%, no mínimo, em proporção ao número de representantes nas Assembleias Legislativas; (2) desse montante, os diretórios regionais teriam de redistribuir 60% para os diretórios municipais, proporcionalmente ao número de cadeiras que o partido tivesse obtido na eleição municipal.

O critério federativo de repasse de recursos para os diretórios subnacionais sofreu alterações ao longo dos anos, recaindo essa atribuição aos próprios partidos políticos, por meio de definições estatutárias sobre os critérios de rateio dos recursos do fundo.

Esse formato de redistribuição, entre os diretórios regionais e municipais, dos recursos provenientes do Fundo Partidário, por estabelecer previamente o montante a ser repassado, de certa forma, retiraria a autonomia da direção partidária nacional ou de membros isolados do partido quanto à alocação dos recursos. O destino dos recursos, estabelecido por lei tenderia a dificultar a manutenção de privilégios por parte da direção nacional ou mesmo individualismos dos dirigentes partidários.

Nesse ponto, vale lembrar que a manifestação partidária não encontrava respaldo no seio do regime militar. Os partidos eram vistos com maus olhos pela ditadura. Portanto, faz sentido a lógica do enfraquecimento das direções nacionais a partir da diluição dos recursos para os municípios, mesmo que esses recursos não representassem um diferencial para os partidos. Posteriormente, isso passou a fazer mais sentido ainda, uma vez que, com o tempo, a ARENA firmou-se nos pequenos municípios, e o MDB nas grandes localidades (Melo, 2007).

Por essa regra de distribuição dos recursos orçamentários, os diretórios municipais (ou as comissões provisórias) passariam a contar com uma parcela expressiva do fundo¹⁶ (o que não significaria muito em valores absolutos, dada a pouca expressividade desses recursos).

No tocante aos impedimentos para o recebimento de recursos para as campanhas eleitorais, ou mesmo para o custeio dos partidos políticos, como na legislação anterior, a LOPP de 1965 vetou as seguintes ações: (1) receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, procedente de pessoa ou entidade estrangeira; (2) receber recurso de autoridades ou órgãos públicos¹⁷; (3) receber qualquer espécie de auxílio ou de contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público¹⁸; (4) receber contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada com finalidade lucrativa¹⁹. Este último item não havia sido contemplado no Código anterior. Até 1965 havia a permissão para se efetuarem doações privadas diretamente aos partidos e aos candidatos. Esse dispositivo seria retomado em legislação posterior.

Em 1971, transcorridos seis anos da edição da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965, as regras foram recondicionadas através da aprovação de uma nova LOPP²⁰. Como alteração importante no escopo do texto, o funcionamento parlamentar²¹ foi condicionado ao partido político que contasse com 5% do total de votos na última eleição para a Câmara dos

¹⁶ Considerando os critérios estabelecidos pela legislação a distribuição dos recursos do Fundo Partidário (em valores hipotéticos atuais) ficaria da seguinte maneira: o partido teria direito a R\$100,00, sendo que o órgão de direção nacional ficaria com R\$20,00 e repassaria R\$80,00 para os regionais. Os diretórios regionais pegariam esses R\$80,00 ficariam com 40% (ou R\$32,00) e redistribuiriam os outros 60% (ou R\$48,00) para os diretórios municipais, tomando como critério o número de cadeiras obtidas nas eleições proporcionais.

¹⁷ Foi excluída do Código anterior a parte do texto que dizia “recursos de proveniência ilegal”.

¹⁸ Foi acrescida pelo artigo 91 da LOPP, Lei nº 5.682, de 1971, a seguinte redação: “(...) inclusive através de publicidade de qualquer espécie, de autarquias, empresas públicas (...) sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais”.

¹⁹ Foi acrescida pelo artigo 91 da Lei nº 5.682, de 1971, a seguinte redação: “(...) entidade de classe ou sindical”.

²⁰ Ver Lei nº 5.682, de 1971, que institui nova LOPP.

²¹ Por funcionamento parlamentar entende-se o conjunto de regras que definem a atuação dos partidos na Casa, como o direito à liderança, poder participar da divisão proporcional dos cargos da mesa, das comissões permanentes e da comissão mista de orçamento, além das CPI's e das comissões especiais destinadas a examinar projetos de lei.

Deputados, distribuídos em sete ou mais estados, com o mínimo de 7% em cada um deles²². Do contrário, os partidos teriam cancelado seu direito de funcionamento²³.

O que se pode perceber com essa alteração é uma restrição maior quanto às prerrogativas para funcionamento dos partidos políticos. Esse aumento de 66,67% (de 3% para 5%) da exigência dos votos válidos para que o partido político tivesse acesso a cadeiras no parlamento tenderia a dificultar as manifestações por meio dos organismos partidários. Adicionalmente, os critérios regionais para a manutenção dos partidos políticos foram redirecionados, restringindo ainda mais a continuidade do funcionamento dos partidos políticos. Em outras palavras, as regras eleitorais passariam a refletir com mais intensidade o contexto político vivido pelo País, reforçando o caráter bipartidário estabelecido pelo regime.

Um ano após a promulgação do novo texto para a LOPP, em 1972, o TSE lança uma resolução que trata especificamente do Fundo Partidário²⁴. Essa norma ratifica as regras já previstas na LOPP de 1971. Mantiveram-se inalterados a composição dos recursos orçamentários destinados ao fundo e os formatos de distribuição de recursos entre os órgãos de direção nacional dos partidos (20% de forma igualitária entre os partidos e 80% de forma proporcional). Também foi mantida a regra de distribuição entre os demais diretórios subnacionais. A mesma resolução do TSE de 1972 endossa o fato de que a distribuição das cotas do fundo somente seria efetuada aos diretórios partidários com registro na Justiça Eleitoral e com mandato em vigor.

A composição orçamentária dos recursos destinados ao fundo permaneceu inalterada até a legislação de 1995. Da mesma forma, permaneceram inalterados o gerenciamento dos recursos e a provisão orçamentária destinados aos partidos, assim como as regras para a distribuição para os diretórios nacionais dos partidos políticos e sua partilha com as seções regionais e municipais.

A aplicação, pelos partidos políticos, dos recursos financeiros provenientes do Fundo Partidário foi corroborada, em grande parte, por resolução específica do TSE. Acrescentou-se a ela a autonomia de cada diretório (nacional, regionais, municipais e zonais) para decidir sobre a aplicação dos recursos em reunião plenária, após receber a cota que lhes fosse destinada²⁵. Assim, o texto da resolução do TSE concede poder de decisão aos dirigentes regionais e locais, quando da aplicação desses fundos. Tal medida pode ser vista como uma

²² Ver artigo 7º da Lei nº 5.682, de 1971.

²³ Ver artigo 114 da Lei nº 5.682, de 1971.

²⁴ Ver Resolução nº 9.203, de 1972, que dispõe de instruções sobre o Fundo Partidário.

²⁵ Ver artigo 8º da Resolução nº 9.203, de 1972.

maior descentralização das decisões partidárias, mas também poderia significar maior poder às lideranças partidárias locais.

A resolução do TCU de 1974²⁶ aborda as mesmas questões referentes à composição orçamentária do Fundo Partidário, sem alterações importantes. Apresenta, no entanto, um aspecto não considerado anteriormente: a redistribuição pelos diretórios regionais, aos diretórios municipais, somente seria possível se requerida pelos diretórios, com cotas limitadas até o valor de 1/3 do maior salário-mínimo vigente à época. Essa determinação, em vigor a partir da resolução emitida pelo TCU, somente foi efetivada em lei aprovada em 1976, quando foi alterada parte do texto da LOPP, acrescentando esse item ao texto original²⁷.

No tocante ao controle e à fiscalização dos recursos transferidos pelo fundo, ficaria a cargo do TCU delimitar as normas sobre as prestações de contas dos partidos políticos. As regras definidas pelo TCU nada mais foram do que uma ratificação do que já havia sido previsto na LOPP e em leis complementares. Caberia a esse órgão a execução das auditorias financeira e orçamentária sobre os recursos do Fundo Partidário recebidos pelos diretórios ou comissões executivas dos partidos políticos e seu emprego pelos responsáveis diretos, a partir da conferência da prestação de contas encaminhada anualmente.

Na falta de prestação de contas no prazo estabelecido pela legislação, ou na sua desaprovação, total ou parcial, era prevista a suspensão de recebimento de novas cotas do Fundo Partidário. Além desse impedimento, ficariam sujeitos também à responsabilização civil e criminal os membros faltosos das comissões executivas ou dos diretórios dos partidos inadimplentes. Ainda sobre esse aspecto, a Justiça Eleitoral poderia proceder a investigações sobre a aplicação de recursos do Fundo Partidário em esfera nacional, regional ou municipal, adotando as providências que julgasse convenientes e comunicando o fato ao TCU²⁸.

Pelas regras de fiscalização do TCU, os partidos seriam organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária e o levantamento dos balanços gerais e das prestações de contas, inclusive nos diretórios municipais. Neste caso, os critérios de fiscalização das contas dos diretórios quanto ao repasse dos recursos do Fundo Partidário seria feito: (1) nos municípios de primeira categoria que recebessem cotas de até 100 vezes o valor do maior salário mínimo do País [à época]; (2) nos municípios de segunda categoria que recebessem cotas de valor superior a esse limite²⁹. Por meio dessa regra os agentes do TCU

²⁶ Ver Resolução do TCU nº 145, de 1974, que disciplina instruções sobre prestação de contas dos partidos políticos.

²⁷ Ver artigo 1º, § 1º, da Lei nº 6.365, de 1976.

²⁸ Ver artigos 1º e 2º da Resolução nº 145, de 1974.

²⁹ Ver artigo 3º, § 1º, da Resolução nº 145, de 1974.

passariam a estabelecer critérios distintos para a fiscalização dos diretórios partidários. Tal medida fazia uso do critério de relevância para a formalização das diligências junto aos diretórios pelos órgãos fiscalizadores, o que, em certa medida, tornaria mais ágil o processo de controle e de fiscalização dos recursos³⁰.

Se, por um lado, essa medida padronizaria e estabeleceria critérios que auxiliariam na condução do processo de controle e de fiscalização, por outro poderia induzir a um pragmatismo que inibiria uma fiscalização mais atenta e *in loco* junto aos municípios de menor relevância. Ora, deve-se considerar que a probabilidade de uma má interpretação do texto legal é maior em localidades menores, com menor acesso informacional, além de mais distantes da fiscalização. Enfim, de acordo com as regras previstas pela legislação do TCU, a prevalência das fiscalizações recairia sobre os maiores municípios, embora as chances de descumprimento das regras fossem as mesmas (ou maiores) nas localidades menores.

Apenas no final do regime autoritário houve reformulação nos formatos de redistribuição entre as seções regionais e municipais. No tocante à prestação de contas dos recursos oriundos do Fundo Partidário, a fiscalização permaneceu como incumbência do TCU, bem como a aplicação das penalidades pelo descumprimento dos preceitos legais³¹.

Em 1979, já nos últimos anos do regime militar, houve importantes alterações no texto da LOPP de 1971³². A nova lei pôs fim ao sistema bipartidário instituído pelo regime, possibilitando a criação de outros partidos políticos³³. Estabeleceu também outros aspectos que merecem destaque, como a perda do mandato do parlamentar de qualquer esfera que, por atitude ou pelo voto, se opusesse às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixasse seu partido, salvo para participar, como fundador, da constituição de um novo

³⁰ A contabilidade dos partidos é organizada de acordo com a lei que trata dos preceitos da contabilidade pública (Lei nº 4.320, de 1964), segundo a qual a prestação de contas deve conter o balanço orçamentário, financeiro e patrimonial e as demonstrações das variações patrimoniais dos partidos. Nas prestações de contas dos diretórios subnacionais relativos à primeira categoria, foi prevista a apresentação do registro de recebimentos e pagamentos efetuados e o respectivo saldo procedente dessa operação, além do balancete de receita e de despesa do período. Já os diretórios da segunda categoria, além das obrigações da categoria anterior, deveriam possuir o diário contábil de movimentação financeira e orçamentária, de modo que pudesse ser evidenciado o montante dos créditos orçamentários, bem como os recursos recebidos de qualquer procedência e a despesa realizada. Ver Resolução nº 145, de 1974.

³¹ Em relação ao controle financeiro, a Justiça Eleitoral fica encarregada do cumprimento das regras, exercendo fiscalização sobre o movimento financeiro dos partidos, que compreende o recebimento, o depósito e a aplicação de recursos, inclusive escrituração contábil, e atendendo às normas específicas para essa função, permanecendo iguais às previstas na legislação anterior. Ver artigos 89 a 106 da Lei nº 5.682, de 1971.

³² Ver Lei nº 6.767, de 1979.

³³ Com o fim do bipartidarismo, através da Lei nº 6.767, de 1979, além do PDS e PMDB, passaram a figurar no quadro partidário brasileiro: PTB, PDT e PT (Melo, 2004).

partido. Nesse último caso, o parlamentar somente poderia participar como fundador uma vez durante um quadriênio³⁴.

Pode-se perceber aí uma centralização das funções da direção dos partidos, o que, por sua vez, poderia implicar maior insulamento da burocracia partidária. Dessa forma, a legislação concederia maior autonomia aos diretórios partidários, em detrimento do legislador individual, enfatizando, inclusive, o procedimento referente à fidelidade partidária, amplamente debatida pela literatura³⁵. Tais determinações, ao considerarem a migração ou mesmo a indisciplina como infrações sujeitas à perda de mandato, de certo modo, ordenariam o comportamento dos atores políticos, o que tenderia a tornar menos voláteis as suas posições individuais. Quanto à permissão de funcionamento para os partidos políticos, as alterações no texto passaram a considerar que, para o registro no TSE, os partidos políticos teriam de apresentar pelo menos 10% de representantes do Congresso Nacional, além de possuírem uma votação de, no mínimo, 5% do eleitorado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, em pelo menos nove estados da federação, com o mínimo de 3% em cada um deles. Em comparação com o formato anterior, as condições para o funcionamento partidário mantiveram-se difíceis.

Por essa regulamentação, não teria direito à representação no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas o partido que não cumprisse tais critérios. Constatada essa condição, os votos dados aos candidatos seriam declarados nulos pela Justiça Eleitoral, preservando o partido e sua organização para habilitar-se a novo pleito, desde que seus órgãos dirigentes fossem mantidos³⁶. Tais regras reduziam a possibilidade de funcionamento dos partidos, estabelecendo critérios rígidos para a manutenção das legendas. No entanto, não foram aplicados na eleição de 1982, tornando-se “letra morta” (Melo, 2007). Se o fossem, o País voltaria ao bipartidarismo, e PT, PTB e PDT não teriam se viabilizado.

O formato de distribuição dos recursos provenientes do Fundo Partidário para os órgãos de direção nacional dos partidos políticos foi alterado pelo texto de 1979, passando a vigorar com os seguintes critérios de repasse: (1) 10% do total do Fundo Partidário destacados em partes iguais aos partidos em funcionamento; (2) 90% distribuídos proporcionalmente ao número de cadeiras na Câmara dos Deputados.

Essa nova regra mostra uma tendência a deslocar os poucos recursos do Fundo Partidário para os partidos com maior estruturação, privilegiados pelo critério da

³⁴ Ver artigo 72 da Lei nº 6.767, de 1979.

³⁵ A chamada fidelidade partidária foi revogada por Emenda Constitucional em 1985. Para uma maior compreensão a esse respeito ver em Carlos Ranulfo Melo (2004).

proporcionalidade. A mudança da regra, feita sob o regime autoritário, apontaria para uma redução do percentual distribuído de forma igualitária e aumento do percentual a ser alocado de forma proporcional à representatividade na Câmara dos Deputados. A base de cálculo para a repartição proporcional foi mantida, tomando por referência a filiação partidária que constasse na diplomação dos candidatos eleitos³⁷. Portanto, se o candidato eleito migrasse de partido no período entre a proclamação dos resultados das eleições e a diplomação, levaria seus votos para efeito de cálculo da fração do Fundo Partidário. Esse formato seria alterado mais adiante.

A LOPP de 1971, regulamentada pela Lei nº 6.767, de 1979, foi a última legislação a trazer alterações importantes para a condução do processo eleitoral no Brasil até o término do regime autoritário.

O que se pode perceber em relação ao arcabouço que define e regula a estrutura partidário-eleitoral ao longo do regime militar foi que se buscou reduzir as manifestações políticas ao se imporem regras mais rígidas de funcionamento ao sistema partidário. Nesse contexto, a legislação operava no sentido de restringir a participação por meio da representação partidária, ao tornar mais rigorosos os limites para o funcionamento dos partidos políticos. Tanto é assim que o sistema bipartidário teve vigência no País ao longo de quase todo o regime.

Assim como antes, a questão federativa poderia ser imaginada como uma composição estratégica adotada pelo regime. A pulverização dos recursos, por meio da legislação, entre os diversos estados e municípios tenderia a enfraquecer nacionalmente os partidos. Da mesma forma como se estabeleceu uma restrição à competição partidária, percebe-se que há uma combinação desse argumento com uma distribuição mais equilibrada do Fundo Partidário, em termos da alocação entre os níveis da federação³⁸. O que se contrapõe aqui, mais uma vez, é a pouca significância, em termos monetários, dos recursos que compunham o orçamento do

³⁶ Ver artigos 14, 16 e 17 da Lei nº 6.767, de 1979.

³⁷ Ver artigos 97 e 105 da Lei nº 6.767, de 1979.

³⁸ Com as transformações vivenciadas na área política, a partir da remodelagem do sistema partidário, em 1979, vale ressaltar que a abertura do sistema político às novas forças partidárias não seria fruto, no entanto, de uma tendência puramente irrevogável de proximidade com a democracia. Antes de tudo, na visão de especialistas, seria como uma forma de pulverizar os votos da esquerda entre mais de um partido. A extinção dos dois partidos vigentes teria como resultado a manutenção da estrutura do partido da situação (ARENA), com alteração no nome (PDS) e a divisão dos partidos oposicionistas e vários outros (Mainwaring, 2001). No entanto, o MDB, amparado pelo descontentamento da população com o regime autoritário, aglutinava uma força eleitoral extrema, fato que o credenciaria a ocupar o lugar dos herdeiros da ARENA no cenário político nacional. Desse modo, com a divisão da esquerda brasileira e a “implosão do PMDB”, além da criação de novos partidos, o PDS não seria surpreendido com os resultados das urnas (Melo, 2002a). A história não comprovaria essa estratégia.

Fundo Partidário. Os recursos públicos de custeio direto do sistema partidário-eleitoral vão ganhar uma importância maior somente em meados da década de 1990.

A descentralização partidária, associada a uma melhor distribuição dos recursos, pode ser contrabalançada pela prerrogativa legal concedida aos órgãos de direção nacional para intervirem nos diretórios hierarquicamente inferiores, seja para manter a estabilidade dos partidos, promover ajustes financeiros ou, mesmo, para destituir a direção local do partido, caso o comportamento das lideranças locais fosse divergente do previsto pelo estatuto³⁹.

A partir da segunda metade de década de 1980, portanto, após o fim do regime autoritário, foram editadas as Leis n^{os} 7.664 e 7.773, que estabeleceram normas para as eleições de 1988 e 1989 e trouxeram alterações relevantes quanto à condução do processo eleitoral no País. No entanto, no que se refere ao tema desta tese, impuseram apenas mudanças *ad hoc* e, em grande medida, se referiam ao formato das propagandas eleitorais em rádio e televisão.

Manteve-se a possibilidade de relacionar como gastos eleitorais as despesas relativas à propaganda gratuita e às pesquisas ou testes pré-eleitorais⁴⁰, e permaneceram as multas aplicadas aos partidos ou aos candidatos por infração ao disposto na legislação eleitoral.

A esse respeito não houve alteração na regra. Ora, se as multas podem ser consideradas como gastos das candidaturas, o que se poderia supor, pelo fato de o financiamento de campanhas contar com uma parcela pública dos recursos, é que os recursos públicos seriam também utilizados para pagamento de multas decorrentes de infrações dos candidatos ou dos partidos políticos. Esse procedimento vigora até os dias atuais.

Enfim, ao longo da década de 1980, a legislação eleitoral brasileira não trouxe grandes mudanças que pudessem se refletir diretamente sobre o foco de discussão deste capítulo. Apenas no último ano dessa década, com o desfecho da eleição presidencial de 1989, a temática sobre o financiamento eleitoral viria à tona. Mas, em linhas gerais, as regras de financiamento eleitoral que vigoraram até essa eleição foram as mesmas estabelecidas pela Lei n^o 6.767, de 1979.

Aqui vale lembrar que a necessidade premente de reforma na legislação eleitoral acabou sendo uma resposta à crise de corrupção alastrada no governo Collor de Mello, quando vieram à tona os financiamentos privados nas campanhas eleitorais, no chamado

³⁹ Ver artigo 28, incisos I, II e III, da Lei n^o 4.740, de 1965.

⁴⁰ A realização e a divulgação das pesquisas pré-eleitorais é um ponto recorrente em quase todas as legislações que versam sobre as regras dos processos eleitorais e, de uma maneira geral, colocam como uma obrigatoriedade das entidades ou empresas que realizarem prévias, pesquisas ou testes pré-eleitorais de colocarem à disposição

“Esquema PC”, o que culminou, juntamente com as demais denúncias de corrupção, no *impeachment* do presidente Collor. Isso se deu sob a égide de uma legislação eleitoral que proibia doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais.

Somente a partir da década de 1990 um formato mais definitivo quanto ao financiamento público eleitoral ganha espaço, como uma resposta às crises e aos escândalos eleitorais amplamente divulgados pela mídia. Como decorrência, a temática sobre o financiamento político ganharia um lugar de destaque entre os analistas políticos, assim como a participação pública mais efetiva no custeio desse sistema (Speck, 2004b).

Os procedimentos quanto à doação de recursos para as campanhas eleitorais foram alterados pela Lei nº 8.713, de 1993. No imbróglio dos episódios de malversação de recursos e de comprometimento dos resultados eleitorais, a maior participação do financiamento público (parcial ou exclusivo) poderia ser uma solução (ainda que paliativa) que reduziria o poder do grande capital privado na condução das campanhas eleitorais. Tal modelo de financiamento poderia se refletir na idoneidade dos mandatos públicos.

Essa lógica desembocaria em um aumento dos recursos públicos destinados ao custeio do sistema partidário-eleitoral ao longo da segunda metade da década de 1990. Sobre esse aspecto, Wanderley Guilherme dos Santos (1994) considera que, dada a condição prévia de “democracia de massa”, qualquer medida no sentido de redução dos custos da competição partidário-eleitoral não teria efeito direto. A questão, portanto, muda de foco. Não se refere mais à redução dos custos, mas, sim, a proporcionar condições para que o financiamento desse custo não afete o princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais. Esse princípio seria o norte a ser perseguido pelas reformas que trataram desse tema. Mas este é apenas um lado da questão. Afinal, a participação pública não alijaria, por completo, o capital privado no custeio do processo democrático. Portanto, a lógica da regulação do sistema de financiamento da política, com mais (ou apenas) dinheiro público, não visaria atacar a desigualdade, mas a falta de transparência, mesmo porque as doações de empresas foram legalizadas a partir dessa regra.

No entanto, de início, as regras definidas no governo Itamar Franco regulavam apenas a participação privada no custeio do sistema partidário-eleitoral. Não estabeleciam o formato da participação pública direta e efetiva nesse custeio, através de definições quanto à constituição orçamentária do Fundo Partidário. As considerações definitivas sobre a parcela pública na composição do fundo somente ganhariam corpo no governo seguinte.

de todos os partidos políticos os resultados obtidos, bem como informações sobre métodos utilizados e fonte financiadora dos respectivos trabalhos. Ver também artigo 26 da Lei nº 7.773, de 1989.

No governo Fernando Henrique Cardoso, houve uma reconfiguração das regras para o funcionamento parlamentar. Frente às exigências estipuladas nas legislações anteriores, as restrições foram reduzidas pela Lei nº 9.096, de 1995. Essa regra reforça o caráter nacional dos partidos, definido estatutariamente, da mesma forma que considera como critério para o funcionamento partidário uma votação correspondente a pelo menos 0,5% dos eleitores na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos por 1/3 dos estados da federação, com um mínimo de 0,10% do eleitorado em cada um. Apenas nesses casos o partido teria direito ao recebimento de recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão⁴¹.

Outro ponto merecedor de destaque é que essa legislação estabelece com antecedência (e validade até as eleições gerais de 2006), o direito a funcionamento parlamentar⁴², em todas as Casas Legislativas (para as quais tenha eleito representante), do partido que, em cada eleição, obtenha o apoio de no mínimo 5% dos votos apurados, distribuídos em pelo menos 1/3 dos estados da federação, com um mínimo de 2% do total de cada um deles⁴³. A adoção de tal procedimento parece evidenciar um caráter mais concentrado na força eleitoral, para que o partido tenha acesso aos recursos públicos diretos⁴⁴.

Além dessas determinações, a Lei nº 9.096, de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos, estabelece que tem direito ao funcionamento parlamentar o partido que tenha eleito e mantenha filiados, no mínimo, três representantes de diferentes estados da federação, além de ter eleito representante em duas eleições gerais consecutivas. Concomitantemente, o direito de funcionamento parlamentar se daria na Câmara dos Deputados toda vez que o partido elegeisse representante em, no mínimo, cinco estados da federação e obtivesse 1% dos votos apurados no País. Vale ressaltar que os partidos que não

⁴¹ Ver artigo 7º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.096, de 1995.

⁴² Mesmo sem as condições formais de funcionamento parlamentar, o partido continuaria existindo para além da Câmara dos Deputados, mas sem espaços no interior da Casa. Em relação aos recursos públicos (diretos e indiretos), os partidos passariam a ter apenas um minuto de espaço no horário eleitoral gratuito, anualmente, e o equivalente a 1% do Fundo Partidário por se tratar da distribuição igualitária. Essa determinação foi revogada em 2006 pelo TSE.

⁴³ Ver artigos 7º e 13 da Lei nº 9.096, de 1995. Tais determinações são observadas na Resolução nº 19.406, de 1995 do TSE.

⁴⁴ Vale ressaltar que essas últimas considerações quanto ao funcionamento partidário foram estabelecidas nesta legislação, porém, com data de vigência para as eleições gerais de 2006 – a chamada “cláusula de barreira”. Ou seja, transcorridos 11 anos da aprovação da Lei nº 9.096, de 1995, os partidos teriam um período para se ajustarem à nova regra que entraria em vigor para as eleições gerais de 2006. Assim se procedeu. No entanto, após as eleições, o TSE julgou inconstitucional tal medida, retornando ao que era antes.

alcançassem o desempenho determinado pela lei perderiam direito ao funcionamento nas Assembleias e nas Câmaras Municipais⁴⁵.

A legislação anterior, Lei nº 6.767, de 1979, estabelecia como requisitos para o funcionamento partidário uma votação de, no mínimo, 5% na última eleição geral para a Câmara dos Deputados⁴⁶, pelo menos por nove estados da federação, com o mínimo de 3% em cada um deles. Foram mantidas as demais condições, mas houve redução do percentual de 3% para 2% (o equivalente a uma redução de 33,33%) dos votos válidos nos estados. Portanto, as condições para funcionamento partidário foram facilitadas.

Pode-se inferir uma tendência maior em abrir espaços para as manifestações democráticas, pela via da representação partidária, em comparação com os períodos anteriores, porém, mantidas algumas das exigências em vigor no período militar.

Além do que se pôde perceber com a leitura das legislações, vale uma nota sobre os efeitos práticos das regras. Por esse ângulo, pode-se dizer que a legislação editada entre 1965 e 1979 não teve impacto sobre a dinâmica partidária real, já que o bipartidarismo havia sido imposto. Para ARENA e MDB tanto fazia se a barreira fosse de 3% ou 10%. As determinações de 1979 e de 1985 nunca foram aplicadas de fato (Melo, 2007).

Por outro lado, a relevância dessa análise não se encerra com a empiria. Isto é, apesar de a história ter demonstrado que tais regras, na prática, eram inoperáveis pelo próprio sistema bipartidário, vale a ressalva de que foram homologadas justamente pela estrutura política autoritária que regia o País e, portanto, compõem o arcabouço legal do sistema partidário-eleitoral brasileiro.

O quadro 2 relaciona, a partir de uma análise das legislações eleitorais, as principais mudanças que remetem ao funcionamento dos partidos políticos no Brasil. O funcionamento partidário ganha relevância para este estudo pelo fato de que a simples existência legal de um partido político já lhe concede o direito de receber recursos públicos originários do Fundo Partidário e tempo de acesso aos espaços na mídia eletrônica.

⁴⁵ O partido com representação na Câmara dos Deputados garante espaço no horário eleitoral gratuito e direito aos recursos do Fundo Partidário, ambos conforme o critério de proporcionalidade. Ver artigos 56 e 57 da Lei nº 9.096, de 1995, com o mesmo texto verificado no artigo 63 da Resolução nº 19.406, de 1995, do TSE.

⁴⁶ A adoção dessa nova legislação traria muitas mudanças, mas não em relação a esse ponto da lei de 1979, porque a cláusula de 5% nunca entrou em vigor.

Quadro 2: Síntese das regras mínimas para funcionamento dos partidos políticos

Legislação/Ano	Tendência ^(*) Liberal (+) Restritiva (–)	Percentual dos votos válidos em eleição geral	Distribuição dos votos válidos em estados	Percentual mínimo em cada estado	Percentual de representantes no Congresso Nacional
Lei 1.164, de 1950	(++)	Superior a 50 mil eleitores	Mínimo em 5 circunscrições	Mínimo 1 mil eleitores em cada estado	Pelo menos 1 representante
Lei 4.740, de 1965	(–)	3% no mínimo	Mínimo em 11 estados	2% em cada estado	n/a
Constituição de 1967	(–)	10% no mínimo	Mínimo em 2/3 dos estados	7% em cada estado	10% de deputados em 1/3 dos estados e 10% de senadores
EC nº1 de 1969	(+)	5% no mínimo	Mínimo de 7 estados	7% em cada estado	n/a
Lei 5.682, de 1971	(=)	5% no mínimo	Mínimo em 7 estados	7% em cada estado	n/a
EC nº11 de 1978	(–)	5% no mínimo	Mínimo de 9 estados	3% em cada estado	10% de deputados em 1/3 dos estados e 10% de senadores
Lei 6.767, de 1979	(+)	5% no mínimo	Mínimo em 9 estados	3% em cada estado	5% no mínimo
EC nº25 de 1985	(+)	3% no mínimo	Mínimo de 5 estados	2% em cada estado	n/a
Lei 9.096, de 1995	(–)	5% no mínimo ^(**)	Mínimo em 1/3 dos estados ^(**)	2% em cada estado ^(**)	n/a

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das legislações.

(*) A tendência é definida por: (+) para maior liberdade frente a legislação anterior, (–) para menor facilidade frente à lei anterior e (=) para não alterar significativamente, (++) para a legislação mais liberal e (–) para a mais restritiva.

(**) As regras quanto ao funcionamento partidário referem-se à Câmara dos Deputados e seriam aplicadas a partir dos resultados das eleições gerais de 2006. No entanto, o STF, no dia 07 de dezembro de 2006, após consumados os resultados da eleição, derrubou a chamada “cláusula de barreira”. A votação se deu a favor de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra o artigo 13 da nº 9.096, de 1995, que entrou em vigor para as eleições gerais de 2006.

Ainda tendo como foco a Lei nº 9.096, de 1995, no tocante à reforma do financiamento político no Brasil, essa regra foi modificada de forma contundente. Desde então, o sistema de financiamento passa a contar com regras mais claras para a condução do processo partidário-eleitoral, inclusive com a participação direta do poder público, ao dispor fundos orçamentários, de forma permanente (repasses mensais, e não em cotas trimestrais) para o seu custeio.

No que se refere à composição do Fundo Partidário, o texto dessa legislação estabelece uma provisão orçamentária específica para cada ano, de acordo com o número de eleitores inscritos no TSE, não dependendo unicamente das multas e das leis conexas. A partir da consolidação da fonte orçamentária para o financiamento partidário-eleitoral, o modelo brasileiro daria um formato definitivo ao que pode ser classificado como financiamento público direto efetivo, com dotação orçamentária significativa e regular, através da destinação “conta a conta” de recursos públicos para o custeio do sistema.

O Tesouro Nacional continuaria a ser o órgão encarregado de depositar a cada mês o valor referente aos duodécimos (1/12 avos) em conta específica no Banco do Brasil, à disposição do TSE⁴⁷. Também nessa conta ficaria depositado o dinheiro decorrente do recebimento de multas contra o sistema partidário-eleitoral⁴⁸. O fundo contaria também com doações diretas, tanto de pessoas físicas como jurídicas⁴⁹, além de recursos específicos previstos em lei *ad hoc*.

Outra mudança importante no modelo de financiamento público dos partidos decorre das alterações na distribuição dos recursos provenientes do Fundo Partidário entre os partidos políticos. De acordo com o artigo 41 da legislação eleitoral de 1995, a distribuição aos órgãos de direção nacional dos partidos ocorreria a partir de duas cotas, obedecendo aos seguintes critérios:

Formato de distribuição dos recursos do Fundo Partidário (artigo 41, incisos I e II – Lei nº 9.096, de 1995)

- (1) 1% do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no TSE; e
- (2) 99% do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do artigo 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados⁵⁰.

⁴⁷ O Fundo Partidário é regido pela Lei nº 9.096, de 1995, que veio em substituição à Lei nº 5.682, de 1971.

⁴⁸ O Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) classifica os recursos repassados pelo Fundo Partidário aos partidos políticos como transferência financeira a instituições privadas sem fins lucrativos, como determina a ordenação jurídica dos partidos.

⁴⁹ De acordo com Wladimir Caetano, responsável técnico pela COEPA/TSE, as doações efetuadas diretamente ao Fundo Partidário constam apenas da legislação. Na realidade não ocorrem.

⁵⁰ O artigo 13 da Lei nº 9.096, de 1995, estabelece que: “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, 5% dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, 1/3 dos estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles”.

No entanto, nas “disposições finais e transitórias” dessa mesma legislação (e por serem transitórias, o período de vigência se estenderia até 2006), o critério para a distribuição dos recursos públicos ganharia nova configuração que complementaria o estabelecido acima, com a introdução da cota de 29% do Fundo Partidário, que passaria a ser destacada para distribuição aos partidos na proporção da representação parlamentar no início da sessão legislativa, de acordo com as instruções estabelecidas pelo TSE⁵¹. Assim dos recursos totais do fundo, 29% seriam distribuídos de acordo com os critérios descritos previamente. Dos 71% restantes, 1% seria repassado de forma igualitária a todos os partidos que cumprissem a exigência de registro no TSE e 99% iriam para os partidos que ultrapassassem a cláusula de desempenho. Essa regra valeria até as eleições de 2006, inclusive⁵².

- (1) Aos partidos políticos que tiverem obtido 5%, no mínimo, dos votos válidos, sendo estes distribuídos em pelo menos nove estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles⁵³; (e/ou)
- (2) Aos partidos que tenham eleito representantes em cinco estados, no mínimo, e obtido 1% dos votos válidos no País⁵⁴.

Os partidos que cumprissem quaisquer desses critérios de desempenho definidos pela legislação (ou os dois) teriam o direito a receber essa cota do fundo. Portanto, a adoção dessa cota nada mais foi do que um reforço ao critério da proporcionalidade na distribuição dos recursos do fundo entre os partidos políticos⁵⁵. O quadro 3 torna mais clara essa distribuição.

⁵¹ Ver artigos 56 e 57 da Lei nº 9.096, de 1995, com o mesmo texto do artigo 63 da Resolução nº 19.406, de 1995 do TSE.

⁵² Informações obtidas em entrevista na COEPA/TSE, no dia 30 de janeiro de 2008, com Wladimir Caetano.

⁵³ Ver artigo 57, inciso II – que remete ao entendimento do artigo 13 da Lei nº 9.096, de 1995.

⁵⁴ Ver artigo 57, inciso II – que remete ao inciso I, do mesmo artigo, da Lei nº 9.096, de 1995.

⁵⁵ Muito embora a análise para esta tese só se estenda até 2006, cabe ressaltar que em 2007 a legislação que define a distribuição dos recursos do Fundo Partidário foi alterada, prevalecendo o seguinte critério: (1) 5% distribuídos de forma igualitária aos partidos com estatutos registrados no TSE; e (2) 95% distribuídos de forma proporcional aos votos obtidos na última eleição geral.

Quadro 3: Formato de distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 1995)⁵⁶

(A) dos 100% do Fundo Partidário	Regra original	Regra complementar	Exigência da regra
1ª Cota do Fundo: 29% dos recursos	Artigo 57 – inciso II	Artigo 57 – inciso I	Na CD, toda vez que eleger representantes, no mínimo, em cinco estados (+) nas ALs e CVs, toda vez que eleger representante e obtiver 1% dos votos válidos na circunscrição
		(e/ou)	
		Artigo 13	5% dos votos válidos no País (+) distribuição desses votos em nove estados (+) 2% dos votos em cada um desses estados
(B) dos 71% restantes: faz-se equivalência a 100%	Regra original	Regra complementar	Exigência da regra
2ª Cota do Fundo: 1% dos recursos	Artigo 41 – inciso I	Não aplicável	Registro de estatuto no TSE
3ª Cota do Fundo: 99% dos recursos	Artigo 41 – inciso II	Artigo 13	5% dos votos válidos no País (+) distribuição desses votos em nove estados (+) 2% dos votos em cada um desses estados

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da legislação sobre os partidos políticos.

Duas das cotas são, portanto, proporcionais (1ª e 3ª cota), sendo que o partido que tiver acesso à terceira forma de distribuição (99% dos 71%), necessariamente, tem acesso ao primeiro formato de distribuição (29% do fundo). Já o partido que na primeira cláusula de repasse tiver o direito à parcela dos 29% pode não ter acesso aos 99% da terceira forma de partilha dos recursos. Para cada uma das cotas proporcionais, a distribuição ocorre de acordo com o somatório dos votos válidos, considerados unicamente, aos partidos que tiveram acesso pelo critério estabelecido para a cota específica.

Em termos mais práticos, os efeitos da regra equivalem a uma distribuição igualitária do Fundo Partidário de 0,71% do total dos recursos e uma distribuição proporcional equivalente a 99,29% de todo o dinheiro público do fundo, sendo que a proporcionalidade se dá a partir de dois critérios distintos. Os formatos adotados para a distribuição dos recursos do fundo podem ser observados no quadro 4.

O que decorre dessa regra de distribuição dos recursos do fundo é que alguns partidos (os partidos com maior representação da Câmara dos Deputados) fazem jus a três critérios de repartição dos recursos do fundo. Em outras palavras, os partidos com melhor desempenho nas eleições recebem mais recursos. Na prática, portanto, já figuraria, desde 1996, a chamada “cláusula de barreira” como critério para o recebimento da maior parcela do Fundo Partidário.

O processo de revalidação dos valores (ou percentuais do fundo) destinados aos partidos segue a seguinte ordenação: a proclamação dos resultados das eleições gerais ocorre entre outubro e novembro do ano eleitoral, porém os dados para efeito de composição financeira do

⁵⁶ A confecção desse quadro contou com a colaboração de Wladimir Caetano, responsável técnico pela COEPA/TSE, em entrevista realizada no dia 30 de janeiro de 2008.

Fundo Partidário começam a vigor em fevereiro do ano seguinte às eleições gerais, ou seja, no início da legislatura seguinte. Até janeiro vigoram os repasses com base nas eleições anteriores. Como os votos para efeito de composição do fundo são computados para os partidos políticos, mesmo se o candidato eleito mudar de partido, entre a proclamação dos resultados (em outubro do ano eleitoral) até fevereiro do ano seguinte, o que conta para a composição dos valores destinados a cada partido é o equivalente aos votos obtidos nas eleições, não o tamanho da bancada no ato da posse (em fevereiro do ano seguinte).

Outro ponto importante na legislação eleitoral brasileira é o fato de que as regras de financiamento partidário-eleitoral não são vinculadas apenas aos períodos eleitorais para o custeio das campanhas. Ao contrário, o financiamento público direto tem um caráter de periodicidade quanto ao repasse do dinheiro público aos partidos políticos, principalmente para o custeio da máquina partidária. A utilização desses recursos para o financiamento das campanhas eleitorais é uma consequência prática do modelo de financiamento adotado. Mesmo porque, a legislação que trata do Fundo Partidário não ressalta o financiamento das eleições, mas apenas o financiamento aos partidos que, por sua vez, podem aplicar esse dinheiro nas campanhas. As exigências para que o partido tenha acesso aos recursos do Fundo Partidário passam pela formalização jurídica da legenda (e o cumprimento da legislação eleitoral), que não está condicionado à obtenção de um percentual determinado de votação.

Vale ressaltar que a legislação brasileira não contém destinação específica para o financiamento de eleições, não prevendo qualquer aporte adicional para esses períodos. Assim, como já frisado, o financiamento partidário no Brasil ocorre de forma permanente.

O quadro 4 apresenta as alterações proporcionadas pelas regras eleitorais no tocante à distribuição dos recursos originários do Fundo Partidário e repassados aos órgãos de direção nacional dos partidos políticos⁵⁷. Da mesma forma, contempla os repasses para as seções regionais e municipais. O que se percebe na análise dos dados abaixo é uma tendência à concentração dos recursos orçamentários nos partidos com maior representatividade na Câmara dos Deputados, em que pese a distribuição proporcional dos recursos, que acaba sendo a tônica do financiamento público.

⁵⁷ De acordo com o Wilton Freire, da CPADI/TSE, em entrevista realizada no dia 24 de janeiro de 2007, o termo “diretório nacional”, não seria a denominação correta a ser aplicada, tendo em vista os desdobramentos decorrentes da nomenclatura. É comum a utilização de “órgão de direção nacional”, sendo composto pela “comissão executiva nacional” e pelo “diretório nacional”. No entanto, não é uma regra o uso de tais referências.

Quadro 4: Síntese das regras para a distribuição de recursos públicos do Fundo Partidário aos partidos e estes aos respectivos diretórios (ou comissões provisórias)

Legislação	Lei 4.740, de 1965	Lei 5.682, de 1971	Lei 6.767, de 1979	Lei 9.096, de 1995		
Distribuição igualitária entre os partidos	20%	20%	10%	Igualitário (nova equivalência) ¹	1%	0,71%
Distribuição proporcional entre os partidos (votos obtidos para a CD)	80%	80%	90%	Proporcional transitória (antes) ²	29%	99,29%
				Proporcional número de votos ³	99%	
Distribuição entre os diretórios regionais: proporcional aos representantes nas ALs	80% no mínimo da cota recebida	80% no mínimo da cota recebida	80% no mínimo da cota recebida	De acordo com decisões internas de cada partido (estatuto partidário)		
Distribuição entre os diretórios municipais: proporcional às legendas federais obtidas na eleição anterior em cada município	60% no mínimo da cota recebida	60% no mínimo da cota recebida	60% no mínimo da cota recebida	De acordo com decisões internas de cada partido (estatuto partidário)		

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das legislações.

1. Refere-se à parcela igualitária do fundo, distribuída depois da divisão dos 29% (ou 1% dos 71% restantes).

2. Refere-se à parcela proporcional transitória, que é distribuída na primeira cota do fundo, por isso, vem antes das demais.

3. Refere-se à "cláusula de barreira", distribuída em última cota (ou 99% dos 71% restantes).

A partir da Lei nº 9.096, de 1995, a regra de distribuição dos recursos públicos às subunidades partidárias foi suprimida, deixando a cargo do partido os critérios de repasse aos seus diretórios regionais e municipais. Isso representa um importante trunfo nas mãos dos órgãos de direção nacional dos partidos políticos. Uma análise mais acurada acerca da distribuição dos recursos públicos internamente será efetuada no último capítulo da tese.

Tomando como referência o volume de recursos do Fundo Partidário destinados ao custeio financeiro dos partidos, para o ano de 2006, pode-se ter uma noção, em valores absolutos, dos efeitos de cada uma das regras de distribuição. A tabela 1 faz uma simulação, com base quadro anterior, da evolução dos repasses, porém com os valores tomados a partir do montante orçado para o fundo em 2006. Assim, para efeito ilustrativo, foram considerados os percentuais, estabelecidos em cada lei, para o financiamento público direto, supondo que na vigência das leis anteriores o montante do fundo fosse igual ao de 2006.

Tabela 1: Fundo Partidário em valores reais a partir das regras (ano-base: 2006)

Valor total do Fundo Partidário para 2006: R\$ 147.792.623				
Legislação	Lei 4.740, de 1965	Lei 5.682, de 1971	Lei 6.767, de 1979	Lei 9.096, de 1995
Igualitário	29.558.525	29.558.525	14.779.262	1.049.328 ⁽¹⁾
Proporcional	118.234.098	118.234.098	133.013.361	146.743.295 ⁽²⁾

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados coletados no TSE.

1. Parte igualitária descontada, previamente, a primeira cota de 29%.

2. Refere-se ao somatório das duas cotas proporcionais: 1ª cota de 29% (+) 3ª cota de 99% (dos 71%).

A comparação dos valores reais considerados a partir das legislações que trataram da distribuição dos recursos do Fundo Partidário demonstra o peso que o critério de proporcionalidade ganhou ao longo do tempo, pois fica explícito que a maior parte dos recursos públicos do fundo é distribuída de acordo com esse critério.

Assim, usando o mesmo montante do fundo para cada lei, podem-se perceber alguns aspectos relevantes. À exceção das duas primeiras (Leis nºs 4.740 e 5.682), em que os critérios de

distribuição dos recursos permaneceram inalterados, na Lei nº 6.767, de 1979, houve uma redução de 50% da parcela destinada à distribuição igualitária entre os partidos. Já o montante para a distribuição proporcional teve um acréscimo de 12,5%, em relação à regra anterior. Com a Lei nº 9.096, de 1995 (vigente até as eleições gerais de 2006), houve uma redução de 93% do volume de dinheiro destinado à distribuição igualitária entre os partidos. A parcela proporcional teve um acréscimo de 10,3%, comparada à legislação anterior.

Trazendo os resultados decorrentes das legislações para próximo do que a literatura aponta como os possíveis efeitos das instituições nas escolhas dos atores políticos, pode-se dizer que o entendimento das regras e os contextos em que foram elaboradas (ou reformadas) ajudam a compreender as estratégias dos representantes políticos. Douglas Arnold (1990) ressalta que a compreensão das regras pelos políticos pode levá-los a antecipar as reações de grupos sociais ou de interesse politicamente organizados. Na elaboração de estratégias, esses atores políticos buscam maximizar as chances de sucesso eleitoral e, portanto, necessitam conhecer, antes de qualquer coisa, as regras do jogo. Ou então trabalhar para que as mudanças propiciem resultados favoráveis aos seus propósitos. Em outras palavras, os postulantes a cargos eletivos (ou os próprios partidos políticos) deveriam saber a que condições de disputa vão estar submetidos, isto é, como podem obter recursos, seja para a estruturação da máquina partidária, seja para as disputas eleitorais. Desse modo, o entendimento das regras de financiamento partidário-eleitoral torna-se essencial em qualquer sistema democrático. Com efeito, as dimensões de financiamento existentes nas democracias modernas ganham um relevo analítico incondicional.

Na seção que segue, serão trabalhados os dados oficiais do TSE em relação ao repasse direto aos partidos políticos, de modo que se possam perceber os efeitos decorrentes ao longo dos últimos 20 anos, correspondentes ao período redemocratização. Na análise dos dados, poderá ser percebido como a configuração das regras fez com que houvesse uma elevação no volume de recursos públicos destinados ao custeio do sistema partidário-eleitoral, e, portanto, ressaltar a relevância do financiamento público direto para a estruturação do sistema partidário no País.

I.3. Custeio do sistema partidário-eleitoral no Brasil: as regras do financiamento público direto e a realidade dos fatos

No desenvolvimento desta seção, buscam-se identificar as variações e os efeitos na formação do orçamento destinado ao custeio público direto do sistema partidário-eleitoral no

Brasil. Trata-se de uma análise mais técnica, que se propõe a interpretar os resultados apresentados pelas regras de financiamento do sistema.

Para um melhor entendimento da relevância do financiamento público direto, será analisada a evolução dos valores que compõem o orçamento do Fundo Partidário, repassados aos partidos no período de 1987 até 2006. Para os anos de 1987 a 1993, os valores foram obtidos junto à seção de Arquivo Geral do TSE, uma vez que esses dados não estão disponibilizados eletronicamente⁵⁸. Já para os anos de 1994 a 2006, estão disponíveis na *home page* do TSE⁵⁹.

Os dados foram trabalhados de forma que se pudesse obter uma análise cronológica do montante dos recursos orçamentários destinados ao Fundo Partidário para o período⁶⁰. As análises e os valores apresentados levaram em consideração o número crescente de eleitores a cada ano, assim como foram descontados os efeitos da inflação⁶¹ (atualizados até maio de 2007).

A análise foi segmentada, tomando-se, em primeiro lugar o montante orçamentário destinado ao fundo; depois analisou-se a forma como se dá a partilha desses recursos entre os partidos políticos; e, por fim, analisou-se a distribuição intrapartidária. A análise a seguir trata somente do primeiro aspecto (relacionado ao valor total). As outras análises serão feitas no decorrer da tese.

Antes, porém, valem algumas considerações. A composição dos recursos do Fundo Partidário se dá na proposta orçamentária, a ser aprovada pelo Poder Legislativo, levando em conta os duodécimos orçamentários e a receita prevista referente às multas eleitorais e às leis conexas e suas regulamentações. A parcela mais expressiva do fundo, portanto, é a destinação dos duodécimos para o custeio dos partidos políticos. Até a entrada em vigor da Lei nº 9.096, de 1995, a composição orçamentária do Fundo Partidário contava apenas com o volume de dinheiro arrecadado pelas multas eleitorais e pelas leis conexas⁶², e os repasses ocorriam trimestralmente.

⁵⁸ De acordo com os levantamentos efetuados pela Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira (CEOFI/TSE), os dados foram catalogados pelo sistema SIAFI, a partir de 1987.

⁵⁹ Para maiores detalhes ver em: <http://www.tse.gov.br/internet/index.html>.

⁶⁰ Ver artigo 8º, inciso IV da Resolução nº 21.841, de 2004, que estabelece a destinação dos recursos do Fundo Partidário internamente nos partidos políticos, podendo ser alocados no alistamento e em campanhas eleitorais.

⁶¹ Os valores apresentados para o Fundo Partidário foram corrigidos pelos fatores de atualização monetária baseados na variação do IGP-DI/FGV de maio de 2007. A utilização desse índice, mesmo tendo surgido *a posteriori*, justifica-se pelo fato de este ser o mesmo utilizado para a atualização do valor unitário-base de R\$0,35 adotado pelo TSE.

⁶² Como por exemplo: multas por ilicitudes cometidas no processo eleitoral, desvio de verbas do orçamento, dinheiro do narcotráfico, do tráfico de armas, roubo de cargas, jogo do bicho, multas impostas aos eleitores e/ou partidos políticos por conduta ilícita, atrasos ou ausência na entrega de justificativas pelo não comparecimento nas eleições, entre outras ilicitudes, quando aplicadas ao sistema partidário-eleitoral. Já as chamadas leis conexas referem-se a solicitações *ad hoc* de recursos adicionais pelo Congresso Nacional, como já dito anteriormente.

Logo após a edição da referida lei, a provisão orçamentária destinada à composição do fundo passa a ser formada pela multiplicação do valor unitário-base de R\$0,35⁶³ (em valores reais de agosto de 1995) por eleitor registrado no TSE (até o dia 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da proposta orçamentária). Esse valor é corrigido anualmente tomando como fator de correção o IGP-DI/FGV⁶⁴.

O TSE redistribui os recursos aos partidos políticos a partir dos resultados obtidos nas últimas eleições gerais. A proposta orçamentária é efetuada anualmente pela Secretaria de Orçamentos e Finanças (SOF/TSE), sendo que o cálculo do volume de recursos destinados a cada partido, assim como a suspensão desses repasses, fica a cargo da Coordenação de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (COEPA/TSE). A distribuição do dinheiro aos partidos cabe à Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira (CEOFI/TSE), que efetua os cálculos e envia a previsão orçamentária para aprovação no Congresso⁶⁵.

A evolução do valor unitário-base no período sob análise pode ser observada na tabela 2. Os valores foram corrigidos utilizando o fator definido pela legislação. Juntamente com a correção dos valores, há a variação na quantidade dos eleitores registrados no TSE, a cada ano, apresentada na tabela 3.

Tabela 2: Valores *per capita* para formação da dotação do Fundo Partidário

Ano	Δ% anual do IGP-DI/FGV	Valor Corrigido IGP-DI/FGV
1995	---	R\$0,35
1996	9,33%	R\$0,38
1997	7,48%	R\$0,41
1998	1,71%	R\$0,42
1999	19,99%	R\$0,50
2000	9,80%	R\$0,55
2001	10,40%	R\$0,61
2002	26,41%	R\$0,80
2003	7,67%	R\$0,81
2004	12,13%	R\$0,93
2005	1,22%	R\$0,94
2006	3,52%	R\$0,97

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir da variação dos dados do IGP-DI.

Como se pode perceber, o valor *per capita* não representa, de forma isolada, um peso expressivo no orçamento. No entanto, a Lei nº 9.096, de 1995, estabelece que esse valor deve ser multiplicado pelo número de eleitores inscritos no TSE (como se pode observar na tabela 3).

⁶³ Ver artigo 38, inciso IV da Lei nº 9.096, de 1995.

⁶⁴ Uma nota ao leitor: a formação do IGP-DI leva em consideração a variação do preço do dólar americano, portanto, em alguns anos analisados, essa metodologia foi benéfica aos partidos, pois a variação expressiva da moeda norte-americana iria se refletir na correção do valor unitário-base e, por consequência, no valor total do Fundo Partidário.

⁶⁵ Informações obtidas em entrevista na SOF/TSE, no dia 24 de janeiro de 2007, com Ronaldo Sousa.

Tabela 3: Número de eleitores cadastrados no TSE (1994-2006)

Mês/Ano ⁶⁶	Número de eleitores cadastrados no TSE ⁶⁷	Crescimento populacional (Δ%)
Outubro/1994	94.782.803	---
Outubro/1996	101.284.121	6,86%
Outubro/1998	106.101.067	4,76%
Outubro/2000	109.826.263	3,51%
Dezembro/2002	115.344.489	5,02%
Dezembro/2003	116.725.157	1,20%
Dezembro/2004	121.375.456	3,98%
Dezembro/2005	122.744.666	1,13%
Dezembro/2006	125.764.981	2,46%

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados coletados no TSE.

Como a proposta orçamentária é elaborada no início do segundo semestre de cada ano, para efeito de cálculo do montante orçamentário destinado ao fundo a SOF/TSE considera a multiplicação do valor unitário-base pelo número de eleitores que consta em sua base de dados (ou seja, do ano anterior)⁶⁸. A memória de cálculo efetuada pela SOF/TSE, como exemplo, para o ano de 2006, pode ser verificada na sequência:

Memória de cálculo do Fundo Partidário: (SOF/TSE: 2006)	
Custo/eleitor em agosto de 1995:	R\$0,35
IGP-DI/FGV (agosto de 1995 a maio de 2005):	177%
Custo/eleitor a preços médios de 2005:	$(R\$0,35 \times 2,77) = R\$0,97$
Eleitorado em 31/12/2004:	121.521.071
Estimativa para o Fundo Partidário:	$(R\$0,97 \times 121.521.071) = \mathbf{R\$117.875.439,00}$

Os dados coletados junto ao TSE foram divididos em dois blocos. De início, os recursos repassados entre os anos de 1987 a 1995. Esse primeiro bloco foi analisado separadamente⁶⁹, pois os valores não eram expressivos. O segundo bloco a ser analisado vai de 1996 até 2006⁷⁰, período em que vigora uma dotação orçamentária mais robusta para o fundo. A composição integral dos recursos do Fundo Partidário pode ser observada no Apêndice I, ao final da tese.

Serão apresentados os dados referentes aos valores orçamentários do Fundo Partidário em três representações gráficas (e outro relativo a multas e leis conexas). A primeira corresponde aos anos de 1987 até 1995. O gráfico seguinte ressalta o peso das multas e das leis conexas no

⁶⁶ Os dados até o ano de 2001 foram apresentados pelo TSE apenas para os anos eleitorais e referindo-se ao número de eleitores até outubro do ano em questão. Já quanto ao número de eleitores registrados no TSE até 31 de dezembro, incluindo os anos ímpares, apenas foram disponibilizados por esse órgão a partir de 2002. Vale ressaltar que essa inconsistência quanto aos dados não vai interferir de maneira significativa, no andamento das análises.

⁶⁷ Os dados não foram obtidos para os anos de 1995, 1997, 1999 e 2001.

⁶⁸ Informações obtidas em entrevista na SOF/TSE, no dia 24 de janeiro de 2007, com Ronaldo Sousa.

⁶⁹ A constituição do Fundo Partidário data de 1965. Porém, de acordo com o técnico da biblioteca da Câmara dos Deputados, Israel Bos Bresolin, “entre 1965 a 1975, não foi encontrada nenhuma menção ao Fundo Partidário (...)”. Outro ponto que chama a atenção é quanto à disparidade de valores (...)”. Os valores para esse período não foram trabalhados, dada a divergência apontada na composição do Fundo Partidário.

⁷⁰ Uma nota técnica: entre os anos de 1996 e 2000, os recursos orçamentários do fundo não foram considerados de forma segregada: valores dos duodécimos orçamentários mais multas e leis conexas. De 2001 em diante, os dados contemplam segregadamente as fontes de recursos destinadas a esse fim.

conjunto total do fundo. O terceiro gráfico refere-se aos anos restantes até 2006. Por último, os dados são apresentados em conjunto para os 20 anos. A divisão se justifica porque, ao longo do período analisado, o Fundo Partidário foi regido por regras distintas. Como visto no quadro 4, de 1987 até 1995, a regulação do Fundo Partidário seguiu os formatos estabelecidos pela Lei nº 6.767, de 1979. A partir de 1996, após a promulgação da legislação que vincula recursos do orçamento público aos partidos, a composição orçamentária do fundo vai variar de forma expressiva, denotando uma evolução substancial dos valores repassados de forma direta.

O gráfico 1 mostra os valores orçados para o Fundo Partidário referentes aos anos de 1987 até 1995. Nesse período, os recursos públicos transferidos de forma direta não exerceram peso efetivo na composição orçamentária dos partidos políticos.

Isso se deve, primeiramente, pelas fontes orçamentárias do fundo e pelo critério de repasses aos partidos: até 1993 os valores do fundo eram repassados em quatro cotas anuais⁷¹. Em 1988, especificamente, foram distribuídas apenas duas cotas⁷² e, por essa razão, os recursos do fundo para aquele ano corresponderam ao menor montante da série, aproximadamente, 1/3 do total destinado no ano anterior. Da mesma forma, para 1992, foram apenas três cotas distribuídas, porém sem reflexos em termos do valor absoluto do fundo.

A análise comparativa dos recursos orçamentários do Fundo Partidário, para os anos de 1987 a 1995 (considerando os efeitos da inflação), não demonstrou linearidade nos valores. As variações de um ano para outro apresentaram distorções importantes como as mencionadas para o ano de 1988, que vão se refletir na comparação entre os anos. No entanto, em termos de valores absolutos, os dados demonstraram uma participação direta muito tímida do poder público no custeio do sistema partidário-eleitoral.

Por não receber recursos de fontes orçamentárias específicas e depender apenas de multas e leis *ad hoc*, o Fundo Partidário, no período, não representava uma fonte relevante de custeio partidário. Os valores são exíguos e, praticamente, não aliviam as despesas dos partidos, o que remete ao sustento privado. Deve-se considerar ainda o crescente número de partidos políticos: em 1993 já havia 21 agremiações partidárias com direito ao recebimento do fundo público.

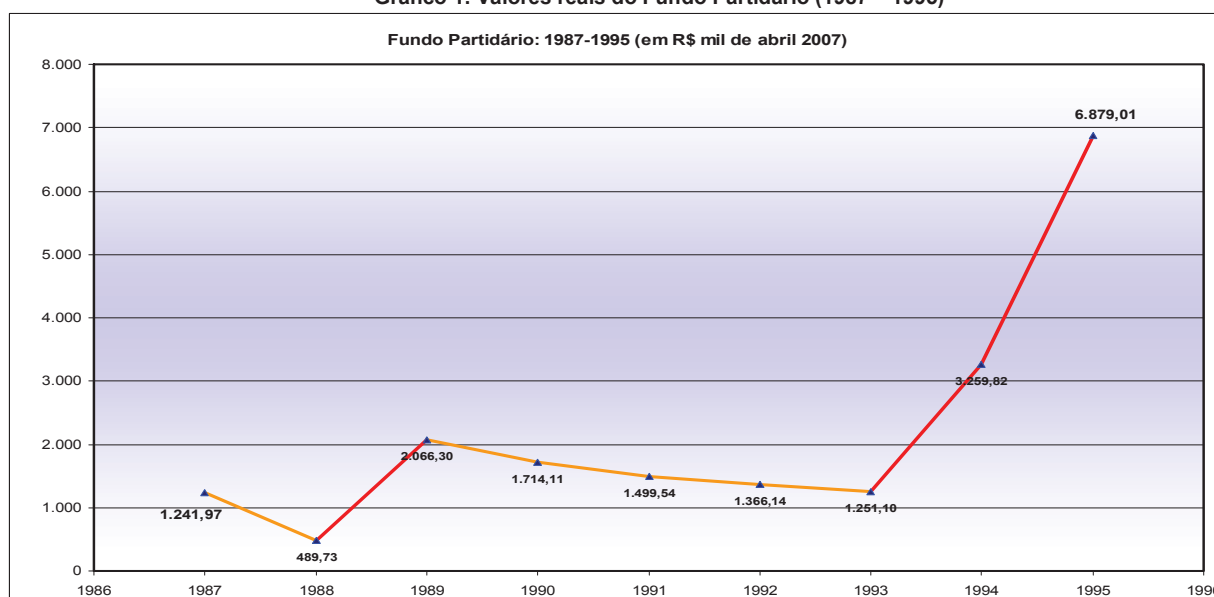
⁷¹ A partir de 1994, os recursos do fundo passaram a ser distribuídos através de duodécimos, porém foram mantidos os mesmos critérios de composição orçamentária do fundo.

⁷² De acordo com informações obtidas no TSE, através de Welter Caixeta, da Seção de Arquivo, “não existe a 3ª e a 4ª cota do Fundo Partidário de 1988”.

Em valores absolutos, o volume médio de recursos para os sete primeiros anos (de 1987 até 1993) foi de, aproximadamente, R\$1,37 milhão⁷³. Portanto, pouco dinheiro para muitos partidos. Além disso, a regra de distribuição, como em todas as edições, levou em conta o critério da proporcionalidade dos votos recebidos pelos partidos. Esse número cresce nos anos seguintes.

Os dois últimos anos dessa série se descolam dos demais em termos de volume de recursos. De 1993 para 1994 (ano de implantação do Plano Real), os valores do Fundo Partidário tiveram um acréscimo de 160,55%. Da mesma forma, de 1994 para 1995, houve um aumento de 111,02%, mas ainda aquém do que a nova legislação de 1995 iria estabelecer. A partir desse ano, o repasse passou a ocorrer através de duodécimos. A representação dos valores referentes aos repasses do fundo para o primeiro período sob análise (1987 – 1995) pode ser observada no gráfico 1. Como se pode perceber existem algumas distorções nos valores médios repassados aos partidos pelo Fundo Partidário, que não foram explicadas pelos técnicos da COEPA/TSE. Para esse período a legislação não considerava o número de eleitores cadastrados na formação orçamentária do fundo.

Gráfico 1: Valores reais do Fundo Partidário (1987 – 1995)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados no TSE.

No período de 1996 até 2006, os valores orçamentários do Fundo Partidário ganharam maior importância. O que explica essa elevação é a aprovação da nova composição do Fundo Partidário estabelecida na Lei nº 9.096, de 1995, com vigência no ano seguinte. Entre outros

⁷³ Em valores corridos pelo IGP-DI/FGV, em índices de maio de 2007.

aspectos, essa legislação estabelece uma fonte permanente de recursos orçamentários, que se somaram às multas e às leis conexas.

A introdução de um valor unitário-base (equivalente ao custo/eleitor), dado a preços médios corrigidos para os anos subseqüentes, mudou por completo a participação direta do poder público no custeio do sistema partidário-eleitoral no País.

Os dados evidenciam um adensamento maior ao se compararem os valores orçamentários destinados ao fundo, nos anos de 1995 e 1996. A elevação no volume total dos recursos do fundo toma proporções significativas, que não são observadas ao longo de todo o período analisado. No entanto, o número de eleitores não cresceu mais que 5% ao ano. Em termos práticos, a variação percentual entre o último ano da primeira série, que foi o de maior aporte financeiro desse período, correspondeu ao acréscimo de 1.750,76%, no montante dos recursos do Fundo Partidário. O que se tem com a vigência dessa nova regra é um aumento exponencial de recursos, o que vai se refletir na maior capacidade de sustentação financeira dos partidos no Brasil.

O formato adotado pela nova regra de repasse mensal dos recursos financeiros, os duodécimos, vai se refletir de forma contundente na correção dos valores a serem repassados aos partidos políticos. Como o montante oferecido pelo TSE considera apenas a proposta orçamentária, há que levar em conta que, ao se aplicar o fator de correção, os números ganham outro impacto. Isso porque, aplicando-se mensalmente o fator de correção referente ao duodécimo do mês em questão, ao final, tem-se um resultado diferente do que se fosse adotada, simplesmente, a correção pelo valor cheio. Portanto, por um critério de coerência econômica e metodológica, os dados foram corrigidos a partir da distribuição dos duodécimos, e não apenas considerando os valores orçamentários anuais.

Na análise conjunta dos dois intervalos (de 1987 a 1995 e de 1996 a 2006) fica claro que a variação mais expressiva ocorreu na mudança de um período para o outro (de 1995 para 1996).

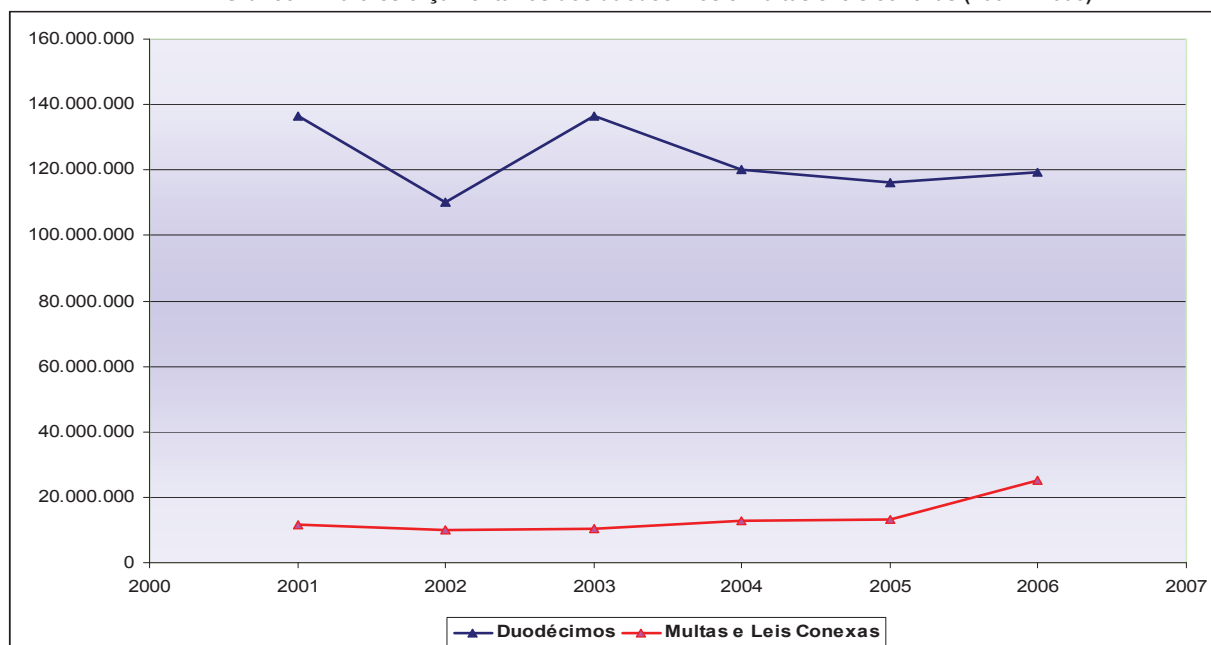
As regras mudaram alocando mais dinheiro público para o sistema partidário-eleitoral. Os cálculos dos atores políticos também mudaram dentro das regras. Isso significa dizer que todos os partidos políticos (vigentes pré-1996) alteraram seus estatutos, adequando suas regras internas à nova legislação. Afinal, seria mais dinheiro público transferido diretamente. Com efeito, tem-se que os atores simplesmente mudaram de estratégia em função das alterações nas regras (Dahl, 1989). A mudança poderia deflagrar, assim, um grande mercado partidário com o dinheiro

público. As regras, portanto, afetaram os cálculos dos atores e, por consequência, também os resultados (Mainwaring, 2001; Melo, 2004).

O que se tem claro é que há um crescimento dos valores absolutos do Fundo Partidário, o que vem se repetindo desde a vigência do novo formato. Isso ocorre não apenas pela tendência ao crescimento quantitativo do número de eleitores a cada eleição, já que o duodécimo orçamentário é balizado pelo total de eleitores cadastrados na Justiça Eleitoral, mas em função das outras fontes de custeio do Fundo Partidário.

Complementam os recursos incorporados ao fundo os valores provenientes das multas e das leis conexas, que se agregaram ao volume total dos recursos orçamentários do fundo. As multas se dividem em: (1) multas decorrentes de condenação criminal; e (2) multas que se referem às infrações à legislação eleitoral que, no entanto, não se configuram como crime – nesse caso, não possuem classificação tributária ou natureza fiscal. O conjunto dessas fontes representa, em percentuais médios, de 7,62% a 11,37% do total de recursos referentes à dotação orçamentária no período analisado⁷⁴. O gráfico 2 evidencia o peso relativo das multas no conjunto do Fundo Partidário. Vale lembrar que os valores que compõem o fundo foram apresentados de forma desagregada somente a partir de 2001.

Gráfico 2: Valores orçamentários dos duodécimos e multas e leis conexas (2001 – 2006)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados no TSE.

As multas e as leis conexas merecem algum destaque nesta análise⁷⁵. Primeiramente porque eram as únicas fontes de recursos destinados à composição orçamentária do Fundo Partidário até 1995. De acordo com Nara Camanducaia (2006), a aplicação da multa não segue o compasso do seu efetivo pagamento. As autuações ocorrem, porém não existem mecanismos para se efetuar a cobrança pelos atos ilícitos⁷⁶. Tal argumento defendido pela autora coloca em dúvida o montante apresentado na composição orçamentária do fundo, tendo em vista que o número de multas aplicadas, que é usado como base pela SOF/TSE, estaria além do montante arrecadado.

Quando as multas não são liquidadas pelos respectivos devedores no prazo estabelecido pela legislação eleitoral (decorridos 30 dias), o procedimento comum (e mais correto) seria a sua inserção como “dívida ativa” com o poder público, o que gera uma série de processos⁷⁷. No entanto, em se tratando de multas eleitorais, não é incomum o procedimento do decurso de prazo gerar, ao invés de uma inscrição na dívida ativa, o seu arquivamento.

Outro ponto que vale ser ressaltado na composição dos recursos do Fundo Partidário se refere a uma relativa autonomia concedida ao Congresso Nacional para reforçar o caixa do fundo de um ano para outro. O montante dos aportes financeiros alocados ao fundo, mesmo sendo definidos *a priori* no orçamento do ano anterior, pode, nos interstícios eleitorais, receber outros aportes financeiros, a critério de solicitações do Congresso. Uma vez aprovada a nova dotação, a distribuição dos recursos segue o mesmo formato: igualdade e proporcionalidade. Além dos aportes adicionais, o Fundo Partidário pode, ainda, contar com os recursos dos partidos políticos que tiveram suas contas reprovadas.

Nesses casos, ocorre a suspensão dos repasses do fundo, e o dinheiro que seria destinado ao partido passa a compor o total de recursos do fundo⁷⁸.

⁷⁴ A única distorção dessa média ocorre para o ano de 2006, no qual o montante da dotação orçamentária correspondente às multas atingiu a soma de 20,97% do valor total do fundo nesse ano, como decorrência do *superávit* nessa conta para os anos de 2003 a 2005.

⁷⁵ Em termos técnicos, a partir de Resolução do TSE nº 21.538, de 2003, as multas inseridas no Código Eleitoral, bem como as decorrentes de leis conexas, cobradas com base no salário mínimo, passariam a ter a UFIR (equivalente a R\$1,0641) como base de cálculo, sendo multiplicado pelo fator 33,03 (Camanducaia, 2006). Em outras palavras, a base de cálculo para as multas eleitorais se daria a partir de: R\$1,0641 x 33,03 = R\$35,13.

⁷⁶ Informações obtidas com Nara Camanducaia (Diretora do TRE-MG), em entrevista realizada no dia 06 de março de 2007.

⁷⁷ A questão se insere em uma outra categoria analítica. A inserção em dívida ativa da União ocorre apenas com débitos superiores a R\$1 mil, e o ajuizamento dos débitos, apenas com valores que superem a quantia de R\$10 mil. Segundo Camanducaia (2006), “em sua grande maioria, as multas são inferiores a R\$1 mil”. Ver artigo 1º, inciso I, da Portaria do Ministério da Fazenda nº 49, de 2004.

⁷⁸ Informações obtidas em entrevista na COEPA/TSE, no dia 30 de janeiro de 2008, com Wladimir Caetano.

Um procedimento usual na gestão dos recursos do Fundo Partidário é o que se chama em contabilidade pública de “restos a pagar”⁷⁹. Trata-se de despesas orçadas para o ano anterior e que não foram efetivamente liquidadas, sendo, portanto, transferidas para o ano seguinte. Para o ano de 2001, o volume de restos a pagar soma um total de R\$2,1 milhões. Esses valores, apesar de serem pagos no exercício corrente, não podem ser acrescidos novamente ao orçamento. O volume dessa conta representa o equivalente a 2,90% do montante do Fundo Partidário de 2000 em termos orçamentários para esse ano. Seu valor é maior que a soma do que receberam PSB e PL, juntos, naquele ano. Para os outros anos em que houve essa conta, os valores foram menos expressivos. Para os anos seguintes, ela não alcança um volume tão expressivo como em 2001.

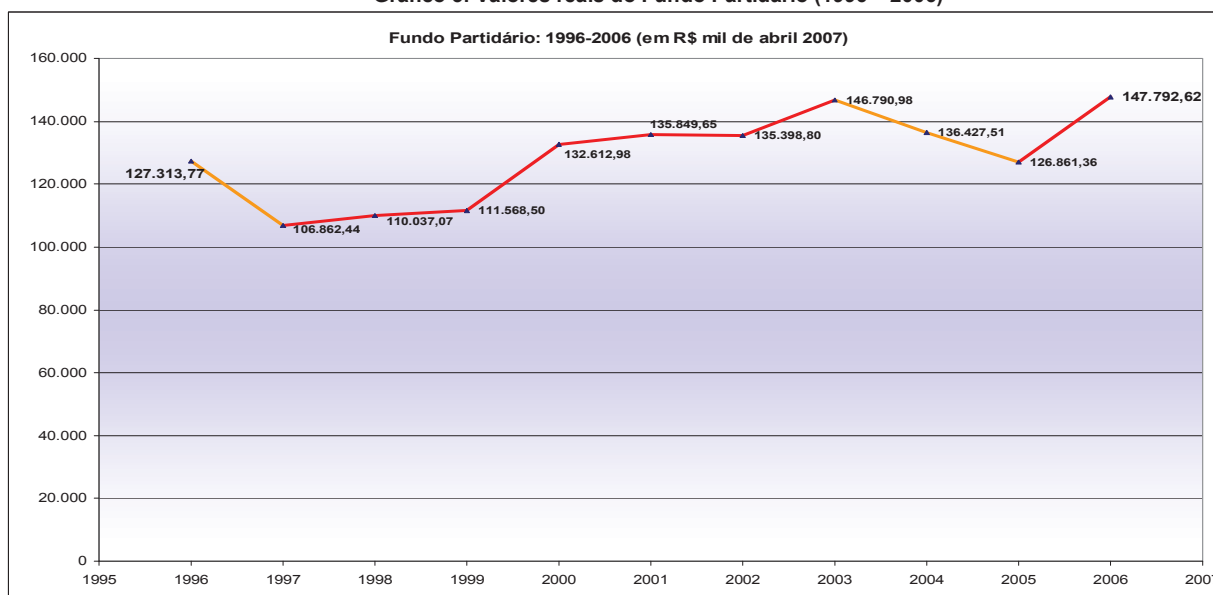
Para os anos de 2001 até 2006, a distribuição dos recursos destinados ao fundo apresenta alguma linearidade. São variações pequenas que, na maioria das vezes, se explicam por três fatores básicos: a variação do eleitorado, que teve um crescimento expressivo de 5,02% em 2002, além dos efeitos decorrentes dos fatores de correção dos dados, puxados por uma inflação média de 14,74% nesse mesmo ano; e a suspensão nos repasses do Fundo Partidário aos partidos que tiveram as contas reprovadas.

Retomando as informações tratadas anteriormente, para o ano de 2006, o valor total orçado para o Fundo Partidário teve um incremento de R\$5,6 milhões, referente às multas eleitorais e às leis conexas relativas aos anos de 2003, 2004 e 2005, que não foram contabilizados para os respectivos anos⁸⁰. O *superávit* para o exercício de 2006, em comparação com o exercício anterior, proporcionou um acréscimo de mais de 16% no volume total do Fundo Partidário. Considerando-se apenas os duodécimos orçamentários de 2005 para 2006, o acréscimo foi bem menor, de 3,73% no volume dessa dotação. O gráfico 3 mostra a evolução do Fundo Partidário para a outra série (de 1996 até 2006). Como pode ser observado no gráfico, o volume de recursos repassados de forma direta aos partidos cresceu de forma substancial, a partir da entrada em vigor da nova fonte orçamentária.

⁷⁹ As obrigações, denominadas “restos a pagar” têm como fato gerador a previsão orçamentária para um determinado exercício fiscal, em que ocorre a impossibilidade do cumprimento das obrigações assumidas pelo poder público, e são encaminhadas ao pagamento no exercício em que fora orçada. A lei que regula os preceitos da contabilidade pública define essa rubrica como sendo “(...) as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro” (ver artigo 36 da Lei nº 4.320, de 1964). Ver também, artigos 41 e 42 da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esse último artigo da LRF reconceitua o termo como “obrigação de despesa não paga até 31 de dezembro”. Em outras palavras, o saldo remanescente na conta no último dia do ano será transferido para a conta de “restos a pagar”, mas tão somente aquelas despesas que já tenham sido processadas no ano anterior.

⁸⁰ Informações obtidas em entrevista na SOF/TSE, no dia 24 de janeiro de 2007, com Ronaldo Sousa.

Gráfico 3: Valores reais do Fundo Partidário (1996 – 2006)

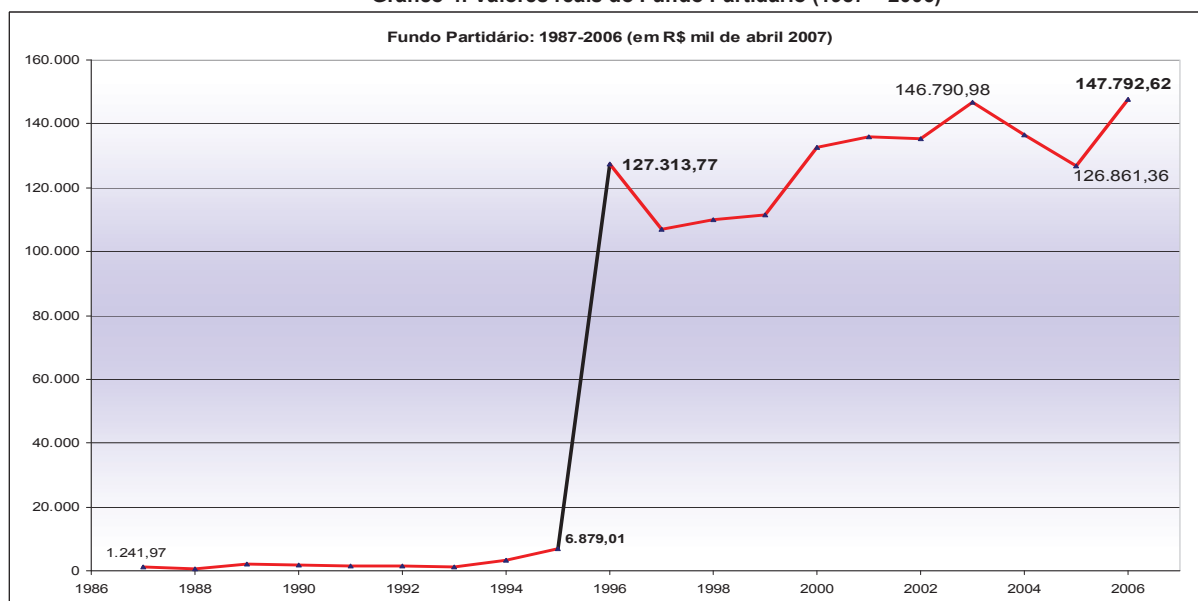


Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados no TSE.

A importância desses recursos se deve, também, ao fato de se tratar de repasses de custeio do sistema partidário, e não apenas voltados para o financiamento eleitoral. Por se tratar de um modelo de financiamento híbrido, a legislação brasileira permite incrementos com o aporte privado de recursos para o custeio partidário-eleitoral. Assim, independentemente de o ano ser eleitoral, o dinheiro público é repassado aos partidos. Como as eleições brasileiras são bianuais, o sustento das atividades partidárias é favorecido por esse aporte público.

O gráfico 4 mostra a evolução em termos de valores dos recursos públicos repassados diretamente e que ajudam a custear o sistema partidário-eleitoral brasileiro em todo o período analisado (descontados os efeitos da inflação em cada período de acordo com as regras de correção monetária praticadas pela Justiça Eleitoral).

Gráfico 4: Valores reais do Fundo Partidário (1987 – 2006)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados no TSE.

O gráfico mostra claramente o salto no financiamento do sistema partidário-eleitoral brasileiro. Após 20 anos de período democrático, marcados por dois modelos distintos de financiamento público direto aos partidos, e decorridos 11 anos de vigência do último modelo de financiamento, os efeitos já podem ser percebidos. Por outras palavras, o modelo de custeio público direto adotado no Brasil explicita alguns resultados que ressaltam a importância das regras na condução das estratégias e na competitividade do sistema partidário-eleitoral.

Ao longo deste capítulo, percebeu-se que, depois de muitas experimentações vividas pelo sistema de financiamento partidário-eleitoral brasileiro (e o gráfico 4 mostra isso) e seus desdobramentos no campo normativo e analítico, ainda não há um modelo ideal. As regras são reformadas e sempre necessitam de novas reformulações. As experimentações não deram conta de todo o imbróglio ao longo desses últimos 40 anos (de alternância entre democracia-autoritarismo-democracia) vividos pelo sistema político brasileiro.

Enfim, procurou-se mostrar neste capítulo como os valores públicos repassados diretamente às organizações partidárias como fonte de sustentação partidário-eleitoral, mesmo compreendendo uma parte pouco destacada, sobretudo pela mídia, representam um volume de recursos nada irrelevante. Há ainda outras parcelas mais significativas referentes ao financiamento público indireto e ao custeio privado.

No capítulo que segue, será feita uma análise do financiamento público indireto de custeio do sistema partidário-eleitoral, mais especificamente no que diz respeito ao horário eleitoral gratuito em rádio e televisão. A importância desse procedimento analítico ancora-se no fato de que a mídia exerce um papel essencial nas democracias contemporâneas, dada a sua capacidade de inserção social. No entanto, por se tratar de concessões públicas, os veículos de radiodifusão têm a obrigação de ceder espaços aos partidos políticos, de forma a equilibrar as oportunidades e aumentar a competitividade do sistema partidário-eleitoral.

CAPÍTULO II

HORÁRIO GRATUITO DE PROPAGANDA ELEITORAL: O VALOR DA MÍDIA PARA O SISTEMA PARTIDÁRIO-ELEITORAL BRASILEIRO

II.1. Introdução

Este capítulo busca analisar a essencialidade da mídia como veículo de informação no que se refere à comunicação política (Rubim, 1994; Gouveia, 2002). Além das funções exercidas pela mídia, seja como veículo mercadológico, seja pelo seu papel jornalístico, para o caso brasileiro, pode-se derivar outra decorrência da gratuidade dos espaços de comunicação para os partidos políticos nos veículos de radiodifusão. Por ora vale dizer que ela envolve dois tipos de propaganda: a partidária e a eleitoral. Ao longo deste capítulo, será dada maior ênfase ao Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE).

Em função da capilaridade que exercem em toda a sociedade, as mensagens transmitidas (pagas ou não) ao cidadão pela propaganda na mídia eletrônica (rádio e televisão) podem influir na decisão do voto. Funcionam como um mecanismo redutor do custo de captação de informações por parte do eleitor sobre problemas de toda ordem e analisados por ele na hora do voto (Veiga, 2001; Veiga, 2002; Borba, 2005).

Mesmo os eleitores que dizem não se interessar pelas disputas eleitorais e pelo horário eleitoral gratuito deparam com situações que mudam o cotidiano e nas quais são compelidos a opinar sobre determinado assunto decorrente das disputas eleitorais (Veiga, 2001; Reis, 2003; Jardim, 2004a). Além disso, os programas partidários e eleitorais, em blocos, não são únicos. Ao longo das programações, as inserções têm a função de abranger o maior espaço possível de cobertura. Portanto, seria difícil ficar totalmente imune ao horário eleitoral gratuito.

O tema relacionado ao acesso aos meios de comunicação, concedido aos partidos políticos, se coaduna com os princípios democráticos da equidade e do direito de informação¹. Por um lado, os partidos necessitam de espaço para divulgar suas plataformas e programas eleitorais. Por outro, é também direito dos eleitores conhecerem as propostas e se informarem sobre estas, bem como sobre as opções partidárias e eleitorais apresentadas a cada período, não importando se um partido (ou candidato) tenha mais ou menos recursos para adquirir esses espaços na mídia eletrônica.

¹ De acordo com Bruno Speck, aqui caberia mais uma distinção, na qual o direito de informação significaria: (a) direito de informar (nesse caso o partido); ou (b) direito de se informar (nesse caso o cidadão).

A Justiça Eleitoral provê os partidos políticos de condições de exercerem o direito de levar suas propostas aos eleitores através do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, o que significa que o poder público interfere no mercado de radiodifusão, estabelecendo a obrigatoriedade de transmissão gratuita dos programas partidários e eleitorais, ao mesmo tempo em que proíbe a compra de espaços midiáticos por quem quer que seja para esse fim.

Ao se analisar a questão da gratuidade da propaganda eleitoral e partidária, três variáveis devem ser consideradas: (1) a periodicidade do acesso aos meios de comunicação (se o acesso é permanente ou se ocorre apenas em períodos de campanhas); (2) a natureza do veículo utilizado (público e/ou privado); (3) o critério de distribuição do tempo na mídia eletrônica entre os partidos políticos (Rial, 2004). Neste último aspecto, cabe verificar se a distribuição ocorre de forma proporcional ao sucesso eleitoral do passado ou de forma igualitária entre os partidos.

Com a universalização do sufrágio, cada vez mais pessoas precisam conhecer as propostas dos partidos (e dos candidatos). Sem a interferência do poder público regulando esse mercado (Stratmann, 2005), o poder econômico de um grupo poderia se impor sobre os demais. Tais distorções, entretanto, não seriam fruto apenas da presença do dinheiro privado junto aos veículos de radiodifusão, pois o domínio exclusivo do Estado nesse segmento pode distorcer a competitividade do sistema partidário-eleitoral. Assim, as distorções poderiam se manifestar na distribuição desigual dos espaços publicitários entre os partidos e os candidatos.

A mídia representa hoje o caminho mais curto para o convencimento do eleitor, o que poderia desfocar a representatividade democrática a partir da presença irrestrita do dinheiro nas disputas eleitorais. Portanto, os aspectos condizentes à propaganda eleitoral assumem um peso importante nos mecanismos de financiamento e de condução orçamentária dos partidos políticos e dos candidatos individualmente.

É sabido que a mídia eletrônica não só é cara como é essencial, dadas as dificuldades de se fazer chegarem as informações ao maior número de eleitores possível. Se comparada aos demais sistemas de custeio público indireto, a mídia eletrônica ganha relevo e *status* de principal elemento de financiamento indireto do sistema partidário-eleitoral. Esse argumento ganha fôlego explicativo quando se considera o valor comercial dos espaços midiáticos destinados à publicidade partidária e eleitoral.

Nas democracias modernas, os programas eleitorais assumem, cada vez mais, um caráter complexo e caro, com o uso de recursos televisivos sofisticados e com elevado grau de profissionalização, dado pelo *marketing* eleitoral. Assim, por representarem um valor expressivo, os custos com divulgação de partidos e de candidatos podem se constituir num

diferencial nas competições eleitorais. Desse modo, os gastos com publicidade e mídia se tornam um dos principais atributos das competições eleitorais, podendo ter um impacto efetivo nas escolhas dos eleitores. Considerando esse aspecto, as disputas eleitorais seriam mais caras ainda, para partidos e candidatos, se os espaços para a veiculação de seus programas eleitorais representassem custos efetivos a seus atores. No Brasil isso não se observa, pois o sistema de radiodifusão de sons e imagens se dá por meio de concessão pública. Garantidos pela legislação, os partidos (e candidatos) veiculam suas mensagens em programas partidários e eleitorais em qualquer período de forma gratuita². Trata-se, portanto, de um benefício público essencial concedido aos partidos políticos. A mensuração desse benefício pode ser evidenciada em trabalho recente, no qual Bruno Speck (2005b) faz um cálculo estimado desse valor comercial e conclui que o benefício do HGPE monetarizado representaria algo em torno de “20 vezes o valor do Fundo Partidário e 3 vezes o valor total do financiamento de todas as campanhas eleitorais em 2002, declaradas à Justiça Eleitoral”.

Antes de entrar no assunto propriamente dito do horário eleitoral, será analisado o papel da mídia nas democracias contemporâneas e, com isso, subsidiar parte dos argumentos que a tornam essencialmente cara.

II.2. Sistema de mídia eletrônica de radiodifusão no Brasil: sobre qual recurso se está falando ?

De início, nesta seção, será ressaltada a importância da mídia, em especial, a mídia televisiva, para o desenvolvimento das democracias modernas, tanto no contexto político, quanto no econômico.

Os meios televisivos, de acordo com analistas políticos, podem ser considerados como um ponto chave para o entendimento dos custos elevados das campanhas eleitorais em qualquer democracia³. Mais ainda. Da mesma forma que possui um caráter complexo e excessivamente caro (Miguel, 1999; Albuquerque e Dias, 2002a), a mídia, como bem ressaltava Giovanni Sartori (1989), desempenha um papel importante na constituição da chamada “videopolítica”, elemento essencial aos governos, aos partidos, aos candidatos e aos próprios políticos nas democracias modernas.

² Um exemplo contrário: nos Estados Unidos, o acesso à propaganda eleitoral se dá unicamente pela compra dos espaços midiáticos.

³ Como forma de se ter noção da importância da mídia televisiva no processo partidário-eleitoral, é ponto de concordância entre os especialistas que os gastos dos partidos e dos candidatos assumiram um volume elevado a partir do momento em que as campanhas se tornaram reféns das emissoras de rádio e, principalmente, televisão.

A relevância desse instrumento para a consolidação da democracia no Brasil se deve à sua grande penetração em todo o território. A capacidade de inserção das televisões abertas é incontestável, seja como veículo de informação ou de entretenimento, porque seu alcance é maior do que o dos demais meios de comunicação existentes: a televisão está presente em 91,3% dos domicílios, cobrindo aproximadamente 99,86% do território nacional (Anatel/CPqD, 2002; IBGE/PNAD, 2004; Mídia Dados, 2007).

O quadro 5 mostra o grau de penetração da mídia eletrônica no mercado nacional por fonte de divulgação. Os dados ressaltam o peso da televisão sobre o mercado de mídia no Brasil. Levantamentos efetuados por Herz (1994), mostram que, durante as 24 horas de programação televisiva, o tempo médio que um cidadão brasileiro fica em frente a esse veículo é de quase 3h45min. O que se vê durante esse período tem um potencial elevado de interferência nas escolhas do cidadão, inclusive no tocante à decisão do voto (Veiga, 2001), portanto, de interesse público.

Nesse contexto, a televisão acaba sendo, se não o principal veículo de informação, o mais abrangente (juntamente com as rádios), com um poder de inserção social que não se percebe em outros veículos de comunicação, como se observa no quadro 5.

O avanço tecnológico e o peso dos investimentos em redes de transmissão e estações sustentam a amplitude e a abrangência desse sistema de telecomunicação no Brasil. A sofisticação do mercado midiático amplia a profissionalização e os custos dos espaços comerciais (Gomes, 1994; Azevedo, 2006). Tais questões reforçam a importância desses veículos na manutenção da democracia no País.

Quadro 5: Números dos Principais Veículos da Mídia Eletrônica Brasileira

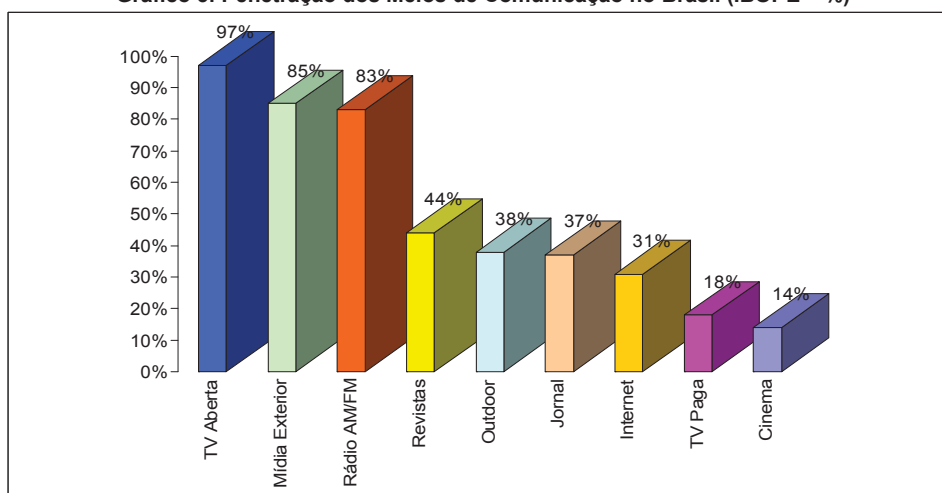
TV Aberta Domicílios com TV: 91,3% Fonte: Mídia Dados, 2007 e ANATEL, outubro/2006
TV Assinatura Domicílios Assinantes: 12% Fonte: Mídia Dados, 2007
Rádio Domicílios com Rádio: 88,2% Fonte: Mídia Dados, 2007
Jornal* Circulação Média Diária: 7.230.285 Tempo médio diário de leitura de jornal: 45,7min (de segunda a sábado) e 51,53min (aos domingos) Fonte: Associação Nacional de Jornais (ANJ), 2007/ http://www.mastersite.com.br/jornaisbrasil.html
Internet Número de usuários: 25.013.683 Fonte: Mídia Dados, 2007

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das fontes consultadas.

* Além de impressos, os jornais apresentam formatos eletrônicos pela internet.

Ainda no intuito de chamar a atenção para a importância dos meios de comunicação (em especial, televisões e rádios), no caso brasileiro, o gráfico 5 coloca em evidência a capacidade de penetração desses veículos, por alcançarem a quase totalidade da população do País. Os dados destacam a importância das TVs abertas no mercado brasileiro de mídia e evidenciam a potencialidade dessas “ferramentas” como mecanismo de acesso às informações, seja atuando como uma mídia-jornalística, seja através da propaganda paga, por meio da comercialização de espaços midiáticos junto aos anunciantes.

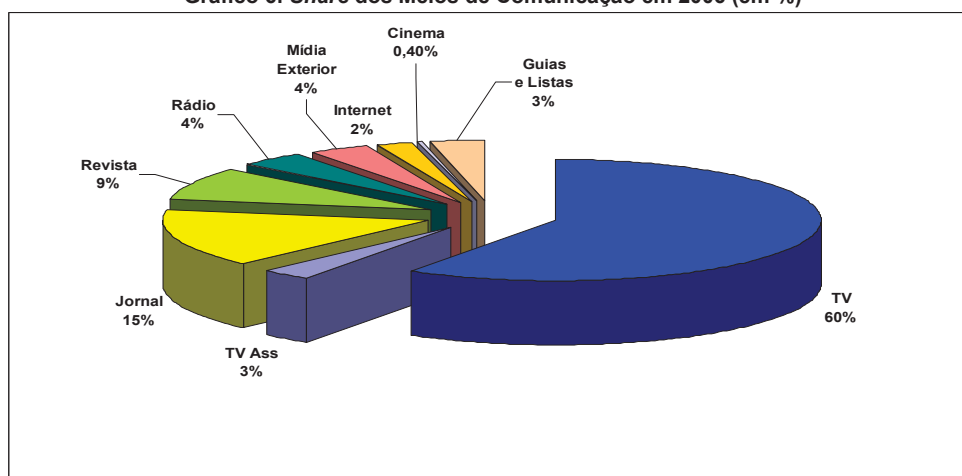
Gráfico 5: Penetração dos Meios de Comunicação no Brasil (IBOPE – %)



Fonte: IBOPE – TGI – Média Brasil: julho de 2006 a julho de 2007.

O gráfico 6 evidencia a relevância das televisões abertas para o mercado publicitário brasileiro. Mais da metade dos recursos aplicados em publicidade e *marketing* são direcionados às televisões abertas⁴. Isso reforça a importância desse recurso para a condução do processo democrático em todo o País, além de impulsionar os preços para a veiculação de imagens no meio televisivo.

Gráfico 6: Share dos Meios de Comunicação em 2006 (em %)



Fonte: Mídia Dados – Grupo de Mídia/SP, 2007.

⁴ Cabe ressaltar que os dados brutos são disponibilizados na Pesquisa Anual de Serviços (PAS), que é realizada pelo IBGE, onde se demonstra uma estimativa da distribuição da receita por produto e atividade a cada ano.

A participação de anunciantes nos veículos de comunicação segue a linha da capacidade de penetração que exercem na sociedade. A tabela 4 demonstra o distanciamento entre as TVs abertas e os demais veículos. Esses resultados, comparados com os dados dos gráficos 5 e 6, evidenciam o seguinte aspecto: os investimentos publicitários efetuados junto às TVs abertas acompanham o percentual do *share* medido para os meios de comunicação.

Tabela 4: Investimento Publicitário por Setor – Brasil (2005)

Tipo de Mídia	Participação (%)
TV Aberta	59,6*
Jornal	16,3
Revista	8,8
TV a Cabo	2,3
Rádio	4,2
Mídia Exterior	4,3
Internet	1,7
Outros	12,8
Total	100,0

Fonte: Inter-Meios/PriceWaterhouseCoopers, 2005

* Desse percentual, aproximadamente 76% são direcionados para a Rede Globo

Outro indicador da potencialidade desse veículo de comunicação pode ser percebido pelo elevado número de televisores nos domicílios brasileiros, como pode ser observado na tabela 5. Os dados deixam claro que o principal acesso às informações sobre a vida política do País se dá pela mídia eletrônica, que atinge 2/3 da população brasileira (Azevedo, 2006). Tal condição coloca esse mercado em situação privilegiada frente aos demais.

Com esse potencial todo, a mídia pode exercer interferência direta na condução da política, tanto na inversão de prioridades da agenda de discussão, inserindo novos *issues* e tornando os *decision-makers* relativamente dependentes do “humor” dos meios de comunicação, como expressando os interesses econômicos e sociais dos seus controladores ou aliados (Rial, 2004). Tal interferência ocorre, sobretudo, por intermédio das emissoras de televisão, que desempenham um papel central no que se refere à disputa, à conquista e à manutenção do poder político. Por esses e outros motivos, a mídia eletrônica torna-se um instrumento essencial para a democracia, tendo em vista a sua capacidade de fornecer “recursos cognitivos” (Miguel, 1999) aos espectadores (ou eleitores).

Tabela 5: Aparelhos de Mídia Eletrônica em Domicílios– Grandes Regiões do Brasil (2004)

Aparelhos	Domicílios particulares permanentes (%N)					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	51.752.528	3.561.524	13.090.124	23.157.114	8.198.266	3.745.500
Rádio	45.430.369 (88%)	2.599.403 (73%)	10.558.203 (81%)	21.417.655 (92%)	7.671.114 (94%)	3.183.994 (85%)
Televisão	46.733.120 (90%)	2.825.587 (79%)	10.692.259 (82%)	22.154.629 (96%)	7.693.795 (94%)	3.366.850 (90%)
Computador	8.458.311 (16%)	244.234 (7%)	891.918 (7%)	5.098.113 (22%)	1.665.204 (20%)	558.842 (15%)
Acesso internet	6.324.420 (12%)	149.020 (4%)	642.811 (5%)	3.885.377 (17%)	1.229.623 (15%)	417.589 (11%)

Fonte: Azevedo (2006).

Os números apresentados na tabela 6 mostram a relação das principais emissoras existentes no País com suas afiliadas, bem como os municípios cobertos pelos sinais dessas redes e o número de domicílios alcançados.

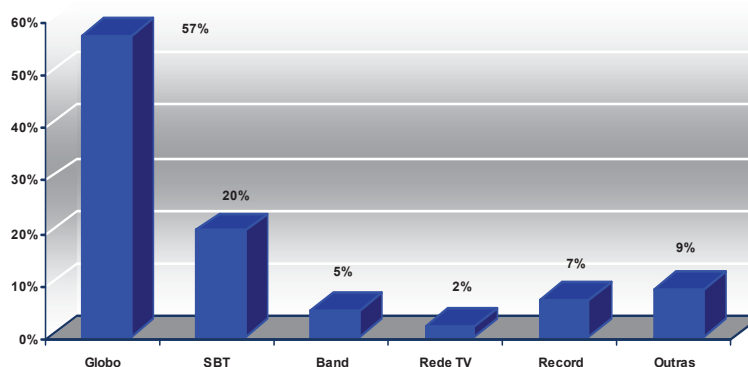
Tabela 6: Principais Redes Nacionais de Televisão

Rede	Localização da cabeça-de-rede ⁵	Estações próprias ou afiliadas		Municípios cobertos		Domicílios cobertos	
		Geradoras	Retransmissoras	Quantidade	(%)	Mil	(%)
Globo	Rio de Janeiro	113	n.d.	5.444	98,86	40.541	99,86
SBT	São Paulo	91	101	4.903	89,03	39.429	97,12
Record	São Paulo	63	n.d.	2.319	42,11	31.183	76,81
Bandeirantes	São Paulo	37	36	3.325	60,38	35.332	87,03
Rede TV!	São Paulo	21	411	3.527	64,05	32.586	80,26
CNT	Curitiba	23	60	249	4,52	14.524	35,77
Gazeta	São Paulo	1	26	247	4,49	8.929	21,99
Educativas	São Paulo / Rio de Janeiro	26	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: ANATEL/CPqD, 2002.

A tabela também evidencia o domínio da Rede Globo: a emissora atinge 44% dos brasileiros, em um universo de 49,7 milhões de domicílios com aparelho de televisão, alcança a maioria dos municípios do País e controla cerca de 80% do mercado midiático e mais que 2/3 do conjunto do mercado publicitário (Herz, 1994; Miguel, 1999; Figueiredo e Coutinho, 2003). O gráfico 7 traz o alcance da audiência das redes de TV aberta.

Gráfico 7: Share de Audiências Nacionais das Redes de TV



Fonte: Mídia Dados – Grupo de Mídia/SP, 2005.

O gráfico evidencia a supremacia da Rede Globo frente às demais. Sua audiência é mais do que o dobro da do SBT, segunda colocada no *ranking* de audiências nacionais. Esse domínio faz da emissora um “quase-monopólio”, que vai se refletir nos preços dos espaços por ela comercializados, superiores aos praticados pelas suas concorrentes. Essa supremacia se evidencia também por meio dos grupos regionais afiliados, que movimentam em todo o País jornais diários, emissoras de televisão afiliadas, além de emissoras de rádio AM e FM (Herz, 1994; Miguel, 1999).

⁵ Emissora líder ou “cabeça-de-rede” é aquela responsável pela geração dos sinais de imagem e/ou som que serão retransmitidos pelas afiliadas ou participantes da rede (Anatel/CPqD, 2002).

Não custa lembrar que os veículos de comunicação não são neutros. Por trás desse mercado sempre existirão indivíduos ou grupos controlando esses veículos. Por pertencerem a grupos privados, guiados pela lógica de mercado, os meios de comunicação de massa se distanciam do controle da sociedade. Pelo fato de se enquadrarem como empresas comerciais como outras, em um mercado competitivo, buscam sempre a maximização dos resultados com interesses e preferências intensas⁶.

A importância e a potencialidade que as emissoras de televisão representam para a democracia chamam a atenção, ainda, para outro aspecto. Elas tendem a atuar organizadamente no acompanhamento do processo de formulação (e reformulação) da legislação, de forma a pressionar o poder público para terem seus interesses atendidos (Miguel, 1999; Jardim, 2004a; Dias, 2005). Por isso, Marcus Figueiredo (1993) considera como “quase impossível” eliminar por completo algumas das predileções desse segmento e “resistir à propaganda espontânea que a mídia faz de alguns candidatos”.

Nesse ponto, a mídia se apresenta mais como veículo de jornalismo que propriamente um veículo de propaganda paga. Em outras palavras, aqui a mídia se mostra como detentora de informações e as divulga para toda a sociedade por meio da notícia jornalística. Assim, ocupa uma função relevante no processo democrático, ao fornecer à sociedade informações sobre os acontecimentos políticos que marcam a vida do País. Portanto, exerce um papel de vigilância, o chamado “*watchdog*”, no que tange a seu caráter investigativo (Azevedo, 2006). Com efeito, a mídia televisiva interfere de forma direta na condução política, pois, na condição de portadora de informações, pode desencadear determinados resultados e situações.

Em outros termos, se a mídia televisiva consegue chegar a uma dimensão geográfica tão importante (cuja capacidade técnica é previamente estabelecida) e a um contingente cada vez mais expressivo de espectadores, também pode, a partir desse reservatório de possibilidades, ser capaz de informar os eleitores e fazer penderem os resultados de determinado processo político. Nesse aspecto, o poder público legisla no sentido de evitar (ou minimizar) possíveis manobras que manipulem a opinião dos eleitores, através de órgãos de controle e de fiscalização do conteúdo apresentado por esses veículos.

Por outro lado, há que ressaltar mais um aspecto também importante nessa temática. Ora, se a mídia eletrônica (principalmente a televisiva) possui uma capacidade de penetração tão ampla e se, concomitantemente, representa o principal portal de informações para a sociedade, também pelas mesmas razões, não poderia ser mesmo um veículo barato. Como

⁶ Cabe ressaltar que esse não é o problema em foco nesta seção: aqui a mídia é tratada como um recurso público e não como recurso de mercado.

um veículo de propaganda paga, as emissoras de televisão se valem de todo esse cabedal técnico e de sua penetração em diversas localidades para estabelecer valores para suas tabelas de preços. Ou seja, pela abrangência e pela importância desses espaços, as informações veiculadas pelos meios televisivos ocorrem através de inserções, cujos preços seguem a potencialidade do setor, o que os deixa mais caros.

Isso posto, pode-se ter uma ideia do tamanho do recurso controlado pelo Estado e colocado à disposição dos partidos políticos pela gratuidade da veiculação (no rádio e na televisão) de programas partidários e eleitorais. O HGPE constitui, portanto, um benefício público oferecido pelo Estado.

Mas, independentemente do aspecto de condução da democracia partidário-eleitoral, tem-se, na literatura especializada, a convicção de que o uso dos veículos de mídia nas campanhas eleitorais representa um custo cada vez mais elevado, acirrando ainda mais a competição partidário-eleitoral (Pacheco, 1994; Zovatto, 2004; Rial, 2004; Speck, 2005b).

Portanto, a comunicação de massa, sobretudo por meio da televisão e do rádio, assume um papel essencial nos sistemas políticos contemporâneos, de tal forma que os partidos, assim como a maioria dos candidatos isoladamente, não teriam condições financeiras para arcar com esses custos, sem o auxílio do Estado (Zovatto, 2004; Speck, 2005b), através do financiamento público indireto, aqui representado pelo horário eleitoral gratuito. Não custa relembrar que o atual modelo brasileiro não permite a compra de espaços na mídia eletrônica⁷.

Ao assumir a administração do uso da mídia eletrônica nas campanhas eleitorais, através do HGPE, o Estado chama para si a responsabilidade de garantir o acesso (igualitário e proporcional) dos partidos políticos (e estes aos candidatos) ao sistema de radiodifusão. Um mecanismo que estimularia a competitividade do sistema partidário-eleitoral. Da mesma forma, reduziria as investidas do poder econômico e das emissoras de radiodifusão, ao impedir a compra de espaços midiáticos pela via do mercado⁸ e a cessão desses espaços – aos partidos (ou candidatos) – pelas emissoras fora do estabelecido pelo HGPE.

⁷ As restrições à compra de mídia eletrônica referem-se apenas aos veículos de radiodifusão. No caso da utilização de propaganda por computador e internet (que são, também, veículos de mídia eletrônica), não existem impedimentos, ou monopólio do Estado. Os candidatos podem pagar por esses serviços. As regulamentações quanto ao uso são definidas pelo TSE.

⁸ A publicidade em imprensa escrita não segue a mesma regra. Há a permissão de que se possa recorrer ao mercado para adquirir espaços, tanto em jornais como em revistas, variando entre uma legislação e outra, apenas o relativo ao espaçamento máximo a ser utilizado nesses veículos. Essas restrições se referem aos tamanhos dos espaços comprados nesses veículos. Portanto, ao mesmo tempo em que se inibe a prevalência do capital ao se proibir tempo de mídia em rádio e televisão, a mesma regra não se aplica à imprensa escrita. Ver artigo 44 da Lei nº 9.504, de 1997 e, mais recentemente, pela Lei nº 11.300, de 2006.

O que se quis mostrar aqui, ainda que de forma superficial, é a potencialidade do recurso vinculado ao tempo de exposição na mídia, bem como a relevância dos veículos informacionais de radiodifusão para as democracias modernas. Desse modo, uma primeira questão pode ser dada pela capacidade que a mídia eletrônica possui como detentora de informações. Nesse caso, pode exercer um peso expressivo nas escolhas dos eleitores por meio de um ponto de vista específico, que reflete a realidade social apresentada aos espectadores-eleitores (Miguel, 1999). A segunda questão considera a mídia eletrônica como portadora de propaganda paga. Assim, dada a capacidade de oferecer informações a um conjunto amplo de consumidores, espalhados em todo o território (de fácil ou de difícil acesso), justificam-se os preços crescentes a serem pagos por esses espaços de inserção, do ponto de vista das emissoras. Dito isso, fica patente que a gratuidade concedida pelo Estado aos partidos políticos através do horário eleitoral compreende um recurso público de grande importância e essencial à condução de um processo democrático-partidário.

Nesses termos, o horário eleitoral gratuito valoriza e fortalece as imagens partidárias (e dos candidatos) perante os eleitores. Isso representa, portanto, um estímulo essencial à competição partidário-eleitoral. Aos partidos cabe a cobertura dos gastos (que não são poucos) para a preparação dos programas eleitorais⁹.

Ora, se a aquisição dos espaços de inserção na mídia eletrônica é sabidamente cara (em função de todas as variáveis já mencionadas) e se é essencial aos atores políticos o acesso a esse meio de comunicação – para que se possa ter um mínimo de competitividade –, o fato de a legislação conceder gratuidade pelo uso desse recurso corresponderia a um incentivo fundamental no jogo político.

Enfim, o que se procurou ressaltar nesta seção foi a essencialidade dos veículos de radiodifusão para a democracia e para o sistema partidário-eleitoral, em particular. Ciente da amplitude de penetração que tem a mídia nos espaços sociais e do peso a ela atribuído para a transmissão das mensagens partidárias ou eleitorais, o Estado entra como agente regulador desse recurso através do horário eleitoral gratuito. É o que será visto na seção seguinte.

⁹ Analistas como Bruno Speck (2003a) e Torquato Jardim (2004b) consideram que os custos referentes à produção de programas eleitorais para emissoras de rádio e de televisão podem alcançar o montante de R\$20 milhões, para a realização de uma campanha para eleições presidenciais no Brasil. A análise dos custos individualizados de campanhas eleitorais não será objeto de estudo desta tese.

II.3. Condicionantes do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral: uma análise temporal da legislação eleitoral brasileira

A análise apresentada nesta seção parte do estudo das legislações que regulam a propaganda partidário-eleitoral e a sua inserção no cotidiano político brasileiro. Para tanto, será feito um acompanhamento (ainda que sucinto) das principais regras que trataram (e tratam) dessa temática.

Este estudo tem início com a análise da lei criada para regulamentar a propaganda eleitoral no Brasil, datada de 1950¹⁰. A partir dela, as regulamentações de acesso às emissoras de rádio e de televisão passaram a fazer parte do arcabouço legal do País, estipulando regras para os horários de propaganda eleitoral de acordo com o caráter de cada pleito (Rodrigues, 1981; Miguel, 1999; Jardim, 2004a). Muito embora não houvesse a gratuidade para partidos e candidatos, a legislação obrigava as emissoras a disponibilizarem espaços na mídia para a veiculação da propaganda partidária. Representa, portanto, uma ruptura na programação normal das emissoras de radiodifusão.

Dez anos depois, o TSE lançou resolução que corroboraria o Código de 1950¹¹. Há que ressaltar que a única menção à propaganda televisiva, na resolução do TSE, se limitava a considerar que as emissoras ficariam sujeitas às mesmas regras previstas para as rádios no tocante à rotatividade de tempo de veiculação entre os partidos e ao cumprimento da tabela de preços de forma igualitária¹². O procedimento que envolvia a mídia eletrônica paga era similar ao vigente no modelo norte-americano, segundo o qual os acessos aos meios de comunicação eram custeados pelos partidos e pelos candidatos (Schimitt; Carneiro e Kuschner, 1999; Mendes, 2000; Jorge, 2003).

Sobre esse aspecto, vale ressaltar que a regulamentação vigente para a propaganda política americana é amplamente flexível e liberal, visto que os candidatos adquirem o espaço nos veículos de comunicação. No entanto, é mantida a obrigatoriedade de as emissoras oferecerem os mesmos espaços (com os mesmos preços) para todos os candidatos. Prevalece, portanto, uma questão mercadológica, onde a oferta é igualitária para todos os candidatos, mas a demanda se efetiva apenas para aqueles com maior disponibilidade financeira (Lima, 1994; Figueiredo; Aldé; Dias; e Jorge, 1998). A regulação passa pela exigência de as

¹⁰ Ver Lei nº 1.164, de 1950.

¹¹ Ver artigo 16, § único, da Resolução nº 6.508, de 1960.

¹² Ver artigo 130 da Lei nº 1.164, de 1950, e, posteriormente, o artigo 16 da Resolução nº 6.508, de 1960. Nele se considera que as “estações de rádio [excetuadas as públicas] nos 90 dias anteriores às eleições gerais ou as que se realizarem, em cada circunscrição, município ou distrito, reservarão, diariamente, duas horas à propaganda

emissoras manterem os mesmos preços para todos os candidatos, sem exceção. Não existe gratuidade fornecida pelo Estado como forma de financiamento público indireto.

O acesso gratuito aos espaços nos meios de comunicação, pela via da propaganda eleitoral, somente foi proporcionado em 1962, dando início ao Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE¹³). A adoção desse procedimento se rendeu à obviedade de que a comunicação seria indispensável para qualquer atividade política, que requeria meios ou veículos para se propagar. Assim, estar-se-ia estendendo as oportunidades de veiculação de propostas aos partidos como um todo, independentemente da capacidade financeira de cada partido (ou candidato). A adoção de tal critério de acesso à mídia tornaria as condições de disputa partidário-eleitoral mais equilibradas entre os concorrentes, minimizando a influência de critérios puramente econômicos, como já ressaltado. Tal iniciativa reduziria o peso do dinheiro no processo eleitoral (Veiga, 2001; Gomes, 2003; Miguel, 2003).

O Código Eleitoral brasileiro de 1965 estabelecia que toda propaganda eleitoral deveria ser realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles custeada¹⁴. A responsabilidade partidária se estenderia também aos excessos praticados pelos candidatos. Contudo, o Código não fez menção à concessão de propaganda gratuita junto aos veículos de radiodifusão, tampouco à proibição desse tipo de veiculação paga.

Este tema é tratado também na LOPP de 1965, na qual se estabeleceu que os partidos políticos teriam assegurado, ao menos duas vezes ao ano, o direito de difusão e transmissão gratuita da propaganda partidária pelas empresas transmissoras de radiodifusão¹⁵. As emissoras ficariam obrigadas a conceder, fora dos períodos eleitorais, espaço de uma hora para os partidos políticos apresentarem seus programas¹⁶. A aprovação dessa regra, no entanto, não excluiria o uso de propaganda paga no rádio e na televisão.

A legislação que tratou especificamente da propaganda partidária e eleitoral proibiu a cobrança, por parte das emissoras, de preços superiores aos vigentes nos “seis meses

partidária, sendo uma delas, pelo menos, à noite, destinando-as sob rigoroso critério de rotatividade, aos diferentes partidos, mediante tabela de preços iguais para todos”.

¹³ Ver Lei nº 4.115, de 1962, aprovada por intermédio do deputado federal Adauto Cardoso, dando origem ao Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (o chamado “Guia Eleitoral”). Essa legislação previa em seu escopo a gratuidade da propaganda eleitoral nas estações de radiodifusão e televisão (Jardim, 2004a).

¹⁴ Ver artigo 241 da Lei nº 4.737, de 1965 (Código Eleitoral), que estabelece que, “toda propaganda eleitoral deve ser realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-se-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos”, sendo corroborada pelas legislações seguintes. Esse formato da legislação foi corroborado no ano seguinte, através do artigo 2º da Resolução nº 7.886, de 1966, que estabeleceu que toda propaganda eleitoral ficaria a cargo dos partidos políticos (responsabilidades e custeio), sendo atribuída solidariedade em caso de “excessos praticadas pelos seus candidatos e adeptos”.

¹⁵ Var artigo 75, inciso III, da Lei nº 4.740, de 1965.

¹⁶ Ver artigo 250 da Lei nº 4.737, de 1965, que institui o Código Eleitoral. Tal obrigatoriedade foi posteriormente extinta com a Lei nº 4.961, de 1966, sendo revogada a obrigatoriedade pelo artigo 107 da Lei nº 9.504, de 1997.

anteriores para a publicidade comum¹⁷”, prevalecendo, assim, a convivência entre propaganda eleitoral gratuita e propaganda paga durante 12 anos. A proibição de propaganda paga se deu apenas em 1974¹⁸.

Sobre a convivência entre os dois formatos de propaganda eleitoral (gratuita e paga), Juan Rial (2004) considera que haveria sempre uma condição de desequilíbrio de possibilidades a favor das campanhas mais endinheiradas, na medida em que o modelo de financiamento permitia a conjugação de publicidade gratuita nos meios de comunicação eletrônicos (rádio e televisão) com publicidade paga.

Mais adiante, em 1976, foi outorgada a chamada “Lei Falcão¹⁹”, estipulando regras mais rígidas para a veiculação da propaganda partidário-eleitoral gratuita²⁰. A mais eminente das restrições se referia à proibição de divulgação das mensagens dos candidatos e partidos, o que atingiria, principalmente, a oposição ao regime (Rodrigues, 1981; Lima, 1994). Tais condições vigoraram até as eleições de 1982. Porém, segundo Vladimyr Jorge (2003), coexistiram com interpretações autônomas por parte da Justiça Eleitoral, que permitia, entre outras coisas, a realização de debates entre os candidatos e o retorno da propaganda paga no rádio e na televisão, que foi mantida até a Constituição Federal de 1988²¹.

Portanto, pode-se dizer que a legislação eleitoral ganhou delineamentos mais rígidos no tocante às regras que orientam os horários de propaganda eleitoral no período militar. Mesmo assim, esta foi capaz de sobreviver durante o regime, apesar das “manipulações e alterações” ocorridas em seu escopo (Speck, 2003b).

A partir da década de 1980, os veículos de comunicação eletrônicos, sobretudo a televisão, ganharam maior visibilidade e importância no jogo político, dada a sua capacidade de inserção em todas as camadas sociais. Esse recurso passa a dar um novo formato ao que se pode denominar de “videocracia”.

Autores como Marcus Figueiredo e Alessandra Aldé (2005) consideram que a propaganda eleitoral exerce três funções essenciais no processo competitivo: a condição que propicia ao partido (ou ao candidato) de reforçar no eleitor a intenção de voto; outra que se

¹⁷ Ver artigo 28 da Resolução nº 7.886, de 1966.

¹⁸ Ver Lei nº 6.091, de 1974, de iniciativa do deputado Etelvino Lins (ARENA-PE). Com essa regra chega ao fim a propaganda política paga na televisão que, desde 1962, dividia o espaço com a propaganda gratuita.

¹⁹ Ver Lei nº 6.339, de 1976, que ficou assim conhecida pelo seu autor, o então Ministro da Justiça, Armando Falcão, que limitou a propaganda eleitoral na televisão e no rádio à veiculação exclusiva da foto e do currículo dos candidatos e número de registro na Justiça Eleitoral, sendo proibidos quaisquer outros tipos de propagandas.

²⁰ Ver artigo 250 da Lei nº 6.339, de 1976.

²¹ O espaço de mídia gratuito é disponibilizado para todos os partidos, de modo que tenham a possibilidade de apresentar seus programas de campanha. Ver artigo 17, §3º da Constituição Federal de 1988, que garante aos partidos políticos o “acesso gratuito ao rádio e à televisão”.

refere à capacidade de fazer o eleitor mudar de idéia e, assim, capturar votos de outro candidato concorrente; e, por fim, a função de convencimento dos eleitores indecisos.

Com o término do regime autoritário, a partir de 1985, a propaganda política nos meios de radiodifusão ganha um lugar de maior destaque no jogo político, principalmente com a disseminação dos aparelhos de televisão. Desse modo, o horário eleitoral gratuito assume relevância no cenário político brasileiro, transformando os veículos de comunicação de massa em instrumentos essenciais na condução do processo democrático, porém com questionamentos quanto à isenção na condução e cobertura do processo eleitoral²².

Antes de prosseguir com essa análise, vale especificar, no caso do horário eleitoral gratuito, o modo como esse espaço de mídia é distribuído entre os partidos políticos²³.

A propaganda eleitoral propriamente dita ocorre a cada eleição (em anos pares e sempre no segundo semestre) com início 45 dias antes do pleito²⁴. A repartição dos tempos de inserção nos meios de comunicação obedece a dois critérios: proporcional e igualitário.

Há ainda a propaganda partidária. Diferentemente da primeira, ela acontece todos os anos e é distribuída a cada semestre, mas nos anos eleitorais ela só pode ser veiculada no primeiro semestre. A distribuição do tempo da mídia eletrônica obedece ao critério da proporcionalidade, segundo as regras definidas pela legislação e os resultados eleitorais. Uma vez estabelecidas as escalas de tempo midiático de cada partido, a partir da votação obtida pela legenda na última eleição geral, formam-se três grupos distintos²⁵. Com base nos resultados eleitorais, cada partido se enquadra em um dos grupos definidos previamente, e a distribuição de tempo entre eles ocorre de forma igualitária, como se verá mais adiante.

²² Um exemplo pode ser ilustrado com a aprovação da Lei nº 8.713, de 1993, que proibiu nas propagandas eleitorais a utilização de trucagens, montagens, animações, imagens externas e a presença de outras pessoas, que não os próprios candidatos nas transmissões. Autores como Fernando Azevedo (2000); Afonso Albuquerque e Márcia Dias (2002a) e Luis Felipe Miguel (2003) consideram que tal medida veio de encontro à candidatura de Fernando Henrique Cardoso, ao impedir que o principal candidato opositor a FHC, Lula, exibisse no horário eleitoral as “36 horas de gravação” externa, quando da sua participação na “Caravana da Cidadania”, que percorreu boa parte do País no início da década de 1990. Os autores consideram que as eleições de 1998 foram marcadas pela ausência da mídia durante aquelas eleições. Para esse caso, a inexistência de uma cobertura mais expressiva, ou um “silenciamento deliberado”, de acordo com Rubim (2003), teria beneficiado a reeleição do candidato Fernando Henrique Cardoso. Em legislações mais recentes, tais prerrogativas foram extintas. Mais adiante, o texto da Lei nº 9.100, de 1995, retoma a permissão para a utilização de gravações externas.

²³ Maurice Duverger (1980) distingue dois formatos de propaganda no campo da política. A propaganda eleitoral refere-se à divulgação do candidato com vistas à eleição e tem como propósito precípua o sucesso eleitoral; na propaganda partidária o objetivo seria a divulgação da ideologia partidária, projeção dos programas e de projetos e a multiplicação dos membros para o partido.

²⁴ O período de início da propaganda eleitoral sofreu algumas alterações. De 1985 até 1996 o início dos programas se dava com 60 dias antes das eleições (com alternâncias para as eleições municipais). A partir das eleições de 1998, foi mantido unicamente o período de início das propagandas em 45 dias anteriores às eleições para todos os pleitos.

²⁵ Ver artigos 48, 49 e 57 da Lei nº 9.096, de 1996.

Para os dois casos (propaganda eleitoral e propaganda partidária), os critérios de distribuição dos espaços garantidos pelo HGPE remontam à discussão sobre a justiça distributiva dos espaços midiáticos. A questão se apresenta como no caso dos recursos orçamentários do Fundo Partidário, porém em proporções distintas.

Para além do argumento central embasado nos ganhos de competitividade do sistema partidário-eleitoral, os veículos de comunicação e a propaganda são essenciais no “molde da imagem” dos partidos e dos candidatos, ao contrapor propostas e estratégias através da propaganda eleitoral (Rodrigues, 1981; Pacheco, 1994; Porto, 1994).

A legislação que regulamenta a propaganda partidária outorga aos partidos políticos a realização de programas em cadeia nacional, a cada semestre, com igual tempo nas emissoras dos estados. A condição de realização dos programas vai depender da representatividade dos partidos na Câmara dos Deputados. A distribuição do tempo de aparição nos meios de radiodifusão, em períodos eleitorais, entre os partidos políticos e as coligações (que tenham candidatos) segue os seguintes critérios:

Distribuição dos horários nas emissoras de radiodifusão em períodos eleitorais²⁶ (Lei nº 9.504, de 1997)

- I) 1/3 distribuído de forma igualitária entre os partidos políticos com registro no TSE: ou 33,33%.
- II) 2/3 distribuídos de forma proporcional ao número de representantes que o partido ou coligação tenha na Câmara dos Deputados: ou 66,67%.

O tempo de veiculação dos programas na mídia eletrônica pode ser considerado da seguinte maneira: pela quantidade (e duração) dos blocos²⁷; e pela quantidade de inserções²⁸. Neste último caso, os espaços são distribuídos ao longo dos intervalos comerciais destinados a cada partido por semestre: os chamados *spots*²⁹ de até 60 segundos. Esse critério se estende, também, à propaganda eleitoral, que é tratada em legislação própria³⁰.

A distribuição do tempo de acesso gratuito aos partidos nos veículos de comunicação privilegia aqueles com maior representatividade legislativa, de acordo com o critério de proporcionalidade da representação dos partidos. No entanto, não impede que os partidos sem

²⁶ Ver artigo 17, §3º, da Constituição Federal de 1988; artigo 47, §2º, incisos I e II, da Lei nº 9.504, de 1997; Resolução nº 20.034, de 1997; e Resolução nº 20.988, de 2002. Esta última legislação prevê que os partidos menores têm a opção das coligações como forma de aumentarem os horários cedidos para a propaganda eleitoral.

²⁷ Para as transmissões de programas partidários em bloco, é necessária a formação de uma cadeia de transmissão a partir de uma única geradora, que remete os sinais às demais emissoras no mesmo horário de veiculação do programa. Cabe ao partido político escolher a geradora.

²⁸ No caso das inserções, não há a necessidade de formação de cadeia de transmissão, mas da mesma forma, cabe ao partido entregar à emissora de sua escolha o programa. Esta, por sua vez, fará o repasse às suas afiliadas. Nesse caso, as transmissões não ocorrem de forma simultânea em todas as emissoras.

²⁹ Esse formato se assemelha ao padrão adotado para as campanhas norte-americanas difundidas ao longo da década de 1960. O que não excluía a prática de candidatos comprarem espaços maiores (Figueiredo; Aldé; Dias; e Jorge, 1998). A adoção de *spots* nas eleições brasileiras se deu com a Lei nº 9.100, de 1995 (Mendes, 2000).

³⁰ Ver Lei nº 9.504, de 1997.

representação transmitam suas propostas, bem como não cerceia seus candidatos. Os partidos sem representatividade possuem menos tempo de aparição frente aos demais, o que implica a elaboração de estratégias distintas para a exploração desses espaços na mídia eletrônica.

De 1985 até 1996 foram editadas nove regras distintas de veiculação da propaganda eleitoral³¹. Para facilitar o entendimento da legislação eleitoral, no tocante à distribuição do tempo a cada partido (ou coligação) no HGPE, buscou-se sintetizar os conteúdos das regras. As disposições foram extraídas das legislações promulgadas para as diversas eleições ocorridas no período. O seu resumo nos permite um esclarecimento acerca dos critérios de concessão do tempo de exposição na mídia aos partidos políticos para os pleitos em questão.

A partir de 1997, porém, as regras de condução do horário eleitoral gratuito, em rádio e em televisão, mantiveram-se quase que na sua totalidade inalteradas³². Em anos de eleição, os programas eleitorais ocorrem ao longo do segundo semestre em dois períodos diários: de segunda a sábado em blocos com horários fixos para transmissões em rádio e em televisão, um no início da tarde e outro em horário nobre, à noite³³, durante 45 dias até a antevéspera da eleição. Desse tempo, o equivalente a 1/3 é distribuído igualmente entre os partidos. Os 2/3 restantes são distribuídos entre os partidos pelo critério de proporcionalidade, de acordo com a sua representatividade na Câmara dos Deputados. A distribuição dos espaços toma como referência a proclamação dos votos obtidos na última eleição geral.

Assim como para os recursos do Fundo Partidário, mesmo que o candidato eleito mude de partido entre a proclamação dos resultados das eleições e a sua posse, os votos recebidos são computados para os partidos, prevalecendo as prerrogativas de cálculo do tempo mencionadas anteriormente. Esse formato de distribuição do tempo de veiculação de cada partido no HGPE vigorou a partir das eleições gerais de 2002. De 1998 até 2002, a legislação considerava a data da posse para computar o tempo de mídia³⁴.

Um artifício utilizado para “aumentar” o tempo de mídia na propaganda eleitoral é a formação de coligações, que passam a funcionar como “blocos partidários”. Nesse caso, os tempos individuais dos partidos se somam. Desse modo, os cálculos para a formação de alianças partidárias vão sempre levar em conta a cota de tempo de mídia com que o aliado pode contribuir, o que torna o horário eleitoral gratuito um ponto central nas disputas (Gomes,

³¹ Considerando as resoluções e as instruções normativas emitidas a cada eleição (para primeiro e segundo turnos), o número de legislações se eleva, porém, no tocante às alterações efetivas do formato, são consideradas apenas as leis que instituem cada processo eleitoral.

³² Ver Lei nº 9.504, de 1997.

³³ De acordo com o levantamento efetuado para a Anatel/CPqD (2002), o horário nobre compreende das 18:00 às 23:00 horas e concentra aproximadamente 85% do faturamento das emissoras de televisão.

2003; Miguel, 2003). Para o desenvolvimento deste capítulo não serão analisados os efeitos decorrentes no tempo de mídia a partir dos desdobramentos das coligações.

O quadro 6 sintetiza os principais elementos abordados pelas legislações referentes ao acesso à mídia eletrônica e às regras de distribuição dos espaços de veiculação nesses veículos, considerados para os períodos eleitorais. Portanto, esse quadro não relaciona o tempo destinado aos partidos em períodos não-eleitorais, para a propaganda partidária.

Os dados apresentados no quadro mostram uma diminuição no período destinado ao HGPE. A redução foi de 25% no número de dias de veiculação da propaganda eleitoral. Até as eleições municipais de 1996, a legislação eleitoral estabelecia um período de 60 dias anteriores às eleições, com exceção das eleições municipais de 1988 e 1992, cujo período foi reduzido para 45 dias. De 1998 em diante, o período foi definido unicamente em “45 dias anteriores à antevéspera das eleições”. Assim como no número de dias disponíveis, percebe-se, também, uma redução do tempo diário destinado ao horário eleitoral gratuito.

O quadro mostra ainda que, para os anos de disputa eleitoral, o HGPE disponibiliza 100 minutos (eleições gerais) e 60 minutos (eleições municipais) diários, à exceção dos domingos (salvo a existência do segundo turno). Anteriormente a essa definição, estabelecida pela lei eleitoral de 1997, o tempo de veiculação variava entre 60, 80, 90 e 120 minutos diários, dependendo da natureza da eleição.

³⁴ Informações obtidas em entrevista na Escola Judicial Eleitoral do TSE, no dia 29 de janeiro de 2008, com Leonice Severo Fernandes.

Quadro 6: Regras do HGPE para Períodos Eleitorais (1985 – 2006)

Ano da eleição	Número da Lei	Data da publicação	Período do HGPE ⁽²⁾	Exceção ⁽³⁾	Duração do HGPE	Exigência de representação	Exibição diária	Tempo	Dias da exibição: 3ª – 5ª – Sábado	Dias da exibição: 2ª – 4ª – 6ª
1985	7.332	15/07/1985	60 dias	***	60 minutos	***	***	***	***	***
1986	7.508	04/07/1986	60 dias	***	120 minutos	CN/AL	SF/CD	60 minutos	***	***
1988	7.664	29/06/1988	45 dias	***	90 minutos	CN/AL	***	***	***	***
1989	7.773	08/08/1989	60 dias	***	120 minutos	***	***	***	***	***
1990	16.402 ⁽¹⁾	17/04/1990	60 dias	***	120 minutos	CN/AL	***	***	***	***
1992	8.214	24/07/1991	45 dias	***	80 minutos	CN/AL	***	***	***	***
1994	8.713	30/09/1993	60 dias	Domingo	120 minutos	***	Presidente	60 minutos	CD/AL	Governador/SF
1996	9.100	29/09/1995	60 dias	Domingo	60 minutos	***	***	***	***	***
1998	9.504	30/09/1997	45 dias	Domingo	100 minutos	CD	***	***	Presidente/CD	Governador/SF/AL
2000	9.504	30/09/1997	45 dias	Domingo	60 minutos	CD	***	***	Vereadores	Prefeitos
2002	9.504	30/09/1997	45 dias	Domingo	100 minutos	CD	***	***	Presidente/CD	Governador/SF/AL
2004	9.504	30/09/1997	45 dias	Domingo	60 minutos	CD	***	***	Vereadores	Prefeitos
2006	9.504	30/09/1997	45 dias	Domingo	100 minutos	CD	***	***	Presidente/CD	Governador/SF/AL

Fonte: Schmitt; Carneiro e Kuschnir (1999: p.289), *apud* Jobim e Porto (1996) – completado pelo autor.

CN: Congresso Nacional.

SF: Senado Federal.

CD: Câmara dos Deputados.

AL: Assembleias Legislativas.

⁽¹⁾ Refere-se à Resolução nº 16.402, de 1990.

⁽²⁾ Na transmissão do HGPE, as emissoras de radiodifusão serão obrigadas a reservar um período que compreende os 45 dias anteriores à antevéspera das eleições, o que significa dizer que a contagem dos dias é feita considerando três dias antes da realização das eleições. Portanto, contados os dias (45 ou 60) de forma retroativa e fazendo as exclusões previstas na legislação. Lembra-se que, a partir das eleições de 1998, com a Lei nº 9.504, de 1997, o número de dias anteriores à antevéspera das eleições foi considerado apenas 45 dias, não mais vigorando, para nenhuma eleição o período de 60 dias, como ocorria anteriormente.

⁽³⁾ Em caso de segundo turno, de acordo com a legislação, a propaganda eleitoral começa 48 horas após a proclamação dos resultados das eleições, sendo que a duração ocorre de acordo com o cargo em disputa (presidente, governador e prefeito). O tempo é dividido em dois períodos de 20 minutos diários. Nesse caso, o horário engloba também os domingos.

Enfim, desde a Nova República, com início em 1985, até a última eleição em 2006, ocorreram 13 eleições com algumas variações na legislação sobre essa temática. Como dito anteriormente, o retorno à democracia ressaltou a importância dos veículos de comunicação para o sistema partidário-eleitoral que, de certa forma, alterou o comportamento dos partidos, dos candidatos, dos políticos eleitos e dos eleitores. Tal concepção contribuiu para a criação de regras mais rígidas para as programações e os noticiários das rádios e das televisões em períodos pré-eleitorais, de modo a conter as investidas dos próprios veículos de comunicação, constringendo-os, pelas regras, a atuarem de forma mais democrática durante esses períodos.

II.4. Critérios de distribuição do tempo de mídia eletrônica: impactos do financiamento público indireto na competitividade do sistema partidário-eleitoral

Para dar conta dos cálculos referentes aos critérios de igualdade-proporcionalidade para o HGPE e o impacto na competitividade do sistema partidário-eleitoral, vale retomar os dois tipos de propaganda política: (1) propaganda partidária; e (2) propaganda eleitoral. Isso porque as regras tratam de forma específica cada critério, com condições, formatos e desdobramentos distintos. Portanto, os espaços na mídia eletrônica apresentam variações a partir da conjugação dos fatores identificados:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. <u>Propaganda partidária:</u><ol style="list-style-type: none">1.1. Distribuição igualitária.1.2. Distribuição proporcional.2. <u>Propaganda eleitoral:</u><ol style="list-style-type: none">2.1. Eleições gerais:<ol style="list-style-type: none">2.1.1. Distribuição igualitária.2.1.2. Distribuição proporcional.2.2. Eleições municipais:<ol style="list-style-type: none">2.2.1. Distribuição igualitária.2.2.2. Distribuição proporcional. |
|---|

Como se sabe, a legislação brasileira não restringe a concessão de tempo de propaganda apenas aos períodos eleitorais. Ela se estende, também, para os interstícios eleitorais. Ou seja, o horário eleitoral gratuito é um benefício concedido aos partidos políticos de forma permanente (para propaganda partidária), e as inserções ocorrem durante todos os anos (eleitorais ou não), sendo que a distribuição dos tempos de veiculação é feita segundo a classificação estabelecida no quadro 7, na sequência. Assim, como no caso do financiamento público direto, a manutenção dos benefícios fora do período eleitoral tem como objetivo o fortalecimento institucional dos partidos.

A distribuição de tempo aos partidos é feita de acordo com o desempenho na eleição passada, a partir do critério da proporcionalidade dos votos recebidos na última eleição geral.

Os espaços são divididos por semestre, o que concede a cada partido dois blocos (com inserções curtas) de veiculação no ano, sendo que, em anos eleitorais, as propagandas partidárias ocorrem apenas no primeiro semestre. Nesse formato, apenas é permitida a divulgação dos programas e das ideologias partidárias em transmissões anuais gratuitas, por parte dos partidos políticos e sob a responsabilidade dos órgãos de direção partidária³⁵. A veiculação dos programas partidários fora do período de disputa eleitoral ocorre, também, segundo a representatividade dos partidos. Nos períodos destinados às campanhas políticas, as regras são adicionais a estas, não sendo, portanto, excludentes.

Para o caso da propaganda eleitoral, como já se disse, os tempos das propagandas na mídia eletrônica são diferentes conforme a natureza da eleição: 100 minutos diários em dois blocos de 50 minutos, no caso de eleições gerais, e 60 minutos diários, também, em dois blocos de 30 minutos cada e durante o mesmo período, no caso de eleições municipais. Na ocorrência de segundo turno, o tempo de veiculação na mídia eletrônica é de 40 minutos divididos em dois blocos de 20 minutos cada.

Para o desenvolvimento desta análise, foram consideradas as regras que vigoraram para as eleições de 2004 e de 2006, estabelecidas pelas Leis nºs 9.096, de 1995, e 9.504, de 1997. Os dados foram apresentados em minutos de inserção em mídia eletrônica. O quadro 7 demonstra os efeitos, para propaganda partidária, decorrentes dos resultados das eleições gerais de 2002, nesse caso com vigência apenas para a legislatura de janeiro de 2003 a janeiro de 2007. Da mesma forma, foram explicitados os dados referentes à propaganda eleitoral.

Para a propaganda partidária, de acordo com a configuração estabelecida pelos resultados das eleições gerais de 2002 (52ª legislatura), a distribuição do tempo de mídia ganha a seguinte conotação: (1) as eleições gerais consomem mais tempo de mídia que as eleições municipais; (2) as eleições gerais consomem mais tempo de mídia que a propaganda partidária; (3) as eleições municipais consomem mais tempo de mídia que a propaganda partidária. Os formatos de distribuição seguem as definições estabelecidas pela legislação.

Primeiramente, os critérios de proporcionalidade quanto ao tempo de veiculação da propaganda partidária tomam como referência os artigos 48, 49 e 57 da Lei nº 9.096, de 1995. A partir das definições e das exigências estabelecidas, os partidos políticos se dividem em três grupos de acordo com o desempenho nas eleições gerais (um referente a cada artigo).

³⁵ A escolha das datas para transmissão dos programas partidários em ano não eleitoral ocorre por ordem de chegada da solicitação ao TSE. Os horários são definidos pelo TSE, e não pelos partidos. Os programas em cadeia nacional são apresentados sempre às quintas-feiras. Os TREs poderão estabelecer procedimentos complementares às regulamentações provenientes do TSE. Informações obtidas em entrevista na Assessoria de Comunicação do TSE, no dia 24 de janeiro de 2007, com Patrícia Leal.

Pela ordem decrescente das exigências, no Grupo A encontram-se os partidos que tenham cumprido as cláusulas estabelecidas no artigo 13 (a chamada cláusula de desempenho ou cláusula de barreira). Para o partido que eleja representante para a Câmara dos Deputados, além de obter uma votação de 5%, no mínimo, do total dos votos válidos, exige-se que essa votação esteja distribuída em, pelo menos, 1/3 dos estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles. Para os partidos integrantes do Grupo B, as exigências passam pela eleição de pelo menos um representante na Câmara dos Deputados na última eleição geral, adicionada à exigência da eleição de representantes em cinco estados e à obtenção do equivalente a 1% dos votos válidos. No caso das transmissões nas redes estaduais, para se inserirem nesse bloco, os partidos são obrigados a eleger representantes nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, com um mínimo de 1% em cada circunscrição eleitoral. Por fim, o Grupo C é destinado aos partidos, com registro atualizado no TSE e que não conseguiram cumprir as exigências dos dois blocos anteriores.

Uma peculiaridade das regras de distribuição dos espaços de mídia eletrônica aos partidos é a conjugação dos dois critérios: proporcional e igualitário. Ou seja, a distribuição do tempo tem um caráter proporcional, considerando os grupos (a partir dos três artigos da legislação). No entanto, dentro de cada grupo, ignora-se a proporcionalidade. Dessa forma, todos os partidos que superam os 5% têm o mesmo tempo para a propaganda partidária, assim como para os demais grupos. Os partidos que cumprirem os critérios definidos pela regra, independentemente da relação com os demais partidos do grupo, têm assegurado o direito à distribuição igualitária (dentro do grupo) dos recursos midiáticos.

A cada grupo é destinado um critério de veiculação na mídia eletrônica, que se divide em uma tipologia específica: (a) programas nacionais em bloco; (b) inserções nacionais (ou *spots*); (c) programas estaduais em bloco; e (d) inserções estaduais (ou *spots*). A distribuição do tempo de veiculação vai depender do grupo em que o partido se encontra, conforme pode ser observado no quadro 7.

Se o acesso à mídia representa um diferencial na competitividade partidária (e eleitoral), os dados ilustram bem esse aspecto. Dos três blocos definidos pelas regras, coube ao Grupo A o equivalente a 85,44% do tempo total de mídia eletrônica (nacional e estadual). Esse tempo foi destinado a nove partidos, de forma igualitária entre eles. Nesse sentido, o cumprimento da cláusula de desempenho os coloca em condições iguais quanto à distribuição dos espaços na mídia eletrônica, independentemente do número de parlamentares que o partido tenha elegido nas eleições gerais (ou o desempenho passado do partido). Já para os partidos do Grupo B foi destinado ao longo da última legislatura o equivalente a 11,86% do

tempo de veiculação na mídia eletrônica. A distribuição desse tempo ficou restrita a três partidos. A esses partidos não são permitidos programas estaduais em blocos.

O maior número de partidos ficou alocado no Grupo C (com 17 partidos), porém sem expressão efetiva no quadro eleitoral. A eles foram destinados apenas 2,70% do espaço total na mídia eletrônica, divididos igualitariamente, ou o equivalente a dois minutos por semestre, em blocos nacionais. No entanto, não lhes são permitidos: inserções nacionais (*spots*); programas em blocos estaduais e inserções estaduais (*spots*). Os partidos desse grupo só podem ter programas nacionais em bloco, um a cada semestre. Mesmo correspondendo a 60% do total de partidos registrados, eles estariam longe de representar o equivalente a 60% do sistema partidário brasileiro, medido pelo número de votos obtidos nas eleições.

Da mesma forma que a propaganda partidária, a propaganda eleitoral é regida por legislação específica. Nos anos de disputa eleitoral, as convenções partidárias acontecem no primeiro semestre, mesmo período em que se veiculam as propagandas partidárias, sendo um espaço onde os partidos políticos apresentam sua propaganda de formação político-institucional, como já ressaltado. No segundo semestre, com as candidaturas já definidas pelas convenções, ocorrem as propagandas eleitorais. Nesse caso, os espaços nos veículos de comunicação assumem um caráter de disputa eleitoral propriamente dita.

Como já se sabe, a distribuição dos espaços nas emissoras de radiodifusão é concedida unicamente aos partidos, não sendo permitida a divulgação de quaisquer candidatos individualmente. Todavia, o formato dos programas eleitorais permite ao candidato se apresentar aos eleitores “sem a necessidade de mediação dos partidos”, o que tornaria as organizações partidárias menos relevantes na ligação do candidato ao eleitor (Mainwaring, 2001). Cria-se, portanto, um incentivo paradoxal, onde o tempo midiático é do partido – o que contradiz a pouca importância dos partidos –, mas este não controla (ao menos em termos) a fala dos seus candidatos.

Outro ponto que merece atenção em relação ao horário eleitoral gratuito é a diferença na quantidade de tempo para as duas eleições: gerais e municipais. Para os programas em blocos, as emissoras de radiodifusão são obrigadas a veicular a transmissão do HGPE durante “45 dias anteriores à antevéspera das eleições”. São seis semanas, de segunda a sábado, e uma semana, de segunda a sexta, o que significa dizer que a contagem dos dias é feita até três dias antes da realização das eleições. Em termos do prazo efetivo dos programas eleitorais do HGPE, eles correspondem a 39 dias de veiculação nas emissoras de radiodifusão (considerando apenas o primeiro turno). Para as eleições gerais, o tempo total de exibição da propaganda eleitoral é de 3.900 minutos durante todo o período. O primeiro bloco é veiculado

no início da tarde, das 13h às 13h50min, e o segundo em horário nobre, das 20h30min às 21h20min. Já para as eleições municipais, o tempo destinado à propaganda eleitoral equivale a 2.340 minutos, durante o período de exibição em blocos, não consideradas as inserções ao longo do HGPE. Simultaneamente são veiculadas as inserções curtas ao longo das programações normais das emissoras, com horários definidos de veiculação, como pode ser observado no quadro 7. Nesse caso, não existem exceções quanto aos dias para veiculação. As inserções acontecem inclusive aos domingos e durante os 45 dias que antecedem as eleições.

Algumas outras questões também merecem destaque. A primeira refere-se à divisão entre os partidos (ou coligações). Nesse caso, há um maior equilíbrio na distribuição dos horários destinados a esse fim. Os critérios vigentes preveem uma distribuição igualitária equivalente a 33,33% do tempo total. A maior parcela, ou 66,67%, fica a cargo da distribuição proporcional, como já ressaltado. Mesmo assim, a distribuição dos espaços midiáticos para a propaganda eleitoral (como parte do financiamento público indireto) destina uma parcela relevante ao critério de distribuição igualitária para veiculação na mídia eletrônica. Desse modo, as regras implicam um favorecimento aos menores partidos (e seus candidatos) ou puramente aos donos de legendas (Miguel, 2003).

Quadro 7: Critérios de distribuição dos espaços na mídia eletrônica:

(A) Propaganda partidária: alocação nos três grupos garantidos das eleições gerais de 2002

(B) Propaganda eleitoral

(A) Propaganda partidária: Lei nº 9.096, de 1995							(B) Propaganda eleitoral: Lei nº 9.504, de 1997					
Artigo 13: A) Direitos de funcionamento parlamentar: I) eleger representante na eleição CD. II) apoio de 5% dos votos válidos. III) distribuídos em 1/3 dos estados, com 2% do total de cada um.			Artigo 57: A) Direitos de funcionamento parlamentar: I) CD: eleger representante em cinco estados e obter 1% dos votos válidos, além de ter eleito representante na última eleição para a CD. II) AL e CV: exigência anterior e eleger representante para a respectiva Casa e obter 1% votos na circunscrição.			Artigo 48: O partido que não atenda a cláusula de desempenho (artigo 13) tem assegurado a cada semestre: I) 1 programa cadeia nacional: 02 min.		Artigo 47: As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura reservarão nos 45 dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita § 2º Os horários reservados à propaganda serão distribuídos entre os partidos e coligações com candidato. I) 1/3 igualitariamente; e II) 2/3 proporcionalmente.				
B) Recursos garantidos aos partidos políticos a cada semestre: I) 1 programa cadeia nacional: 20 min. II) 1 programa cadeia estadual: 20 min. III) 40 min de inserções de 30 seg ou 01 min, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.			B) Recursos garantidos aos partidos políticos, a cada semestre, que atendam as exigências: I) 1 programa cadeia nacional: 10 min. II) 20 min de inserções de 30 segundos ou 01 minuto, nas redes nacionais e de igual tempo nas emissoras estaduais.					Os partidos terão a distribuição do tempo da seguinte forma: (a) 1/3 igualitário e (b) 2/3 proporcionais ao número assentos na CD				
Tipo da propaganda	Tempo por semestre	Δ%T	Tipo da propaganda	Tempo por semestre	Δ%T	Tipo da propaganda	Tempo por semestre	Δ%T	Tipo de eleições		Inserções (spots)	
Nacionais em bloco	20 min	***	Nacionais em bloco	10 min	***	Nacionais em bloco	2 min	100%	Nº dias	min/dia	Nº dias	min/dia
Estaduais em bloco	20 min	***	***	***	***	***	***	***	Eleições gerais		39 dias	100 min.
Inserções nacionais	40 min	***	Inserções nacionais	20 min	***	***	***	***	Σ EG: 5.250 minutos		3.900 min/semestre	
Inserções estaduais	40 min	***	Inserções estaduais	20 min ⁽¹⁾	***	***	***	***	Tipo de eleições		Inserções (spots)	
Sub-total	120 min	***	Sub-total	50 min	***	Sub-total	2 min	***	Nº dias	min/dia	Nº dias	min/dia
Total (1)	1.080 min	85,44	Total (2)	150 min	11,87	Total (3)	34 min	2,70	Eleições municipais		39 dias	60 min.
Σ totais = 1.264 minutos por semestre de propaganda partidária			Σ totais = 1.264 minutos por semestre de propaganda partidária			Σ totais = 1.264 minutos por semestre de propaganda partidária		Σ EM: 3.690 minutos		2.340 min/semestre		1.350 min/semestre
Σ totais = 2.528 minutos por ano de propaganda partidária ⁽²⁾			Σ totais = 2.528 minutos por ano de propaganda partidária			Σ totais = 2.528 minutos por ano de propaganda partidária		Σ (EG+PP): 6.514 minutos/ano		Σ (EM+PP): 4.954 minutos/ano		

Outro ponto importante que deve ser levado em conta para a composição do tempo destinado aos partidos (e aos candidatos) no período eleitoral refere-se às inserções permitidas pela legislação eleitoral durante o período de veiculação do HGPE. Além do tempo de veiculação direta para as eleições (gerais e municipais), a legislação estabelece que as emissoras de rádio e de televisão e os canais por assinatura deverão disponibilizar mais 30 minutos diários (todos os dias, inclusive aos domingos) para serem utilizados pelos partidos, coligações ou candidatos, em inserções curtas (ou *spots*) de até 60 segundos. Tais inserções poderão ser distribuídas ao longo da programação normal das emissoras³⁶.

Esse mecanismo serve como forma adicional de o eleitor tomar conhecimento do processo eleitoral através da mídia eletrônica. Isso porque, considerando apenas os blocos de transmissão do HGPE, poderia haver uma redução na audiência, pelo fato de o eleitor, comumente, desligar o aparelho. As inserções curtas ao longo da programação normal da emissora reduziriam (ou anulariam) os efeitos desse procedimento.

A distribuição desse tempo entre os partidos políticos segue a mesma definição estabelecida pelo HGPE, de 1/3 igualitariamente e 2/3 proporcionalmente³⁷. Tal condição reforça a participação de legendas com menor expressão no cenário partidário, tendo em vista que 33,33% do tempo total dessas inserções seguem o critério da igualdade entre os partidos com registro definitivo no TSE. Uma maior disponibilidade de tempo de mídia distribuída de forma igualitária entre as legendas poderia produzir um efeito direto no peso atribuído aos partidos menores na formação das coligações eleitorais. Ora, se a participação igualitária na repartição dos espaços midiáticos compensa os chamados “partidos nanicos”, na ponta o “preço da fatura” cobrada por essas legendas, no caso das coligações, levaria em conta esse espaço de mídia, pois, ao fim e ao cabo, significa maior exposição. E isso tem preço³⁸.

A distribuição interna do tempo dessas inserções é outro aspecto importante. Além da distribuição entre os partidos (ou coligações), mencionada acima, e por se tratar de eleições distintas dentro de um mesmo pleito (eleições majoritárias e proporcionais), a partilha dos espaços também considera esses fatores.

No caso das eleições gerais, as regras valem para as cinco eleições: (1) majoritárias (presidente, governador e senador); e (2) proporcionais (deputado federal e deputado estadual

³⁶ Ver artigo 51, incisos I, II, III e IV, da Lei nº 9.504, de 1997.

³⁷ Ver relatório da Resolução nº 20.265, de 1998.

³⁸ No caso brasileiro, não apenas recursos repassados diretamente, mas também os recursos indiretos, como o horário de televisão e rádio. Tal procedimento pode ser ilustrado em episódio recente, para as eleições de 2006. O caso foi amplamente divulgado pelos jornais televisivos em que o candidato ao governo de Goiás, pelo PSL e também presidente do partido Osvaldo Pereira, foi flagrado tentando vender o espaço de televisão – do seu

ou distrital). O tempo é dividido em partes iguais: seis minutos para cada cargo em disputa³⁹. Os espaços poderão ser utilizados pelos partidos (mesmo as coligações), assim como pelos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, considerando as campanhas isoladamente.

Em se tratando de eleições municipais, as regras que definem a veiculação das inserções ao longo do HGPE estabelecem alguns aspectos interessantes⁴⁰. Primeiro, o fato de que é destinado o mesmo tempo de inserções para as eleições municipais e eleições gerais: 30 minutos ao longo de todo o HGPE, apesar de as eleições gerais disporem de 40% a mais de espaço de propaganda eleitoral ininterrupto. Outro ponto é que a legislação estabelece que esse tempo (30 minutos) destina-se unicamente para campanha dos candidatos a prefeitos e a vice-prefeitos, não havendo espaço para os candidatos a vereadores⁴¹. Na distribuição entre os partidos (ou coligações), prevalece a regra estabelecida pela legislação do HGPE.

Para o segundo turno, as emissoras de rádio e de televisão ficam obrigadas a reservar, 48 horas após a divulgação dos resultados do primeiro turno (de acordo com os TREs), o horário para a divulgação da propaganda eleitoral. O tempo das veiculações é dividido em dois períodos diários de 20 minutos para cada eleição, inclusive aos domingos⁴². O tempo na mídia eletrônica é distribuído igualitariamente entre os dois candidatos remanescentes⁴³. Da mesma forma como estabelecido para o primeiro turno das eleições, a legislação também define mais 30 minutos diários reservados às inserções, ao longo de todo o período eleitoral. A distribuição passa a ser igualitária entre os candidatos, sendo 15 minutos para as eleições para presidente e 15 minutos para as eleições para governador. Em havendo apenas um dos cargos em disputa no segundo turno, o tempo será integralmente destinado àquela disputa⁴⁴.

A decisão sobre a participação em debates pelo rádio e pela televisão fica facultada aos candidatos registrados pelos partidos (e/ou coligações), e é assegurada a participação de todos os partidos que tenham candidatos, em conjunto ou em blocos e dias distintos.

partido, o PSL, que, segundo a matéria, seria de 2,10 minutos – a um “agente” interessado por um preço de R\$1,3 milhão. Disponível em: <http://jg.globo.com/JGlobo/0,19125,VTJ0-2742-20060828-239791,00.html>.

³⁹ De acordo com as Resoluções (específicas para cada eleição), a distribuição dos espaços midiáticos “levará em conta os blocos de audiência entre as 8h e às 12h, às 12h e às 18h, às 18h e às 21h, às 21h e às 24h, de modo que o número de inserções seja dividido igualmente entre eles”.

⁴⁰ Ver artigo 48 da Lei nº 9.504, de 1997 e artigo 31 da Resolução nº 21.610, de 2004, que estabelecem que nos “municípios em que não haja emissora de televisão, os órgãos de direção partidária (...) poderão requerer ao TRE 10% do tempo destinado à propaganda eleitoral para divulgação, em rede, da propaganda dos candidatos desses municípios, pelas emissoras geradoras que os atingem”.

⁴¹ Ver artigo 51, inciso II, da Lei nº 9.504, de 1997.

⁴² O tempo de veiculação da propaganda eleitoral para o segundo turno, na televisão, segue a seguinte ordem: “7h e às 12h, no rádio, e às 13h e às 20h30min”.

⁴³ Ver Lei nº 7.773, de 1989.

⁴⁴ Ver resoluções específicas para o segundo turno, para cada eleição.

Ao considerarmos as eleições gerais de 2002, quando um total de 19 partidos se fez representar na Câmara dos Deputados⁴⁵, por elegerem ao menos um deputado, esse formato foi considerado como base para a formação do HGPE – em se tratando da propaganda partidária –, até as eleições de 2006, conforme as regras já conhecidas.

As normas referentes às eleições também trazem sanções para as emissoras de radiodifusão que beneficiem quaisquer partidos ou candidatos, numa tentativa de se evitarem os problemas havidos nas eleições presidenciais de 1989⁴⁶.

As penalidades aos partidos e aos candidatos por alguma ação ilícita em relação aos programas veiculados, tanto na propaganda partidária quanto na propaganda eleitoral, são aplicadas pela Justiça Eleitoral e remetem principalmente à cassação do tempo de mídia ou à cessão de espaço para o direito de resposta.

Nessa mesma linha, a chamada “invasão de horário” – quando um candidato “cede”, dentro do seu horário, uma fração, ou a totalidade do tempo, para fazer propaganda para outro candidato, mesmo que de forma subliminar⁴⁷ – suscita sanções no período da propaganda eleitoral. A prática de invasão de horário pode levar o partido (e/ou candidato) a perder o tempo de veiculação. Tal medida é diferente do “direito de resposta”, no qual um candidato cede fração do seu espaço a outro que tenha sido alvo do questionamento⁴⁸.

Além dos custos relacionados ao HGPE, a disponibilização desses espaços de forma gratuita, aos partidos e aos candidatos, na mídia eletrônica tem a função de garantir maior competitividade ao sistema partidário-eleitoral. Ou seja, independentemente de sua penetração na mídia, ou de seu alto ou baixo poder econômico ou político, os partidos se submetem às mesmas regras. Portanto, têm-se, a partir do HGPE, condições efetivas para a realização de eleições com um caráter mais democrático. Assim, se os espaços nos veículos de radiodifusão são garantidos aos partidos políticos, ao menos durante o período de veiculação das propagandas partidária e eleitoral a competitividade também está garantida.

⁴⁵ Número de parlamentares eleitos por partido na Câmara dos Deputados na eleição 2002: (PT: 91); (PFL: 84); (PMDB: 74); (PSDB: 71); (PPB: 49); (PTB: 26); (PL: 26); (PSB: 22); (PDT: 21); (PPS: 15); (PCdoB: 12); (PRONA: 6); (PV: 5); (PSD: 4); (PST: 3); (PSC: 1); (PMN: 1); (PSL: 1); e (PSDC: 1).

⁴⁶ Ver artigo 67 da Lei nº 8.713, de 1993, que estabelece que, “as emissoras de rádio e de televisão ficam obrigadas a dar tratamento equânime a todos os candidatos em sua programação normal e seus noticiários”. O descumprimento dessa regra acarretaria sanções à emissora. Todavia, como demonstrado pela nossa história recente, mesmo sendo uma prerrogativa legal, tal imposição não impediu que houvesse, segundo Jorge (2003), tendenciosidades a candidatos específicos. Foi este o caso de “reportagens e notas explicativas sobre o Plano Real, que foram ao ar durante o mês de julho de 1994, como um exemplo de propaganda em prol da candidatura de Fernando Henrique Cardoso”, apresentado pela mídia como o maior responsável pelo sucesso do Plano.

⁴⁷ Essa propaganda pode ocorrer, seja por menção direta à candidatura de outro, ou mesmo ressaltando alguma política que induza a essa interpretação.

⁴⁸ Informações obtidas em entrevista na Assessoria de Imprensa e Comunicação Social do TSE, dia 24 de janeiro de 2007, com Gleice Lopes.

O horário eleitoral gratuito exerce um impacto direto (e indireto) sobre as finanças das campanhas eleitorais. Isso porque, tendo em vista a penetração ampla desses veículos em todo o território nacional leva os candidatos a incorrerem em mais despesas.

Nessa linha de discussão, Márcia Jardim (2004a) afirma que, no tocante aos custos das campanhas eleitorais, não se sabe ao certo se o HGPE nos meios de comunicação eletrônicos serve como um elemento que torna as campanhas eleitorais mais caras. A autora baseia-se no argumento de que haveria uma competição eleitoral com predominância maior do poder econômico, em função dos custos elevados da contratação, no mercado, de serviços mais qualificados de *marketing* eleitoral⁴⁹. Em função da importância do recurso midiático, os gastos com o *marketing* eleitoral acabam sendo o principal dreno de dinheiro nos programas partidários e, sobretudo, nas campanhas eleitorais⁵⁰.

Por essa ótica, vale ressaltar que a racionalidade dos atores (individuais ou coletivos) se expressa na busca de realização de suas preferências no campo social ou político⁵¹. Porém, a ação estratégica praticada pelos atores envolvidos no processo pode não levar ao melhor resultado, segundo a ótica de cada ator (Tsebelis, 1998). Com base nesse argumento, os gastos com publicidade de campanha poderiam seguir uma lógica expansionista.

Os partidos políticos, bem como os candidatos em disputa eleitoral, certos de que quanto maior for a capacidade de levar sua imagem aos eleitores (e a qualidade desta imagem), maiores serão as chances de sucesso eleitoral, tendem a entrar em um *loop*, no qual a competitividade torna-se mais expressiva quanto maiores forem os apelos publicitários de *marketing* nas campanhas e, por sua vez, o volume dos gastos com esses serviços. Ora, se são sabedores da capacidade de inserção desse veículo de comunicação, os partidos, assim como os candidatos, se veem compelidos a gastar mais em suas campanhas, de modo a se mostrarem mais convincentes e competitivos ao universo de eleitores cobertos pelo HGPE. Em outras palavras, os espaços gratuitos de veiculação na mídia televisiva contribuem com um cálculo racional, por parte dos partidos e dos candidatos, que se reflete em um aumento marginal das despesas na promoção da imagem.

O tempo de veiculação destinado aos partidos pode representar um problema por dois ângulos distintos: pela escassez ou pelo excesso. No primeiro caso, o da escassez, pode

⁴⁹ De acordo com Cid Pacheco (1994), algumas eleições confirmam uma tendência de que “voto é *marketing*, o resto é política” – *slogan* que define a importância do *marketing* nas competições eleitorais. Como foi, de acordo com esse autor, o caso das eleições presidenciais de 1989.

⁵⁰ Cabe uma diferenciação sobre os formatos das campanhas: a “eficácia” da ferramenta do *marketing* eleitoral seria maior para as campanhas para cargos majoritários, comparadas às campanhas para cargos proporcionais, em que os resultados dos investimentos em *marketing* não seriam os mesmos (Pacheco, 1994).

interferir na competitividade dos partidos (ou candidatos), dada as restrições de espaço na mídia. Já no segundo caso, em que o tempo de veiculação é maior, pode comprometer as finanças das campanhas (ou dos partidos, em se tratando de propaganda partidária). Mesmo sendo um “espaço gratuito de veiculação”, o preenchimento desse espaço não o é. Ao contrário, é caro, sobretudo ao se levar em consideração os custos com o *marketing* eleitoral, que demandam quantias elevadas de dinheiro, o que pode causar um descompasso qualitativo entre os programas partidários e eleitorais (Gomes, 2002; Miguel, 2003; Borba, 2005).

Por isso, os custos desses serviços assumem um peso considerável para os competidores, que não medem esforços para adequarem suas campanhas aos novos formatos de “convencimento” do eleitor. Gastam, e procuram gastar, com base nos gastos de seus concorrentes (ou no que acham que eles gastam), para assim não perderem espaço competitivo. Ocorre, portanto, um equilíbrio sub-ótimo, que se reflete na elevação dos gastos em propaganda política pelos concorrentes, ocasionando um encarecimento das disputas eleitorais e reforçando a importância do dinheiro para o sucesso eleitoral⁵².

Os gastos em publicidade e mídia, em um contexto de alta competitividade partidária ou eleitoral, podem se assemelhar ao “dilema dos prisioneiros”, quando se trata de escolhas dos atores políticos, em relação à alocação de recursos financeiros para as campanhas. Esse aspecto corrobora o argumento de que os gastos com mídia correspondem ao principal elemento de absorção de recursos em uma disputa eleitoral.

Nesse sentido, quanto mais dinheiro um candidato ou um partido investir nas campanhas eleitorais, mais dinheiro ainda os demais concorrentes se sentirão obrigados a gastar, sem que tais gastos resultem, necessariamente, em maior benefício à disputa eleitoral. Porém, mesmo cientes de que uma redução nos gastos de campanha poderia ser benéfica a todos, nenhum candidato e/ou partido se prestaria a fazê-lo antes do outro, mas todos partem da condição de que o cumprimento das limitações seria efetivado se os demais fizessem dessa forma. Isso levaria a uma compreensão, a partir de um certo ponto, de que os gastos nas campanhas eleitorais representariam uma função econômica de rendimentos marginais decrescentes, incorridos nesse cálculo, sendo, portanto, ilógicos.

⁵¹ Tal condição refere-se ao fato de que a realização das preferências de um ator vai incidir positiva ou negativamente na condição de realização das preferências do outro ator.

⁵² O conhecimento da estrutura de negociação proporciona, a partir da teoria dos jogos, um maior entendimento do comportamento dos atores diante de situações de decisão contínua e com escassez de informações e recursos. Trata-se, portanto, do uso de um raciocínio similar ao que é aplicado à economia: (...) se eu pensar sobre como você pensa sobre minha forma de pensar, eu não devo cooperar. Assim, eu pressuponho que o outro vai me julgar não cooperativo e antecipo a minha deserção, pois, se o outro pensar assim, certamente vai desertar também (...).

O fato de as campanhas eleitorais não se iniciarem antes de autorizado o horário eleitoral gratuito reforça o peso que esses veículos de radiodifusão têm no processo eleitoral. Tal condição induz à utilização de recursos tecnológicos avançados na construção dos programas. Essa lógica, por sua vez, responde pela elevação dos gastos para custear as disputas eleitorais ⁵³. Tem-se, portanto, uma situação na qual os veículos de comunicação, em especial, a televisão, comprometem uma parte expressiva dos recursos de campanha.

Os programas eleitorais são essenciais na disputa eleitoral porque representam a principal forma de se fazer chegarem as propostas e imagens ao eleitor. Assim, os gastos com *marketing* eleitoral importam no sucesso de uma campanha, gerando uma barreira natural ao ingresso de novos competidores (partidos e candidatos) na disputa e nas chances de vitória.

Nas seções anteriores, procurou-se demonstrar a importância da mídia eletrônica na manutenção do processo democrático, no sentido de oferecer informações à sociedade, portanto, um benefício público essencial a qualquer democracia. O outro aspecto, a mídia eletrônica como portadora de propaganda paga, pode ajudar a entender o peso dessa ferramenta na competitividade do sistema partidário-eleitoral. Como se pôde ver também, trata-se de um serviço caro, dada a complexidade que apresenta e a inserção social que possui.

II.5. Recurso midiático na competitividade partidário-eleitoral: mensurando o valor comercial da mídia eletrônica ou do custo de oportunidade do sistema partidário

Nesta seção, a atenção se volta para a mídia como veículo de propaganda paga, de modo que se possa estabelecer uma *proxy* do benefício público que o HGPE representa para o sistema partidário-eleitoral no País em termos de custos financeiros.

Os gastos com os programas partidários, especialmente em anos eleitorais, podem ser impactados por um inflacionamento nos preços dos serviços midiáticos. Portanto, estão subordinados a uma estrutura financeira partidária competitiva, tendo em vista que tal condição reforça a imagem dos partidos (e dos candidatos), podendo direcionar as disputas eleitorais. Em outras palavras, dada a relativa dependência dos partidos (e dos candidatos) desses veículos – para se fazerem conhecer perante os eleitores e, com isso, terem chances reais nas disputas eleitorais –, os custos da divulgação partidária e das campanhas são consumidos, em grande parte, pelos veículos de propaganda, na confecção de programas, de *spots* e pelo *marketing* eleitoral (Ansolabehere; Gerber e Snyder. Jr, 2001).

⁵³ Recentemente a legislação eleitoral tentou reduzir os gastos das campanhas eleitorais, limitando os custos com inserções televisivas, de modo a tornar as eleições menos caras. Ver Lei nº 11.300, de 2006.

Assim, identificar o custo de oportunidade desse recurso, a partir de um exercício meramente especulativo que busca mensurar o valor comercial desses espaços midiáticos cedidos aos partidos políticos pode contribuir para o desenvolvimento desta análise. Simplesmente saber que o HGPE é importante, para o que se pretende mostrar aqui, não basta. Que os espaços midiáticos são caros é fato. Se são caros e cedidos para veiculação do horário eleitoral gratuito, a lógica contrafactual traz à tona o custo de oportunidade e o benefício público ao sistema partidário-eleitoral.

Em outras palavras, qual seria o preço cobrado pelas emissoras de televisão⁵⁴ pela cessão dos espaços, caso os partidos tivessem que arcar com esse custo? Os resultados desse exercício tentam mostrar uma *proxy* desse valor. E isso não é menor. Ao fim e ao cabo, representa o montante de dinheiro concedido de forma indireta aos partidos políticos, através da obrigatoriedade inerente ao HGPE.

Porém, antes de prosseguir com os cálculos sobre a monetarização dos espaços midiáticos, valem algumas considerações. A primeira parte do cálculo refere-se ao custo monetário do benefício público da competitividade. Para esse caso, vale a consideração do tempo total disponibilizado para a veiculação do HGPE, a partir do horário cheio de veiculação dos programas eleitoral e partidário. O benefício aqui não se refere ao espaço comercializável (“supostamente perdido”) pelas emissoras de radiodifusão, mas à totalidade do tempo midiático destinado aos partidos políticos ao longo do HGPE (considerados como espaços comercializáveis pelas emissoras de televisão).

A essa etapa da propaganda eleitoral adiciona-se outra: as inserções curtas, que também fazem parte da propaganda eleitoral. Apenas não são veiculadas em blocos com horários específicos, mas em *spots*, ao longo das programações das emissoras. Para tanto, foram calculados os valores monetários tomando como base o tempo midiático para os espaços descritos no quadro 7, na seção anterior, tanto para a propaganda eleitoral como para a propaganda partidária.

A segunda parte seria identificar o tempo real de espaço comercializável que estaria sendo “perdido” pelas emissoras. Ora, se as emissoras de televisão comercializam apenas uma fração do tempo total (dentro do HGPE), a outra parte na qual veiculam a propaganda não seria comercializável (à exceção dos ganhos com *merchandising*). Nesse caso, foi considerada apenas a média dos espaços comercializáveis por cada emissora, ao longo do tempo destinado ao HGPE. Os espaços dentro do HGPE destinados à programação normal da emissora não

⁵⁴ Neste exercício, não foram considerados os valores praticados pelas emissoras de rádio.

foram contabilizados. Afinal, não são comercializáveis. Por fim, calcula-se o volume da renúncia fiscal propriamente dita concedida às emissoras pela cessão dos espaços midiáticos para a veiculação do HGPE. Neste capítulo será feito apenas o primeiro tipo de cálculo.

Outro aspecto que pode distorcer os resultados refere-se ao número elevado de subsidiárias das emissoras de televisão espalhadas pelo território nacional. A complexidade do mercado midiático se reflete nos preços praticados por cada subsidiária, sobretudo no tocante à programação local. Portanto, os cálculos não levam em consideração as diferenças de preços das subsidiárias dos canais abertos de televisão, classificados por localidade⁵⁵. Esse último aspecto importa também na distribuição dos horários entre programações locais e nacionais. Para cada tipo de programação, há a disponibilidade de um horário de veiculação distinto. As programações locais se concentram, na maioria das vezes, nos períodos da manhã e da tarde, e as programações nacionais, via de regra, ganham mais destaque nos horários nobres, fato que vai incidir nos preços cobrados pelas emissoras.

Para efeito de recorte, tanto técnico como analítico, não serão consideradas essas variações por localidade, tendo em vista o volume de subsidiárias existentes, o que inviabilizaria a pesquisa. Tais considerações ajudam a precificar os espaços midiáticos, de forma que se possa calcular uma *proxy* dos valores monetários que se busca levantar com este estudo. Além da imprecisão e das ressalvas de praxe trabalhadas antes da confecção desse cálculo, ainda assim, valem outras considerações ao leitor.

Nesse exercício não foram considerados os ganhos com os chamados serviços de *merchandising* (durante as programações normais das emissoras), outro elemento de base de cálculo utilizado pelas emissoras de televisão. Segundo levantamento da CPqD (2004), das receitas totais das “grandes geradoras”, a maior parcela estaria vinculada às “inserções de propaganda e publicidade nos intervalos comerciais”, que seriam responsáveis por cerca de 85% do faturamento total. Os ganhos com *merchandising* (promoções e outros serviços) corresponderiam, em média, a 15% desse faturamento⁵⁶.

Os serviços de publicidade e *merchandising* prestados pelas emissoras, de acordo com especialistas do setor, representariam quase a totalidade das receitas das empresas de comunicação. Porém, tanto a publicidade como o *merchandising* se vinculam à programação da emissora. Ou seja, anunciantes compram espaços comerciais vinculados a uma

⁵⁵ De acordo com o CPqD (2004), as redes de televisão englobam um conjunto de atividades de produção de conteúdo televisivo, a escolha da grade de programação e as radiodifusoras, que se encarregam pela difusão e entrega do conteúdo produzido. Para tanto, contam com as geradoras, as geradoras locais e as retransmissoras.

⁵⁶ De acordo com informações do CPqD (2004), o percentual vinculado ao *merchandising* tenderia a se elevar, em função do chamado “*zapping*”, que se refere às constantes mudanças de canais com o controle remoto.

determinada programação, e os horários de veiculação dos comerciais seriam tão somente uma consequência dos horários das programações. E há que levar em consideração o fato de que a maior parcela das receitas oriundas desse segmento é proveniente dos horários nobres, ou de programas específicos de grande apelo popular, aos quais os anunciantes vinculam suas chamadas (Anatel/CPqD, 2002; CPqD, 2004). Portanto, os anúncios publicitários que se veiculariam durante o HGPE seriam simplesmente deslocados, mas ainda vinculados à mesma programação. Desse modo, ao fim e ao cabo, não haveria uma perda efetiva dos espaços de veiculação. A publicidade e o *merchandising* acompanhariam a programação e, portanto, seriam deslocados para outro horário mais à frente.

Os mesmos critérios estabelecidos para as propagandas eleitorais referentes às eleições gerais se aplicam às eleições municipais. Desse modo, seriam duas situações a serem calculadas: uma para as eleições gerais, outra para as eleições municipais. Para as duas eleições, pode haver o desdobramento em segundo turno.

Com base nessas definições, são considerados os resultados das eleições gerais de 2002, que determinaram o rateio dos tempos de mídia para o decorrer da 52ª legislatura, para o caso da propaganda eleitoral e para a propaganda partidária.

A propaganda partidária, considerando os dois semestres, teve um tempo médio de veiculação 45,9% menor em relação ao espaço destinado à propaganda eleitoral para as eleições municipais de 2004. Já para as eleições gerais de 2006, a relação se eleva mais que o dobro, pois o tempo destinado ao HGPE foi superior à propaganda partidária em 107,7%. Em ambos os casos (eleições municipais e gerais), a propaganda partidária ocupa menos espaço na mídia eletrônica do que a propaganda eleitoral. Em relação às duas eleições, o tempo de mídia destinado ao pleito municipal é 42,3% menor que nas eleições gerais. Se o custo dos espaços nos meios de comunicação eletrônica se forma pelo tempo de veiculação, tem-se que as eleições municipais possuem um custo total de mídia menor que as eleições gerais.

Em dados mais específicos, o custo hipotético para partidos (e, por consequência, para os candidatos) poderia ser expresso a partir dos cálculos dos valores cobrados pela mídia televisiva. Como o HGPE apresenta modalidades distintas de propaganda (partidária e eleitoral) e com espaços também distintos na mídia, para este cálculo, devem ser considerados em separado. Além disso, para a propaganda eleitoral, existem duas possibilidades (nacionais e estaduais): programas em blocos (cheios) e inserções curtas (*spots*).

A conjugação dessas condições eleva o grau de imprecisão nos cálculos a serem elaborados para esse exercício, mas pode ajudar a entender a importância desse recurso em função de questões como o alto custo dos espaços, a desigualdade econômica entre os

competidores, a capacidade de penetração social e, principalmente, o reflexo na competitividade do sistema partidário-eleitoral no País.

Os cálculos apresentados na sequência se baseiam em situações hipotéticas, pouco prováveis de se efetivarem na prática. Primeiro, porque consideram que os partidos (ou os candidatos) iriam comprar o mesmo espaço de veiculação em todas as emissoras (canal aberto) e durante o tempo de veiculação do HGPE, em blocos ininterruptos e sem desconto nessas condições. Segundo, porque pressupõe que as emissoras iriam conseguir vender os espaços integralmente a outros anunciantes, na ausência do horário eleitoral gratuito.

Com base no argumento centrado nos custos da propaganda paga, foi refeito o exercício pensado, inicialmente, por Bruno Speck (2005b), no qual se levam em consideração os valores reais praticados pelas quatro principais emissoras de televisão do País⁵⁷. A referência utilizada foram os horários de transmissão dos programas eleitorais gratuitos – Rede Globo, SBT, Record, Bandeirantes e Rede TV! –, como demonstra o *ranking* das emissoras de televisão no País, por *share* de audiências demonstrado anteriormente.

A lógica dos investimentos publicitários acompanha a audiência medida para os meios de comunicação, refletidos na capilaridade desses veículos. Como a abordagem que se pretende dar nesta seção refere-se aos custos dos espaços midiáticos, a audiência e a capacidade de penetração desses veículos contam, para que se possam inferir os recursos concedidos pela cessão de espaços no horário gratuito para os partidos⁵⁸.

O argumento dos custos dos espaços de mídia televisiva foi lembrado por Mauro Porto (1994), ao destacar trechos de uma matéria jornalística envolvendo o noticiário da CPI Collor-PC⁵⁹. De acordo com o autor, a matéria destacaria que, ao transmitir na íntegra a leitura do relatório da CPI, a Rede Globo teria perdido algo em torno de US\$66 milhões⁶⁰ com a venda desse espaço publicitário. Ressalte-se, porém, que não se trata do mesmo cálculo, além do fato de não ser conhecida a metodologia aplicada para se chegar ao número definido pela matéria, tampouco as inúmeras variáveis intervenientes e de controle que foram consideradas. O que serve aqui é a lógica dos cálculos, que tomam por base a mesma suposição: o preço dos espaços midiáticos, caso fossem comercializados (a preços de mercado) pelas emissoras de

⁵⁷ O cálculo desenvolvido pelo autor não leva em consideração a Rede TV!.

⁵⁸ Das modalidades de emissoras existentes, as que possibilitam o acesso ao HGPE são as geradoras comerciais e as retransmissoras educativas mistas. Isso se dá pelo fato de possuírem condições técnicas apropriadas para a geração de imagem própria. Assim, todas as geradoras comerciais estão obrigadas a transmitir o HGPE para todos os pleitos, sejam eles proporcionais ou majoritários (Jardim, 2004a).

⁵⁹ Ver jornal Folha de São Paulo de 27 de agosto de 1992 (Porto, 1994).

⁶⁰ Esse valor não foi deflacionado.

televisão. Tais valores representariam uma *proxy* do que os partidos (ou os candidatos) teriam de desembolsar por todo o período, caso não houvesse o benefício público do HGPE.

O cálculo do custo da inserção publicitária leva em consideração a audiência medida (ou estimada⁶¹), não dependendo apenas da qualidade do programa exibido, além do horário de exibição e da abrangência geográfica. Com base nessas variáveis, pode-se estimar o valor referente aos ganhos auferidos com a venda de espaços publicitários.

Se para as estimativas dos preços foram trabalhados os espaços midiáticos nas eleições gerais, as informações podem ser estendidas para as eleições municipais, variando apenas o tempo de veiculação, que passa a ser de 30 minutos por período, nos mesmos horários. Para as inserções curtas, o tempo e as regras de funcionamento equivalem aos das eleições gerais.

A partir dessas considerações, tem-se que as estimativas quanto ao custo de oportunidade, em se tratando dos preços praticados pelo mercado midiático, podem ser feitas tanto para os anos eleitorais – neste caso os cálculos serão desdobrados segundo a natureza das eleições (gerais ou municipais) –, como também para os anos não-eleitorais.

A tabela 7 demonstra o volume de recursos estimados referentes aos espaços cedidos pelas emissoras de televisão (as cinco principais emissoras do País), para a veiculação do horário eleitoral gratuito, durante os dois blocos diários para as eleições gerais. Os valores referem-se aos preços comerciais (em valores vigentes nas tabelas de novembro de 2007) praticados pelas emissoras nos horários estabelecidos pela legislação. Os dados apresentados abaixo referem-se apenas aos programas eleitorais em blocos. Os valores relacionados às inserções curtas (ou *spots*) serão demonstrados na sequência.

A partir dessas considerações prévias sobre a programação e o mercado midiático, construiu-se a tabela 7. O que se tem a partir dos resultados para mídia televisiva pode ser classificado apenas como uma forma de aproximação dos preços praticados pelas emissoras. Servem, também, como uma referência para outros levantamentos mais precisos⁶².

⁶¹ O número de telespectadores estimados por programa é considerado a partir do índice de audiência medido pelo IBOPE.

⁶² Aqui, expresso meus sinceros agradecimentos à publicitária e especialista em mídia, Cláudia Lula Mariano, pelo acesso aos preços praticados pelo mercado midiático e pelo precioso auxílio nos cálculos e explicações dadas quanto ao manuseio dos números.

Tabela 7: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV (propaganda eleitoral - blocos)

Emissora de TV	Exibição programas em blocos	Dois blocos diários (50' cada)	Custo 50 minutos/dia	Número dias de veiculação (B)	Total do Período	Σ períodos/dias por emissora - em R\$
Rede Globo	Segunda a sábado	13h às 13h50	R\$ 10.509.146	39	R\$ 409.856.707	R\$ 1.585.316.707
	Segunda a sábado	20h30 às 21h20	R\$ 30.140.000	39	R\$ 1.175.460.000	
SBT	Segunda a sábado	13h às 13h50	R\$ 4.196.700	39	R\$ 163.671.300	R\$ 495.171.300
	Segunda a sábado	20h30 às 21h20	R\$ 8.500.000	39	R\$ 331.500.000	
Rede Record	Segunda a sábado	13h às 13h50	R\$ 4.275.900	39	R\$ 166.760.100	R\$ 1.296.112.629
	Segunda a sábado	20h30 às 21h20	R\$ 28.957.757	39	R\$ 1.129.352.529	
Rede Bandeirantes	Segunda a sábado	13h às 13h50	R\$ 2.130.732	39	R\$ 83.098.537	R\$ 270.688.537
	Segunda a sábado	20h30 às 21h20	R\$ 4.810.000	39	R\$ 187.590.000	
Rede TV!	Segunda a sábado	13h às 13h50	R\$ 377.829	39	R\$ 14.735.314	R\$ 57.322.846
	Segunda a sábado	20h30 às 21h20	R\$ 1.091.988	39	R\$ 42.587.532	
Valor total (em R\$)						R\$ 3.704.612.019

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir das informações coletadas nas emissoras de televisão.

Os valores calculados para os espaços midiáticos relativos à veiculação dos programas em blocos (cheios) destinados ao HGPE, durante o período da propaganda eleitoral, demonstram a magnitude dos recursos transferidos aos partidos como benefício público indireto: o equivalente a R\$3,7 bilhões durante os programas eleitorais. A partir do cálculo efetuado para os programas em blocos do HGPE, pode-se perceber um acréscimo nos custos com propaganda, ao se comparar com os valores apresentados por Bruno Speck (2005b). Usando como referência o valor calculado pelo referido autor para o benefício público da mídia televisiva (efetuado em 2005), aqui, os resultados apresentados por um cálculo similar refletem uma elevação de 45,6% no preço praticado pelas emissoras dois anos mais tarde⁶³.

O raciocínio foi feito a partir da suposição de que um candidato ou um partido político (ou todos em conjunto) pudesse comprar em todas as concessionárias de rádio e de televisão de uma determinada região espaços de veiculação na mídia, nos seus horários (inclusive os nobres) de programação. Assim ele utilizaria um mesmo espaço e um mesmo horário durante quase um mês e meio, em dias consecutivos e com veiculação de imagem em todos os canais abertos desse local, por quase uma hora (incluídos os intervalos comerciais e as programações normais das emissoras⁶⁴).

Esse exercício especulativo demonstra o quanto seria difícil para os candidatos (considerados individualmente) ou mesmo para as estruturas partidárias adquirirem todo esse espaço (metade em horário nobre) por tanto tempo, em todas as emissoras (Speck, 2005b). Portanto, esta seria uma tarefa praticamente impossível sem a interferência do poder público.

Para que os cálculos da estimativa se tornem mais precisos, não basta considerar, unicamente, os horários em bloco de veiculação da propaganda eleitoral. Também compõem esses cálculos os valores condizentes às inserções curtas ao longo do período eleitoral. Para esses casos, os valores foram estimados em separado e demonstrados na tabela 8. Tal consideração é importante, pois os *spots* ocorrem nos intervalos das programações normais das emissoras, portanto, sempre seriam espaços comercializáveis. Por serem exibidos nos intervalos das programações, de acordo com Mendes (2000), eles alcançam um número maior

⁶³ A comparação dos valores merece algum esclarecimento ao leitor sobre o método adotado. Os cálculos efetuados por Speck (2005b) não levaram em consideração os *spots*, mas apenas os programas em blocos. Nesse exercício o mesmo autor também não considerou os preços praticados pela emissora de televisão Rede TV!, o que lhe permitiu chegar a um valor de R\$2,5 bilhões (em valores corrigidos). Assim, para que se pudesse comparar na mesma base, no cálculo relativo a este exercício, foram considerados apenas os blocos cheios e desconsiderado o valor condizente à Rede TV!, perfazendo um total de R\$3,6 bilhões.

⁶⁴ Vale lembrar que, para os anunciantes comuns, ao adquirem espaços de publicidade nos meios de comunicação, há uma política de descontos, o que reduz o valor desembolsado na compra de espaços na mídia eletrônica. Além disso, as emissoras possuem preços variados para os anunciantes, seja pelo tempo contratado de veiculação dos comerciais, seja pela praça em que são veiculados (onde há variações expressivas nos preços).

de espectadores – são mais eficazes –, tendo em vista que a audiência dos programas eleitorais em bloco teria uma redução natural e, também, porque ocorrem durante todo o período de veiculação do HGPE, sem exceções para os 45 dias. Portanto, em se tratando das inserções curtas, todo o período de 30 minutos por dia, destinado a esse fim, deveria ser considerado como propaganda paga e não realizada pelas emissoras, visto que há mudanças nos horários de veiculação, se em horário nobre ou não.

Tabela 8: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV (propaganda eleitoral - inserções)

Emissora de TV	Exibição programas em blocos	30 minutos de inserções diárias (horários definidos)	Tempo médio inserções por horário ⁽¹⁾	Valor médio inserções por horário - em R\$	Σ inserções por horário - em R\$ (A)	Número dias de inserções (B)	Valor total emissora por inserções - em R\$ (A x B)
Rede Globo	Segunda a domingo	8h às 12h	0:07:30	R\$ 552.750	R\$ 7.526.310	45	R\$ 338.683.950
	Segunda a domingo	12h às 18h	0:07:30	R\$ 1.047.510			
	Segunda a domingo	18h às 21h	0:07:30	R\$ 3.514.800			
	Segunda a domingo	21h às 24h	0:07:30	R\$ 2.411.250			
SBT	Segunda a domingo	8h às 12h	0:07:30	R\$ 282.555	R\$ 2.769.450	45	R\$ 124.625.250
	Segunda a domingo	12h às 18h	0:07:30	R\$ 629.505			
	Segunda a domingo	18h às 21h	0:07:30	R\$ 928.695			
	Segunda a domingo	21h às 24h	0:07:30	R\$ 928.695			
Rede Record	Segunda a domingo	8h às 12h	0:07:30	R\$ 402.645	R\$ 4.741.050	45	R\$ 213.347.250
	Segunda a domingo	12h às 18h	0:07:30	R\$ 641.385			
	Segunda a domingo	18h às 21h	0:07:30	R\$ 1.848.510			
	Segunda a domingo	21h às 24h	0:07:30	R\$ 1.848.510			
Rede Bandeirantes	Segunda a domingo	8h às 12h	0:07:30	R\$ 174.150	R\$ 2.535.513	45	R\$ 114.098.063
	Segunda a domingo	12h às 18h	0:07:30	R\$ 471.487			
	Segunda a domingo	18h às 21h	0:07:30	R\$ 1.168.375			
	Segunda a domingo	21h às 24h	0:07:30	R\$ 721.500			
Rede TV!	Segunda a domingo	8h às 12h	0:07:30	R\$ 66.120	R\$ 645.442	45	R\$ 29.044.872
	Segunda a domingo	12h às 18h	0:07:30	R\$ 186.405			
	Segunda a domingo	18h às 21h	0:07:30	R\$ 176.339			
	Segunda a domingo	21h às 24h	0:07:30	R\$ 216.577			
Valor total (em R\$)							R\$ 819.799.385

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir das informações coletadas nas emissoras de televisão.

(*) A legislação define um total de 30 minutos diários e, nas faixas de horários definidos, durante 45 dias de veiculação. Para o desenvolvimento desse cálculo, foram divididos os 30 minutos diários pelas quatro faixas estabelecidas, para as cinco emissoras de televisão.

Os valores referentes às inserções curtas ao longo do período de veiculação da propaganda eleitoral contribuem para a elevação dos custos finais dos espaços midiáticos. O montante calculado para as cinco principais emissoras de televisão (com as faixas de horários estabelecidas) corresponde a R\$820 milhões durante o HGPE. O valor é menor que o calculado para as transmissões em bloco 4,5 vezes: de R\$3,7 bilhões para R\$820 milhões. O cálculo do preço total da propaganda eleitoral (eleições gerais) considera o somatório dos programas em blocos e dos *spots*. Dessa forma, a *proxy* do valor comercial dos espaços midiáticos destinados à propaganda eleitoral atinge o montante aproximado de R\$4,5 bilhões.

O desdobramento das análises e dos cálculos pode ser efetuado para a propaganda partidária, que é definida a partir dos resultados eleitorais (premiação pelo desempenho passado). Assim, com base nos tempos destinados e os horários estabelecidos para veiculação, podem-se complementar os valores comerciais do HGPE.

Os cálculos estimados dos espaços midiáticos para os anos não eleitorais seguiram as regras de distribuição de tempo, ressaltadas anteriormente. Portanto, serão utilizados os mesmos critérios para o cálculo dos espaços destinados aos partidos em anos não-eleitorais (e no primeiro semestre dos anos eleitorais). Esse cálculo não inclui o montante das renúncias fiscais, que representa uma forma de compartilhamento dos custos incorridos no HGPE entre o poder público (através da Secretaria da Receita Federal) e as emissoras de radiodifusão.

A tabela 9 foi construída a partir dos valores estimados anteriormente. A variação nos cálculos refere-se ao tempo e aos horários de veiculação da propaganda partidária. Para essas variáveis, foram considerados os dados calculados (em tempo de veiculação) quando da confecção do quadro 7. Os cálculos foram estendidos, também, para as eleições municipais. Dessa forma, pode-se ter uma comparação entre os três formatos: propaganda eleitoral para as eleições gerais, para as eleições municipais e a propaganda partidária.

Tabela 9: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV: propaganda eleitoral (blocos e spots) e propaganda partidária – eleições gerais e eleições municipais

Tipo de Propaganda (HGPE)	Eleições Gerais		Eleições Municipais	
	Tempo (minutos)	Valor (em R\$)	Tempo (minutos)	Valor (em R\$)
Propaganda eleitoral (em blocos)	3.900	3.704.612.019	2.340	2.222.767.211
Propaganda eleitoral (<i>spots</i>)	1.350	819.799.385	1.350	819.799.385
Σ (1) Propaganda eleitoral (blocos + spots)	5.250	4.524.411.403	3.690	3.042.566.596
I Propaganda partidária (um semestre)	1.264	1.089.305.907	1.264	1.089.305.907
II Propaganda partidária (dois semestres)	2.528	2.178.611.815	2.528	2.178.611.815
Σ (2) Propaganda (eleitoral + partidária I)	6.514	5.613.717.311	4.954	4.131.872.503

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir das informações coletadas nas emissoras de televisão e legislação eleitoral.

Os números mostrados na tabela ilustram o valor elevado dos espaços destinados ao HGPE (propaganda eleitoral e propaganda partidária), a preços praticados pelo mercado em três situações. A primeira, considerando os anos ímpares (não-eleitorais), em que ocorrem as

propagandas partidárias nos dois semestres. Para esse caso, a preços de mercado, os espaços “cedidos” pela mídia televisiva chegariam a um valor aproximado de R\$2,2 bilhões. Para os anos em que ocorrem eleições municipais, o custo total estimado, considerando o primeiro semestre de propaganda partidária, se aproximaria de R\$4,1 bilhões. E por fim, em anos de eleições gerais, esse montante chegaria a um total próximo de R\$5,6 bilhões.

Tendo em vista o volume de recursos necessários para se veicular as imagens dos partidos e dos candidatos nos canais abertos de televisão, a partir do que foi estimado nas tabelas, a percepção que se tem é de que trata de muito dinheiro para ser gasto por quem quer que seja. Vale lembrar que não foram considerados os valores cobrados pelas demais TVs abertas, o que elevaria o montante estimado. Além disso, há que considerar nessa soma outros integrantes de menor peso relativo, como é o caso das rádios.

Além da expressividade demonstrada pelos números da mídia televisiva, os dados mostram ainda o peso desse recurso político concentrado nas mãos do Estado. Ao tornar obrigatória a veiculação do HGPE, o Estado insere um elemento essencial para a competitividade partidário-eleitoral. Portanto, o acesso à mídia eletrônica por meio do HGPE, ao fim e ao cabo, significa que os partidos políticos (e os candidatos) ficam isentos de arcar com esses custos. Do contrário, caso fossem obrigados a comprar os espaços no mercado de mídia, teriam de desembolsar algo próximo ao valor estimado nesse exercício especulativo.

Portanto, o benefício atribuído pelo HGPE se expressa na maior competitividade do sistema, ao impedir a presença do capital privado na compra de espaços na mídia. Mais ainda, destaca a essencialidade desse instrumento para o sistema partidário-eleitoral. Ele corresponde a quase 40 vezes o valor do orçamento do Fundo Partidário para 2006 e é 3,5 vezes maior que o valor total das doações privadas declaradas à Justiça Eleitoral, para as eleições de 2006, mesmo considerando o aumento nos valores de uma eleição para outra (de 2002 para 2006).

É importante lembrar que a distribuição dos recursos de mídia, que são mais expressivos que o dinheiro do Fundo Partidário, é mais equilibrada entre os partidos políticos, tanto em relação à propaganda partidária, em que considera três grupos de distribuição de tempo, como na propaganda eleitoral, em que 1/3 do tempo é distribuído de forma igualitária. Portanto, o benefício público concedido através do HGPE ganha *status* de recurso estratégico essencial para o sistema partidário-eleitoral. Da mesma forma que reforça o peso atribuído aos partidos na distribuição desse recurso.

O capítulo seguinte procura abordar a outra parcela do custeio do sistema partidário-eleitoral no Brasil: a participação privada no mercado político, a partir de uma análise das regras e das alterações dessas regras.

CAPÍTULO III

MERCADO, PARTIDOS, CANDIDATOS E VOTOS: A PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO CUSTEIO DO SISTEMA PARTIDÁRIO-ELEITORAL BRASILEIRO

III.1. Introdução

Este capítulo trata de um dos assuntos que mais colocam sob suspeição a credibilidade dos modelos de financiamento partidário-eleitoral, em qualquer democracia que se tome como exemplo. Trata-se da participação do capital privado no custeio dos partidos e das eleições, e de como esta contribui para o encarecimento das disputas eleitorais. Não se pode dizer, no entanto, que todo e qualquer envolvimento do capital privado na vida política, em geral, e partidária-eleitoral, em particular, contenha vícios de origem.

De antemão, vale dizer que as discussões aqui realizadas não caminham rumo ao desnudamento de episódios de malversação de recursos para partidos ou para campanhas, mesmo porque o financiamento privado para o custeio do sistema partidário-eleitoral não representa, necessariamente, uma prática perdulária e abusiva *per se*. Nesse sentido, os desdobramentos deste estudo e as análises da participação desse capital no financiamento da política seguem o caminho das regras (e suas alterações) ao longo do tempo, entendidas no sentido apresentado por Douglas North (1990), em que a construção do parâmetro legal é dada pelos atores políticos. Trata-se de uma abordagem que permite a compreensão das jogadas dos atores políticos, com base nas legislações vigentes a cada período.

Nos sistemas políticos modernos, a questão do financiamento da política e do sistema partidário-eleitoral é essencial. Simplesmente não seria possível, para qualquer democracia, a sobrevivência dos partidos sem a presença do dinheiro para o seu custeio, seja para o incremento da estrutura burocrática ou para as competições eleitorais. Da mesma forma que representa um problema de difícil solução, dada a dificuldade de se regularem as práticas de financiamento do mercado político (Sorauf, 1992; Pinto-Duschinsky, 2002; Nassmacher, 2003; Walecki, 2004a; Speck, 2005b), o financiamento da política “é influenciado por, e influencia” as relações entre partidos, atores políticos, o mercado e o próprio eleitorado (Walecki, 2004a).

A interferência do setor privado na condução da representação democrática tende a ocorrer em dois momentos: nas eleições, por meio dos repasses de recursos para a campanha,

e ao longo dos mandatos, cobrindo parte das despesas dos partidos políticos ou mesmo dos próprios representantes (Speck, 2002; Nassmacher, 2003).

O desempenho eleitoral dos candidatos encontra forte elemento explicativo no volume de recursos aplicados nas campanhas (Sorauf, 1992; Samuels, 1997; Samuels, 2002; Zovatto, 2004; Speck, 2005b) e é uma das causas da elevação considerável dos custos para se eleger um político (em eleições majoritárias ou proporcionais). A justificativa é relativamente simples: os ganhos pecuniários dos representantes ao longo dos mandatos não cobrem os gastos para se galgar esses postos. Por essa lógica, seria irracional gastar além do que se vai receber futuramente. Parte desse dinheiro é fruto de doações e o volume crescente de recursos privados no financiamento das disputas eleitorais não é inócuo. David Samuels (2002) considera que a lógica que move a atuação parlamentar (no Brasil) não tem origem apenas na relação de troca com o eleitor, mas também, com os financiadores da campanha eleitoral.

No entanto, a literatura especializada considera que há um problema crucial em como identificar, na prática, as relações ímprobas envolvendo dinheiro e política¹, devido à dificuldade empírica de estabelecer uma relação de causa-efeito nesse processo. Não haveria evidências consistentes para diagnosticar uma relação em que o dinheiro destinado ao financiamento eleitoral seria retribuído em forma de favores e beneficiamentos futuros, mesmo que se fizessem inferências a partir das notícias veiculadas pela mídia.

Trata-se de uma relação difícil de ser comprovada (Sorauf, 1992; Palda, 2002; Speck, 2005a; Speck, 2005b). Não há métodos adequados para se identificar situações nas quais o setor privado espere (ou cobre) dos candidatos que apoia alguma reciprocidade (Walecki, 2004a). Ou seja, é difícil comprovar se as intenções dos agentes privados ou grupos de interesses que financiam partidos e candidatos ocorrem em troca de aprovação (ou rejeição) de projetos ou votações favoráveis em temas de interesse privado (Speck, 2005b; Stratmann, 2005). Em tese, esta viria pela intermediação destes na obtenção de favores e proteção dos governos, em demandas específicas do segmento que representam, seja por meio de concessões, isenções fiscais, subsídios, subvenções, concorrências públicas facilitadas, produção de legislações específicas e outras matérias de natureza econômica (Argandeña, 2001; Chasqueti e Piñeiro, 2002; Speck, 2002; Njaim, 2003; Griner e Zovatto, 2004; Rubio, 2004; Speck, 2005b; Zovatto, 2005a). Desse modo, a intervenção dos agentes privados se daria a partir de uma avaliação racional dos fatos, buscando intervenções que os favoreçam, por meio de benefícios concentrados e custos difusos (Santos, 1995) ao longo dos interstícios

¹ Em boa medida, o que se tem de dados empíricos a respeito desse tema são levantamentos efetuados pela mídia e de relatos jornalísticos. Contudo, são conhecidas, no campo das ciências sociais, as limitações dessas análises.

eleitorais². São problemas centrais do financiamento político que persistem nas democracias modernas e que refletem os principais entraves apontados pela literatura especializada. O somatório dessas preocupações desembocaria no que Bruno Speck (2005b) denomina de “integridade da representação”. Diferentemente da influência que o dinheiro exerce nos pleitos, esta, sim, seria passível de alguma evidenciação (Sorauf, 1992), para além das especulações do senso comum.

O pragmatismo que molda esse ambiente pode ser explicitado nas palavras de César Maia (1998: p.83), ao dizer que “(...) obviamente quem tem uma campanha mais forte, consegue financiar mais fácil por ser o favorito (...)”. Independentemente da ideologia partidária, o financiamento privado ganha em importância e ajuda a explicar a competitividade do sistema partidário-eleitoral, o comportamento das organizações políticas, bem como as decisões públicas (Pinto-Duschinsky, 2002; Samuels, 2002; Njaim, 2003). Nesse sentido, as diferenças entre partidos (ou candidatos) tendem a se reduzir (Laguardia, 2000). Em outras palavras, o financiador privado, a partir dessa lógica mercadológica, busca o sucesso eleitoral do seu candidato e espera seu quinhão da coisa pública. Ou, simplesmente, busca o sossego na vida privada: paga para não ser incomodado³.

Tais argumentos ajudam a compreender a importância de fenômenos associados ao tema a partir de uma cadeia de interesses apresentados na mesma arena de negociação pelos partidos políticos, candidatos, poder econômico e Estado, ou empresas de controle estatal. Trata-se, assim, de uma condição recorrente nas disputas eleitorais: empresas contribuem para campanhas (de forma legal ou não), com vistas à obtenção de privilégios futuros, dados os laços que os unem.

Assim, configura-se um quadro em que cada um necessita do outro para o bom andamento dos seus propósitos: por um lado, a eleição (ou reeleição); por outro, as benesses do Estado. Essa relação entre o setor privado, sobretudo através das grandes corporações, e os representantes legais do setor público ocorre, em grande medida desta forma: um nutre o outro com recursos financeiros e, em troca, recebe favores e concessões, diretas e/ou indiretas. Esta é quase uma “certeza intuitiva”, porém sem nenhum respaldo formal, além do senso comum e das notícias de ocasião do jornalismo investigativo.

² Ver artigo 5º, inciso VIII, do Código de Ética da Câmara dos Deputados, que define como falta de decoro parlamentar, entre outras ações, “relatar matéria submetida à apreciação da Câmara, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral”.

³ Os jogos de contravenção como o “jogo do bicho”, podem ser um exemplo clássico dessa postura, amplamente divulgada na mídia, como o caso das doações para as campanhas do candidato Olívio Dutra, ao governo do Rio Grande do Sul (ver em: http://veja.abril.com.br/250204/p_036.html), ou para a candidata Rosinha Matheus, ao governo do Rio de Janeiro (ver em: <http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT678141-1653,00.html>).

Vale ressaltar, que o financiamento privado passaria, necessariamente, pela ambição política, que condicionaria o partido (ou candidato) a capturar mais recursos para suas campanhas, o que poderia levar a um inflacionamento dos custos eleitorais. Portanto, a condição para a existência de um “mercado de financiamento eleitoral” seria a incerteza dos resultados eleitorais, e uma das formas de se reduzirem essas incertezas seria injetar dinheiro nas campanhas eleitorais de determinados candidatos (Poiré, 2006).

Acontece que as necessidades práticas de funcionamento dos partidos e das campanhas eleitorais abrem espaço para uma prática perdulária, ancorada em interesses privados, e o acesso privilegiado aos recursos financeiros pode facilitar a obtenção de influência e, por sua vez, maior proximidade a novas fontes de recursos (Williams, 2000; Pinto-Duschinsky, 2002; Walecki, 2004b), dando forma a um ciclo que se retroalimenta: mais dinheiro, mais acesso, mais poder, que, por sua vez, atrai mais dinheiro, de forma quase infinita. O financiamento privado, nesse contexto, reduz a carência de recursos, pois contribui para o custeio da máquina partidária, mas, principalmente, das disputas eleitorais.

As distorções na representatividade teriam uma relação diretamente proporcional à plutocratização das campanhas. Enfim, na subordinação dos interesses públicos aos interesses privados, a relação entre dinheiro e política se torna elemento central nas discussões sobre como minimizar os efeitos desse envolvimento (Peschard, 2005). Com efeito, pode haver uma desqualificação do sistema representativo, uma vez que os atores políticos com maior poder de captação de financiamentos privados teriam melhores condições de conquistar mais cadeiras, e, conseqüentemente, mais recursos que, por sua vez, em uma próxima eleição, poderiam propiciar mais cadeiras, facilitando a obtenção de mais recursos⁴. Podem surgir, ainda, atores políticos que se aproximam dos partidos (os em ascensão, pelo menos) como uma estratégia para atrair mais financiadores e, com isso, aumentar suas chances eleitorais⁵. David Samuels (2002) considera que a presença expressiva de dinheiro nas campanhas eleitorais dos candidatos aumenta as chances de sucesso eleitoral; e a sua falta limita muito a competitividade dos candidatos.

⁴ Tal condição retroalimentaria o problema da divisão política e manteria o quadro de desigualdade nas disputas eleitorais, sem contar outras variáveis, como o sucesso político dos parlamentares eleitos, por exemplo.

⁵ Em análise dos valores do financiamento das eleições gerais de 2006, Lúcio Vaz e Gustavo Krieger apontam para o fato de que um “grupo de 200 doadores repassou R\$500 milhões, equivalentes a 1/3 do total das campanhas, aos candidatos a deputado, senador, governador e presidente”. De acordo com os autores, os grandes financiadores destinam seus recursos aos candidatos com maiores chances de sucesso eleitoral (“não apostam em quem não tem chance”). Ver em Lúcio Vaz e Gustavo Krieger. “O poder do dinheiro”. In: Jornal Estado de Minas de 10 de dezembro de 2006.

Desse modo, aumenta-se o risco de configuração de arranjos corruptos, que se estabelecem entre os grandes doadores privados e os atores políticos eleitos, ou através dos partidos vitoriosos nas disputas eleitorais. Esses “laços” tenderiam a se reforçar ao longo dos mandatos eletivos, o que se daria por meio de “retribuições”, diretas ou indiretas, ou pelo grau de dependência dos representantes em relação aos financiadores das campanhas (Speck, 1998; Speck, 2003a; Pfeiffer, 2004). O cenário político brasileiro apresenta uma pluralidade de exemplos ilustrativos desse processo que, em grande medida, se caracteriza por acessos diferenciados a organismos privados, através de beneficiamentos, seja ao próprio candidato, seja a grupos de interesses. Tais questões distorcem as funções realmente públicas e de interesse coletivo, por meio do que se entende na literatura por corrupção política⁶.

No cerne dessas desconfianças está o financiamento privado aos atores políticos e a “retribuição pelos préstimos”. Isso por um lado. Por outro, tem-se a participação exclusiva do Estado como financiador do sistema partidário-eleitoral, em detrimento do setor privado. Desse modo, o próprio Estado estaria cerceando o direito do cidadão comum (ou empresas e setores organizados) de aportar os seus recursos livremente nos partidos ou candidatos que lhe sejam preferidos. Antes de tudo, o financiamento privado garantiria liberdade de expressão de idéias e opiniões. Ou por outra, o ato de doar dinheiro a um partido ou candidato pode ser entendido como uma liberdade de escolha e de afirmar alguma idéia defendida por A ou por B. Portanto, remeteria a um princípio democrático segundo o qual não se cerceiam opiniões. Assim, o financiamento do sistema partidário-eleitoral assumiria a “forma de um mercado”, em que os cidadãos e as empresas têm a liberdade de expressar suas opiniões em apoio a quem quer que seja. Regras que limitam (ou impedem) o livre investimento dos cidadãos na

⁶ A literatura sobre este tema é vasta. Para ficar em poucos autores, Robin Hodess (2004) considera que *“la corrupción política es el abuso del poder que se les ha confiado por parte de líderes políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza. La corrupción política no precisa de que el dinero cambie de mano; puede tomar la forma de ‘tráfico de influencias’ o de la concreción de favores que envenenan la política y amenazan a la democracia. La corrupción política abarca un amplio espectro de delitos y actos ilícitos cometidos por líderes políticos antes, durante o después de abandonar la función”*. Antonio Argandoña (2001), entende que *“la misma dinámica de obtención de esos fondos (concesión de beneficios a cambio, competencia de otras empresas y de otros partidos, participación de los dirigentes del partido, etc.) exigirá gastos crecientes: la corrupción tiene una tendencia inflacionaria”*. Eduardo César Marques (1999) faz uma diferenciação entre favorecimento de interesse privado e corrupção, sendo que o primeiro pode acontecer sem que a última aconteça. Ou seja, sem que haja uma depredação do bem público ou mesmo dos interesses públicos. Autores como Steven Griner e Daniel Zovatto (2004), consideram que, *“si bien el financiamiento de la política no es una actividad corrupta per se, recurrentes escándalos de corrupción y de uso de dinero ilícito (...) han encendido una luz roja, que advierte sobre la imperiosa necesidad de regular y controlar eficazmente el tema del dinero en la política, a fin de restaurar, entre otros aspectos, la confianza en las instituciones”*.

campanha eleitoral de partidos ou de candidatos que querem ter como representantes, na prática, implicariam limites à livre manifestação dos cidadãos⁷.

Enfim, os problemas decorrentes do imbricamento do mercado na condução da política não são de hoje e são de difícil comprovação, visto que se pautam na certeza intuitiva, desconfortavelmente encostada no senso comum, e nas informações de segunda ou terceira mão fornecidas pela mídia, através da notícia jornalística.

III.2. As regras que orientam a participação privada no custeio partidário-eleitoral: uma análise da legislação eleitoral brasileira

Esta seção tem como objetivo estabelecer um estudo longitudinal acerca das regras sobre financiamento privado para partidos e para eleições no Brasil, consideradas a partir da década de 1950, após a edição do Código Eleitoral. Ao longo das décadas de 1950 e 1960, as referências a essa temática limitavam-se às restrições impostas aos candidatos pelos próprios estatutos partidários e às definições estabelecidas pela legislação no tocante ao envolvimento de capital estrangeiro, de concessionários de serviços públicos e de recursos oriundos de atividades ilícitas⁸.

As regras vigentes a partir do Código não estabeleceram critérios sobre o que seria permitido como parte do custeio privado ao sistema partidário-eleitoral. Isso equivale a dizer que não havia impedimento quanto ao financiamento privado, visto que a legislação ressaltava apenas as restrições definidas *a priori*. A autonomia para definir o limite de gastos efetuados pelos seus candidatos com as campanhas eleitorais recairia apenas sobre os partidos políticos.

Nesse período, os efeitos decorrentes da relação promíscua entre eleições e dinheiro são retratados por Eloy Dutra (1963: p.13-14) quando descreve as atividades do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), no início da década de 1960, executadas de forma descentralizada por todo o País, com o propósito de distorcer as disputas eleitorais. Dutra ressalta que o IBAD teria “ingressado no processo eleitoral com a única finalidade de dominar o Congresso através da distorção endinheirada dos pleitos, como um primeiro passo no sentido de trilhar o caminho do poder”. Entre as formas de atuação do Instituto, estaria a compra de espaços de propaganda no rádio e na televisão, para veicular as propostas dos candidatos financiados pelo IBAD, e executadas pela agência de publicidade pertencente ao

⁷ Em meio à crise do “Mensalão”, no governo Lula, Fabiano Santos retoma essa discussão ao mencionar que o financiamento público “peca por ser antiliberal porque proíbe indivíduos, empresas e instituições privadas de apoiarem por meio de recursos pecuniários, os partidos e candidatos de sua preferência”. Ver Fabiano Santos. “A reforma política e suas ilusões”. In: jornal Folha de São Paulo: Caderno Opinião, julho de 2005.

⁸ Ver artigos 143, 144 e 145, da Lei nº 1.164, de 1950.

próprio Instituto, e, ainda, não se limitando a veiculá-las apenas nos períodos eleitorais. Vale relembrar que a proibição de propaganda paga só veio a ocorrer na primeira metade da década de 1970. Já os desdobramentos da relação entre partido/candidato e agências de publicidade só viriam a ser dimensionados ao longo da crise política no primeiro governo Lula.

O Código Eleitoral de 1965 apresentou como novidade a proibição do financiamento efetuado por empresas com finalidade lucrativa⁹. Com efeito, tais restrições quanto ao recebimento de determinados tipos de doações de empresas equivalem à proibição do financiamento privado aos partidos e candidatos. As demais normas foram tratadas de maneira similar às definidas na regra anterior. Outro aspecto observado nessa legislação foi a proibição de os candidatos efetuarem despesas de caráter eleitoral ou com propaganda, bem como atividades definidas pela Justiça Eleitoral. Os gastos deveriam ser processados através dos partidos ou comitês¹⁰, o que reforçava a presença partidária na arena eleitoral.

A associação de tais regras, ao que parece, buscava maior isenção dos atores políticos no período pós-eleitoral. Dessa forma, tenderiam a reduzir a influência do poder econômico na condução do processo eleitoral. A redução da participação privada na condução das campanhas eleitorais poderia proporcionar efeitos positivos tanto na relação de dependência com os doadores privados, quanto em eventuais privilégios posteriores. A partir da impossibilidade de o candidato efetuar gastos na própria campanha, a disputa tenderia a se tornar menos desproporcional entre os partidos e candidatos, possibilitando assim que as eleições, como um mecanismo de controle vertical, se tornassem mais *accountables*. Além disso, a permissão desses gastos individualizados poderia beneficiar o candidato com maior acesso a recursos financeiros. Essa exigência legal começa a ser reconfigurada na legislação brasileira a partir da década de 1970.

Ainda nesse aspecto, alguns elementos foram regulados em posteriormente, como, por exemplo, a proibição de contribuição individual do candidato para a própria campanha, que passou a ser permitida em outras edições. Assim, pela regra, a questão da desigualdade financeira é reconsiderada, porém com limites de aportes estabelecidos pelo partido.

Apenas na segunda metade da década de 1970 as participações privadas no custeio financeiro dos partidos, assim como de candidatos em períodos eleitorais, foram consideradas pela legislação. No início dessa década, no governo Médici, foi aprovada uma nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), em 1971. O formato legal que passou a disciplinar a condução do sistema partidário no País manteve, praticamente, a mesma linha de condução

⁹ Ver artigo 56, inciso IV, da Lei nº 4.740, de 1965.

¹⁰ Ver artigo 58 da Lei nº 4.740, de 1965.

das finanças partidárias estabelecidas pela LOPP de 1965, com o destaque para a proibição do financiamento privado por meio de pessoa jurídica (com finalidade lucrativa), além das entidades de classe e sindicatos¹¹. A participação privada na condução do processo eleitoral ficou a cargo unicamente das pessoas físicas e das instituições permitidas por lei. Aqui, a legislação abriu espaço para as doações de entidades sem fins lucrativos – com a mesma figuração tributária em que se encontram as fundações ou associações. Sobre esse aspecto, vale considerar que o custeio das eleições, através de instituições sem finalidade lucrativa (como as ONGs, por exemplo), vem sendo motivo de preocupações dos especialistas em vários países. No caso brasileiro, esse formato seria corrigido em meados da década de 1990.

As modificações da participação privada no financiamento partidário-eleitoral ficaram mais evidentes a partir da Lei Eleitoral de 1979, cujo texto trouxe considerações relevantes no que concerne ao tema da condução financeira dos partidos políticos. Apesar de ter sido mantida a proibição de doações de empresas com fins lucrativos, a nova legislação estabeleceu critérios mais definidos de doações provenientes de pessoa física (ou autodoação).

A remodelagem da legislação considerou que as doações privadas efetuadas por pessoas físicas (no limite de 200 vezes o maior salário mínimo vigente no País à época) poderiam ser utilizadas na composição do orçamento do Fundo Partidário, além dos recursos públicos destinados por lei específica¹². Além disso, ficou estabelecido que esse formato de doações poderia ser efetuado diretamente a qualquer partido político (não apenas ao fundo), com o diferencial de que seria facultada ao doador (pessoa física) a possibilidade de dedução da sua renda bruta auferida no ano anterior (para fins de cálculo do Imposto de Renda) do valor doado¹³. Vale ressaltar que a legislação não abria exceção para que fossem efetuadas doações diretamente aos candidatos. Os partidos eram os destinatários dos recursos doados, seja através de repasses do fundo (nesse caso, secundário) ou através da doação direta.

A intenção do legislador era facilitar o controle das doações privadas, que era um grande problema para a Justiça Eleitoral, tendo em vista a possibilidade de doações efetuadas por fora (sem serem declaradas aos órgãos responsáveis). Assim, a partir da possibilidade de dedução tributária, haveria uma redução desse comportamento, pois o doador poderia recuperar parte dos recursos doados quando fizesse sua declaração de rendimentos para fins de cálculo do Imposto de Renda. Esse movimento poderia ocorrer porque os

¹¹ Ver artigo 91, inciso IV, da Lei nº 5.682, de 1971.

¹² Ver Lei nº 6.767, de 1979, que define na prestação de contas a obrigatoriedade do partido informar no Diário Oficial da União (DOU) o montante das doações recebidas e a respectiva destinação.

¹³ Ver artigo 95, incisos III e IV, §1º §2º, da Lei nº 6.767, de 1979.

segmentos privados seriam de certa forma, incentivados a doar mais dinheiro, o que elevaria o valor das campanhas eleitorais.

Por outro lado, poder-se-ia perceber um desarranjo dos processos de *accountability*, pois a dedução, no Imposto de Renda, de parte do valor doado, consiste em dizer que o poder público passaria a contribuir indiretamente para as campanhas eleitorais. Nesse caso, o agente privado ganharia duas vezes: primeiro porque obteve dedução de parte do valor doado e, segundo, com a possibilidade de uma intervenção política a favor de seus interesses. Essa medida vigorou até o início da década de 1990, quando foram reformuladas as regras que estabelecem a permissão para doações privadas em campanhas eleitorais. Portanto, esse formato durou cerca de 16 anos, até a aprovação do modelo, que vigora até os dias de hoje.

A década de 1980 foi marcada pelo processo de redemocratização no País; contudo, o retorno à democracia não foi acompanhado por alterações substanciais nas regras de condução financeira e contábil dos partidos e das eleições. Prevaleceram alterações *ad hoc*, em especial nas regras da propaganda eleitoral, que procuraram se adequar à importância adquirida pelos meios de comunicação eletrônicos (rádio e televisão), conforme ressaltado no capítulo anterior. Por essa razão, vale retomar o assunto para realçar o aumento da participação privada no custeio eleitoral, e a mídia teve um peso essencial nesse inflacionamento.

As eleições presidenciais de 1989 foram as primeiras eleições diretas após o término do regime militar (e que culminaram com a vitória de Collor de Mello) e se caracterizaram por um uso, de certa forma indiscriminado e abusivo, do fator mídia, a favor do candidato vitorioso (Fleischer, 2000a; Skidmore, 2000; Rubio, 2004). A disputa eleitoral foi realizada sob a égide das regras estabelecidas pela Lei nº 7.773, de 1989, que estabelecia as normas de funcionamento daquela eleição, nas quais se ressaltaram definições para a propaganda eleitoral nos meios de radiodifusão¹⁴. A condução financeira, no entanto, remete à legislação de dez anos antes, a Lei nº 6.767, de 1979, cujo texto proibia as doações de pessoa jurídica para as campanhas eleitorais, tanto em dinheiro como em espécie. O desfecho das investigações sobre o esquema de financiamento, que redundaram na CPI do “Esquema PC”, jogaram luz sobre os métodos utilizados apenas na campanha de Collor, mas não se pode dizer que os demais candidatos se abstiveram de recorrer a esse tipo de financiamento privado.

¹⁴ Depois da indicação na convenção do partido (PRN), Fernando Collor passou a contar com um aparato intenso da mídia televisiva. Nesse caso, valeria o dito da “arte de eleger um poste”, em que a exposição contínua de um político na televisão tenderia a dar uma percepção maior de tempo ao eleitor, mesmo que aquele político fosse, “um ilustre desconhecido” da grande massa (Zalluar, *et al.*, 1998). Com um partido nanico, conseguiu reunir, em torno de sua campanha, um volume expressivo de “simpatizantes” em especial da mídia. Esse fato teria elevado a “dívida” de Fernando Collor com os meios televisivos que o projetaram em nível nacional (Skidmore, 2000).

Foi exatamente o que aconteceu no período “pós-*Collorgate*”, que trouxe à pauta de discussão, novamente, a temática sobre o financiamento eleitoral. Refeito do susto, após o desfecho do caso e os resultados obtidos pela CPI, como uma espécie de “ressaca moral”, o Congresso aprovou, a reboque da crise (diga-se de passagem), já no governo Itamar Franco, as novas regras para as eleições presidenciais seguintes, de outubro de 1994, com a promulgação da Lei nº 8.713, de 1993. A regulação veio por intermédio de uma nova legislação que estipulou regras mais claras de atuação do setor privado em campanhas eleitorais. O fato é que, dada a crise e seus efeitos, houve uma tendência a ajustes nas regras, de modo a se evitarem episódios similares. Como diria Delia Rubio (2004), “*se repite entonces la secuencia: escándalo – dictado de leyes – nuevos escándalos – corrección a las normas y así sucesivamente*”.

A lógica de escândalos políticos como um motor para as reformas é corroborada também por autores como Hall e Taylor (2003), ao ressaltarem que, em situações de crise, tendem a ocorrer mudanças institucionais importantes como resposta imediata ao problema. Assim, as crises, vistas por esse ângulo, assumem um papel de variáveis explicativas para tais mudanças institucionais. Em se tratando dos modelos de financiamento de campanhas, os escândalos políticos revelados pela mídia, envolvendo malversações de recursos, recebimentos “por fora”, beneficiamentos a setores privados, justificam a necessidade de mudanças constantes na legislação eleitoral para financiamento das campanhas.

A partir da nova legislação passaram a vigor alterações relevantes, que reconfiguram todo o arcabouço relativo à condução financeira das campanhas eleitorais. Primeiramente, a proibição quanto ao recebimento de doações de empresas privadas com fins lucrativos não fez mais parte do texto legal. Com o novo formato, as doações de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, passaram a ser validadas como forma de financiamento partidário-eleitoral, seja em períodos eleitorais ou não. Os limites estabelecidos teriam a validade, tão somente, para os períodos eleitorais, não sendo, portanto, aplicáveis em períodos não eleitorais.

As novas regras passaram a vigorar com a seguinte redação: “a partir da escolha dos candidatos em convenção, pessoas físicas ou jurídicas poderão fazer doações em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais”¹⁵. As doações provenientes dessas fontes foram limitadas para todos os doadores, considerando os seguintes critérios:

¹⁵ Ver artigo 38, incisos I, II e III, da Lei nº 8.713, de 1993. Os percentuais referentes às doações tanto de pessoas físicas como jurídicas foram mantidos no texto da Lei nº 9.504, de 1997, e, mais tarde, pela Resolução do TSE nº 20.566, de 2000. Ficou estabelecido, também, que a doação acima dos limites previstos incorrerá em multa no valor de cinco vezes a quantia em excesso. Já o artigo 5º, §5º, dessa regra prevê que, para doações cujo valor seja igual ou inferior a R\$10,00, há necessidade apenas do preenchimento do nome do doador.

- (1) No caso de pessoa física, a 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição¹⁶;
- (2) No caso em que o candidato utilize recursos próprios, limitado ao valor definido pelo partido;
- (3) No caso de pessoa jurídica, a 2% da receita operacional bruta do ano anterior.

As doações provenientes tanto de pessoa física como jurídica ficaram limitadas a 70 mil UFIRs e 200 mil UFIRs, respectivamente, nos períodos eleitorais. Esse “teto” foi extinto, permanecendo apenas o limite em percentuais sobre os rendimentos ou receita.

A ausência de um valor máximo para doações aos candidatos pode causar distorções quanto à capacidade de financiamento individual, mesmo porque a regra estabelecida nesses termos não dá conta de inibir a atuação dos “*big donors*” e os possíveis efeitos dessas distorções nas disputas eleitorais, comprometendo a igualdade de disputa e reforçando o peso do dinheiro na condução do processo de representação democrática (Nassmacher, 2003). Na prática, tal liberdade abre um fosso entre os diversos tipos de doadores, pois estabelece limites percentuais (de ganho ou faturamento) quanto às doações privadas, e não limites quantitativos (tetos de incrementos às campanhas¹⁷). Isso tende a proporcionar (legalmente) desigualdade nas competições eleitorais. Nesse sentido, vale dizer que a regra de doação não contempla um critério igualitário de participação (ou condições) no processo partidário-eleitoral, porque atores políticos com baixo poder econômico estariam sempre em desvantagem.

Ora, se os volumes de recursos são sabidamente diferenciados, por analogia, os limites absolutos assim o serão. Tal questão distorce a capacidade de influir nos rumos de uma campanha, mesmo havendo a mesma intenção dos eleitores ou empresas (com potenciais financeiros diferenciados) em doar para um candidato. Com esse formato, a legislação não

¹⁶ A legislação define dois quesitos para a doação de pessoa física: um limite e um teto. Desde que a contribuição por doador não ultrapasse o teto definido de 70 mil UFIRs – ou o equivalente a R\$61.929,00 –, dos dois o maior, o limite de 10% pode ser excedido. Para as doações maiores que o teto estabelecido, prevalece o percentual definido na legislação. Na realidade, para a maioria dos doadores (pessoa física), esse limite de 10% para doação seria facilmente ultrapassado, mesmo porque a definição de um teto elevado, ao fim e ao cabo, seria aplicável ao cidadão que auferisse um rendimento anual acima de R\$620 mil. As regras para doação se replicam para o caso das pessoas jurídicas, guardando o teto e o percentual específicos (Alves, 1994).

¹⁷ A noção de teto de incremento financeiro por doador a cada campanha difere do limite percentual dos ganhos auferidos. Apenas como forma de contrapor o caso brasileiro, onde os limites para doações em campanhas não significam tetos, mas percentuais de ganhos (ou faturamentos), a legislação norte-americana, considerada pela literatura especializada como uma das mais liberais trata este tema a partir de tetos de incrementos às campanhas. De acordo com o Manual de Financiamiento de La Actividad Política (2003), os “*Estados Unidos limita el monto de las contribuciones políticas en dinero ‘duro’. Estos límites incluyen las contribuciones en especie y varían según su fuente. Un ciudadano puede aportar hasta US\$4,000 a un candidato por ciclo electoral, US\$2,000 para las elecciones primarias y US\$2,000 para las elecciones generales. Si contribuyen a más de un candidato, el límite es US\$37,500 por ciclo electoral bianual para todos los candidatos. El límite de las contribuciones a los partidos nacionales y a los PACs es US\$57,500 por ciclo bianual pero sólo US\$25,000 por año para los partidos nacionales, es decir, hasta US\$50,000 del límite de US\$57,500. Las contribuciones generales de un ciudadano están entonces limitadas a US\$95,000 por un período de dos años*”.

consegue expurgar os efeitos decorrentes do grande capital; ao contrário, reforça-os, tornando o sistema mais desequilibrado. Isso porque as doações estariam permitidas até a capacidade efetiva de contribuição do doador. Sem um teto para as doações, a capacidade de doar para as campanhas continua desigual, mas com o diferencial que, dessa vez, ao contrário do que vigorava, a desigual capacidade de contribuir para as campanhas eleitorais foi regulamentada. Na prática, o critério dos limites não coloca em condições de igualdade de participação os doadores privados: quem ganha mais, por definição da regra, acaba podendo doar mais.

A imposição de tais limites se refere ao financiamento de campanhas, mas não dos partidos políticos em si. Como não existem limites (ou tetos) quanto às doações (e contribuições) efetuadas diretamente aos partidos políticos, estes podem adotar a estratégia de repassar tais recursos aos candidatos mais bem posicionados nas pesquisas, como também aos candidatos indicados pelos doadores ou, ainda, de acordo com uma lista interna prévia, em função da autonomia estatutária concedida às lideranças partidárias.

Adicionalmente, as lacunas não se preenchem apenas com a imposição de limites absolutos para as doações. Esse procedimento pode ser burlado com várias doações, até o limite estabelecido pelas regras, por pessoas (físicas ou jurídicas) distintas, mas com a mesma origem dos recursos. Por essas e outras, pode-se deduzir que o sistema é ainda incompleto, dadas as facilidades existentes para burlar as regras (Speck, 2003b).

Assim, em meio à ressaca causada pela crise política detonada pelos escândalos de financiamento eleitoral, que redundou na cassação do presidente Collor de Mello, a reforma da legislação foi realizada. Apesar das imperfeições (que teimam em existir), pode-se dizer que a regulação da participação privada no financiamento dos partidos e das disputas eleitorais teve início efetivo com a legislação de 1993. Com a Lei 8.713, de 1993, a legislação sobre o financiamento eleitoral apresentou regulação específica para a arrecadação de recursos privados por parte dos partidos, pelos comitês financeiros, assim como pelos próprios candidatos em disputa. Em outras palavras, com a vigência dessa regra, passou a se tornar lícito o que na legislação anterior só poderia se dar de forma marginal.

Entretanto, os problemas decorrentes do processo de financiamento eleitoral enfrentados anteriormente, mesmo com as proibições de participação privada no custeio das campanhas, não impediram a existência de um sistema paralelo de financiamento eleitoral ilícito, com características e regras próprias. Assim, com a legislação aprovada no final do governo Itamar Franco, foram deixadas de lado algumas proibições que sequer eram consideradas pela prática do processo eleitoral. Chegava ao fim uma legislação considerada “de fachada” e sem respaldo no meio político ou no setor privado (Speck, 2005a). O que se

tinha como restrição à interferência do doador privado (pessoa jurídica) na composição orçamentária dos partidos políticos foi vetado pela legislação. Foram permitidas doações de empresas com fins lucrativos, assim como de pessoas físicas, sendo que, para este último caso, as deduções tributárias do IRPF mudaram o formato. As doações privadas, por essa nova ótica, não poderiam apenas ser efetuadas aos partidos ou ao Fundo Partidário, mas aportadas diretamente aos candidatos, de acordo com a preferência do doador. Tal condição tirou o monopólio dos partidos políticos de receber doações privadas. Fora do período eleitoral, as doações foram permitidas somente aos partidos.

Diferenciando-se da anterior, a nova legislação estabeleceu a adoção dos chamados bônus eleitorais¹⁸. Os limites de gastos eram consolidados pela direção nacional do partido, que repassaria a solicitação ao Ministério da Fazenda para que fossem emitidos os bônus em valor correspondente aos gastos previstos pelo partido para as eleições. Os bônus eleitorais deveriam: (1) indicar o valor em moeda da doação convertido em UFIRs; (2) ser numerados para identificação de sua distribuição posterior aos partidos; e (3) ser emitidos em valores variados com numerações próprias para identificação do partido aos quais seriam entregues.

O procedimento dos bônus eleitorais foi criado para as eleições presidenciais de 1994. Os partidos políticos passaram a ter acesso a um montante equivalente em dinheiro, porém, em bônus eleitorais, para efetuarem os gastos de suas campanhas. As doações privadas em dinheiro (ou em espécie) feitas às campanhas eleitorais revertiam aos doadores privados em forma de bônus eleitorais emitidos pelos partidos no valor correspondente ao que fora doado. A direção nacional dos partidos ficava incumbida de distribuir os bônus correspondentes a cada diretório regional que, por sua vez, os repassava aos candidatos inscritos para a disputa eleitoral¹⁹. As doações e contribuições em bônus eleitorais teriam, também, a garantia da

¹⁸ O bônus eleitoral pode ser entendido como um “talão de cheques”: há uma parte fixa que se destinaria a identificar o doador dos recursos; a outra parte é destacável e entregue ao próprio doador. Os bônus são emitidos ao portador, e o valor doado é expresso em moeda e em UFIRs. As doações a partidos, coligações ou candidatos só poderiam ser feitas mediante aquisição desses bônus. Partidos e candidatos os mantinham em arquivo (por até cinco anos) à disposição da Justiça Eleitoral, que teria uma relação completa de todas as doações recebidas, com identificação dos doadores. O partido ou coligação determinaria, preliminarmente, quanto pretendia gastar naquela eleição – o que concentraria mais poder nas mãos dos partidos, em detrimento dos candidatos isolados – e, em seguida, comunicaria esse montante ao Ministério da Fazenda. Feito esse procedimento, o partido requisitaria a emissão dos bônus eleitorais, nas quantidades físicas e valores diferenciados, até o total de gastos previstos. O Ministério da Fazenda comunicaria ao TSE os limites de gastos previstos pelos partidos e coligações a cada emissão dos bônus eleitorais. Esse procedimento tem alguma semelhança com os “recibos eleitorais”, vigentes para a legislação atual. Ver em Saïd Farhat: <http://www.politicaecidadania.com.br>.

¹⁹ Ver artigos 39 a 43 da Lei nº 8.713, de 1993.

“proteção do valor” dos recursos destinados aos partidos políticos e às campanhas contra a possível (e esperada) desvalorização da moeda por causa do processo inflacionário crônico²⁰.

Um ponto importante em relação aos bônus eleitorais refere-se ao tratamento tributário aplicado aos doadores privados. De posse dos bônus que comprovassem a doação efetuada a qualquer campanha, ficaria facultado o abatimento do valor doado na declaração do Imposto de Renda a pagar. Uma reedição da regra anterior para a dedução tributária, com o diferencial de que, para esse caso, a permissão se estenderia às empresas. O mecanismo funcionaria como uma espécie de um “recibo de doação”, em que portador poderia apresentá-lo na declaração do Imposto de Renda para fins de dedução tributária. Por essa lógica, os doadores poderiam usar de um procedimento comum de “comprar recibos” dos partidos políticos²¹.

No tocante às restrições, a nova legislação manteve praticamente inalteradas as proibições anteriores quanto ao recebimento de recursos pelos partidos e/ou candidatos, provenientes de: (a) órgão da administração pública direta, indireta ou fundação instituída em virtude de lei ou mantida com recursos do poder público; (b) entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, recursos provenientes de contribuição compulsória em virtude de disposição legal²²; (c) entidade declarada de utilidade pública federal, estadual ou municipal; e (d) pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior²³. Assim o recebimento de auxílios e de contribuições cuja origem não seja mencionada ou esclarecida e os partidos que receberem recursos provenientes dessas fontes proibidas pela legislação ficariam impedidos de receber sua cota de direito do Fundo Partidário.

Os impedimentos quanto aos recebimentos de recursos para as campanhas eleitorais permaneceram, em boa medida, inalterados, desde a LOPP de 1965. Foram-lhes feitos, no entanto, alguns complementos e mantidas outras proibições como: receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável, procedente de pessoa ou entidade estrangeira e autoridades ou órgãos públicos, sendo acrescentadas proibições, inclusive por meio de publicidade de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, a fim de se evitar o abuso da máquina pública em favor de um candidato; bem como receber, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de entidade de classe ou sindical.

²⁰ Pelo índice de preços ao consumidor (IPC/FIPE), a inflação no Brasil havia ultrapassado a casa dos 2.400%, acumulados no ano.

²¹ De forma similar à compra de recibos médicos, de psicólogos e outros, com o propósito de serem usados para reduzir o montante de imposto a pagar.

²² Ver artigo 24 da Lei nº 9.096, de 1995, que incluiu as entidades beneficentes e religiosas, esportivas, ONGs, organizações da sociedade civil de interesse público.

²³ Ver artigo 45 da Lei nº 8.713, de 1993.

Em relação às despesas da campanha eleitoral, os partidos, assim como antes, ficam obrigados a constituírem comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas. O candidato passa a se responsabilizar diretamente pela administração financeira de sua campanha, utilizando recursos que lhe sejam repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas²⁴.

Nesse propósito, as doações efetuadas direta ou indiretamente aos partidos, coligações ou mesmo ao candidato, cujo valor supere o definido na aplicação em campanha eleitoral, são caracterizadas como infração. Os gastos efetuados acima do definido previamente pelos partidos implicam multa correspondente ao excesso observado como infração²⁵.

No tocante às doações feitas em espécie, ou para o caso de descontos concedidos por serviços prestados, cessão de espaços, entre outras formas conversíveis em pecúnia, a legislação deixou lacunas. Isto porque não são claras as formas de se mensurarem esses benefícios, representando, de acordo com Bruno Speck (2005a),

(...) una gran incógnita en la evaluación del volumen de recursos gastados, (...) al incluir todas estas formas de beneficio indirecto, la ley brasileña se convirtió en una de las más inclusivas en cuanto al registro de diferentes formas de contribuciones para campaña.

Em 1995, durante o governo FHC, aprovou-se uma nova legislação que passou a ditar as regras do processo eleitoral brasileiro²⁶. Foram mantidos os critérios para doações tanto de pessoas físicas como jurídicas. No entanto, a legislação não se restringiu apenas aos gastos eleitorais. Ela foi além, ao estabelecer limites para contribuições efetuadas diretamente aos partidos, tanto em períodos eleitorais, como também nos interstícios eleitorais. Para o primeiro caso, prevalece a regra anterior. Porém, em se tratando de períodos não eleitorais, os doadores privados (pessoa jurídica) poderiam efetuar doações aos partidos políticos, tomando como limite de doação os recursos recebidos pelos partidos por meio do Fundo Partidário²⁷.

Os órgãos partidários podem receber doações privadas, no período não eleitoral, o equivalente: (a) até 0,2% para órgãos de direção nacional; (b) até 0,02%, tomando como referência os diretórios regionais e municipais do partido²⁸. Mais adiante, esses limites foram revogados. Em outras palavras, passou a não existir mais limites quanto às doações privadas

²⁴ Ver artigos 33, 34 e 35 da Lei nº 8.713, de 1993.

²⁵ Ver artigo 57 da Lei nº 8.713, de 1993.

²⁶ Ver Lei nº 9.096, de 1995.

²⁷ Ver artigo 38, inciso IV, e artigo 39, §4º, incisos I e II, da Lei nº 9.096, de 1995.

²⁸ Ver artigo 9º, §1º, incisos I e II, da Resolução do TSE nº 19.768, de 1996.

(como também às contribuições) efetuadas diretamente aos partidos políticos. A vigência do limite fixado ao doador prevalece apenas no período que antecede às eleições²⁹.

As doações fora do período eleitoral podem ser feitas tanto por pessoa física como pessoa jurídica, a qualquer tempo, em qualquer uma de suas subunidades (nacional, regionais ou municipais), desde que sejam identificadas e informadas a origem dos recursos, às instâncias partidárias superiores sobre o volume de recursos recebido como doação privada³⁰. Figuram como doação normal, que será registrada na declaração de Imposto de Renda do doador, porém, sem direito a restituição integral ou fracionada do valor doado.

As doações feitas diretamente aos partidos podem ser destinadas para candidaturas específicas, de acordo com as definições da direção partidária. Nesse caso, a legislação não prevê qualquer tipo de limites percentuais quanto ao montante doado, como acontece para as doações em período eleitoral³¹, nem estabelece sanções aos partidos que repassem aos seus candidatos (em períodos eleitorais) esses recursos recebidos anteriormente.

Enfim, não há limites para doações privadas, a não ser as previstas no período eleitoral para as arrecadações de campanha. A partir do momento em que se oficialize uma candidatura, os limites de doações ficam impostos pela legislação eleitoral: do dia 5 de julho do ano eleitoral até o dia da eleição, o candidato fica impedido de receber doações acima do estabelecido por lei. Durante o período eleitoral, os partidos podem, no entanto, receber doações sem que haja um limite estabelecido³² (salvo se o partido repassar recursos acima do permitido a algum candidato³³). Tal entendimento parte da concepção de que, uma vez não prevista na legislação, a ocorrência não deturpa o princípio estabelecido. Tem-se, portanto, um cenário em que o sistema partidário-eleitoral brasileiro não prevê, praticamente, limites quanto às doações privadas.

Logo após a promulgação da Lei nº 9.096, de 1995 foi aprovada a legislação que estabeleceu normas adicionais para a condução das campanhas municipais³⁴. A Lei nº 9.100, de 1995, na qual foram definidas as regras para as eleições de 1996, reitera que, juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações devem comunicar à

²⁹ Informações obtidas em entrevista na COEPA, no dia 29 de janeiro de 2008, com Wladimir Caetano.

³⁰ Ver artigo 39, §1º, da Lei nº 9.096, de 1995.

³¹ Informações obtidas em entrevista na COEPA, no dia 29 de janeiro de 2008, com Wladimir Caetano.

³² Informações obtidas em entrevista na COEPA, no dia 25 de julho de 2008, com Wladimir Caetano.

³³ Segundo matéria recente veiculada pelo Jornal O Estado de São Paulo, o procedimento utilizado através das “doações ocultas” deixa em aberto essa questão, mesmo porque o sistema de prestação de contas “impede que se saiba ao certo se foram respeitados os limites legais para as doações”. Ver Clarissa Oliveira. “Com o cerco ao ‘caixa 2’, campanhas recorrem a mais doações ocultas”. In: O Estado de São Paulo, de 7 de dezembro de 2008.

³⁴ Ver Lei nº 9.100, de 29 de 1995.

Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos por candidatura em cada tipo de eleição³⁵. Nos casos de coligação partidária, o texto determina que os valores máximos de gastos devam ser os mesmos para todos os integrantes da coligação, mantendo as regras quanto à constituição de comitês financeiros, à arrecadação e à aplicação dos recursos nas campanhas eleitorais³⁶.

As alterações proporcionadas pela Lei nº 9.100, de 1995, redefiniram os tetos das doações. A partir dessa mudança, o teto por pessoa física não poderia exceder a 70 mil UFIRs (para este caso foi mantido o teto anterior) e 300 mil UFIRs³⁷, por pessoa jurídica. Reduziu-se o percentual doado por pessoa jurídica. Se a lei anterior definia 2% do faturamento como limite para as doações, em se tratando das eleições gerais, para as eleições municipais a nova legislação definiu um limite de 1% do faturamento³⁸. Em relação às doações de pessoas físicas, o limite foi mantido em 10% dos ganhos auferidos no ano pelo doador.

As redefinições das regras para as eleições municipais mostram uma contradição. Para o caso de doações provenientes de pessoas físicas, não houve alterações em relação ao estabelecido na regra anterior. Em se tratando de doações de pessoas jurídicas, houve um aumento no teto (de 200 mil para 300 mil UFIRs – uma elevação de 50%). Já em relação ao limite permitido (sobre o faturamento) para doações efetuadas pelas empresas, houve uma redução no limite permitido (de 2% para 1% do faturamento anterior – uma redução de 50%).

Essa regra considera, ainda, que os gastos realizados (até 200 mil UFIRs) por pessoa física não estariam sujeitos à contabilização, desde que não fossem reembolsáveis³⁹. Ou seja, apenas em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, 16 anos depois e seis eleições passadas, é que houve um redimensionamento das doações privadas para as eleições.

Outra medida adicionada por essa legislação foi que a contribuição de pessoa jurídica a todos os candidatos de determinada circunscrição eleitoral não poderia exceder a 2% da receita de impostos arrecadados pelo município (pelo qual o partido/candidato compete) no ano anterior ao da eleição, acrescida das transferências constitucionais⁴⁰.

Pouco mudou, na sequência, com a promulgação da nova legislação eleitoral, em 1997. O arcabouço legal que definiu as regras para a condução financeira dos partidos e eleições foi mantido. Apenas mudanças pontuais foram definidas, como as doações efetuadas por pessoas físicas sem a necessidade de contabilização. Nesse caso, a legislação considerou,

³⁵ Ver artigo 15, inciso VII, da Lei nº 9.096, de 1995, que fixou “(...) limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido (...)”, além daquelas previstas em lei específica.

³⁶ Ver artigos 34 e 35 da Lei nº 9.100, de 1995. Ver também artigo 3º, §2º, da Resolução do TSE nº 20.987, de 2002, que estabelece que os valores máximos a serem gastos por cada candidato nas campanhas eleitorais.

³⁷ O limite previsto anteriormente era de 200 mil UFIRs.

³⁸ Ver artigo 36, §1º, inciso III, da Lei nº 9.100, de 1995.

³⁹ Ver artigo 39 da Lei nº 9.100, de 1995.

também, que o eleitor poderia realizar gastos pessoais de até 1.000 UFIRs⁴¹, em apoio a qualquer candidato. Portanto, a legislação que veio na sequência da Lei nº 9.100, de 1995, ao tratar desse assunto, proporcionou um aumento de 400% (de 200 para 1.000 UFIRs) para doações sem necessidade de contabilização da entrada por parte dos comitês partidários⁴². Além da permissividade para arrecadação direta por parte dos interessados, foi permitida a comercialização de bens e/ou serviços que se vinculem diretamente à campanha eleitoral⁴³.

Mas, os efeitos dessa norma podem ir além do previsto na regra. Ora, se não há a necessidade formal de contabilização das doações limitadas a valores de 1.000 UFIRs, a burla à regra poderia se instalar por vias legais. No extremo, tanto os partidos como os candidatos poderiam declarar que determinadas doações de suas campanhas foram inferiores (ou iguais) ao previsto na legislação, o que os desobrigaria da contabilização dessas doações no ato da prestação de contas das campanhas (Santano, 2004). Ou, por outra, informariam à Justiça Eleitoral que as campanhas foram financiadas pelos próprios eleitores, o que implicaria doações de pequena monta (inferiores a 1.000 UFIRs), sendo, portanto, desnecessária a contabilização. Desse modo, a inexigibilidade de contabilização ou mesmo de identificação dos doadores que participarem do processo eleitoral com recursos iguais ou inferiores ao estabelecido pelo TSE pode conduzir o sistema de prestações de contas a um descontrole das fontes de financiamento, uma vez que esses valores, pulverizados no montante gasto nas campanhas eleitorais, podem ser representativos. A formalização dessa exceção à regra acaba, na prática, abrindo uma brecha para que ocorram contribuições anônimas e não contabilizadas, que, em tese, poderiam apresentar um efeito potencial expressivo, tomando como referência o número de eleitores.

Além da alteração do volume de recursos que podem ser doados sem registro, a lei retoma o limite permitido de doações para pessoa jurídica. A legislação anterior que tratou das eleições municipais reduzira esse limite de 2% para 1% sobre o faturamento anual da empresa. Com a nova regra, o limite de doações fica em 2% do faturamento novamente. Esse critério vai vigorar até as eleições gerais de 2006, último ano de análise para esta tese.

Merece destaque ainda, na atual legislação sobre o financiamento de campanha no Brasil, o fato de serem permitidas doações provenientes de outros candidatos, comitês

⁴⁰ Ver artigo 36, inciso III, §2º e §4º, da Lei nº 9.100, de 1995.

⁴¹ Ou até limite equivalente a R\$1.064,10.

⁴² Ver artigo 27 da Lei nº 9.504, de 1997.

⁴³ A Resolução nº 20.987, de 2002, trouxe como incremento as fontes de arrecadação: recursos doados de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos; e a receita da comercialização de bens e serviços. Para esse último, a receita proveniente da venda de bens ou serviços pode ser considerada como fonte de arrecadação de campanha, porém não poderá ser considerada como doação para a campanha, mas podem ser plausíveis de tributação.

financeiros ou partidos⁴⁴. Em termos práticos, tal condição poderia beneficiar candidatos com maior acesso a recursos financeiros. Isso se evidenciaria a partir do momento em que se aceita a “injeção” de recursos provenientes de candidatos e/ou partidos em outras candidaturas menos expressivas. Esse procedimento poderia ser adotado com o propósito de fragilizar um concorrente direto (com maiores possibilidades) ao cargo eletivo, pulverizando, assim, os votos e, com isso, aumentando as chances de sucesso do primeiro candidato (ou o doador).

Passados os efeitos do episódio Collor-PC⁴⁵, os atores políticos e o próprio mercado já pareciam refeitos do susto. O arcabouço legal que deu sustentação às eleições no período pós-1993, relativo ao financiamento da atividade política, buscou dar conta da relação complexa entre dinheiro e política. No entanto, sob a regência de novas regras, os atores políticos passam a atuar novamente nas brechas (e às margens) da legislação eleitoral, interferindo nos resultados das campanhas. As inconsistências da regra continuaram a dar espaço para o surgimento de novas crises no interior do sistema partidário-eleitoral. Foi assim com o chamado “caixa intermediário” utilizado na campanha de Paulo Maluf, através do “escândalo da Companhia Paubrasil”, e nas eleições de 1994, quando, novamente, se observou a relação direta de doadores de recursos para as campanhas de FHC e Lula, por meio de repasses “por fora” efetuados por empreiteiras⁴⁶, mesmo sendo permitidas doações “por dentro” (Fleischer, 2000a; Speck, 2005b). Sobre esse aspecto, autores como Rosenn e Downes (2000) lembram de um exemplo frutífero, em que a reforma nas regras de financiamento eleitoral se deu a partir de um escândalo, o do “orçamento”, ocorrido entre os anos de 1993 e 1994, que desnudou uma rede de corrupção dentro do Congresso, envolvendo parlamentares, burocratas e setores organizados, sobretudo, as empreiteiras com negócios com o governo⁴⁷. Nesse

⁴⁴ De acordo com o artigo 18 da Resolução nº 20.987, de 2002, os gastos efetuados por candidato ou comitê financeiro em benefício de outro candidato ou de outro comitê serão considerados doações e computados no limite de gastos do doador, quando este for candidato.

⁴⁵ A literatura sobre esse tema é vasta: ver entre outros autores, Collor de Mello, 1992; Suassuna e Costa Pinto, 1992; Conti, 1999; Figueiredo, 2000; Fleischer, 2000a; Fleischer, 2000b; Geddes e Ribeiro Neto, 2000; Skidmore, 2000; Falção e Barros, 2004.

⁴⁶ O espaço ocupado pelas empreiteiras, nas décadas de 1970 e 1980, como as principais fontes de recursos para as campanhas, foi se tornando exíguo, com o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e de fiscalização. Em especial, por se tratar de “serviços/produtos” cujos custos podem ser “facilmente identificados”, como as obras, por exemplo (Bezerra, 1999). Mas, deflagrada a crise no governo Lula, o cenário mudou um pouco de foco. Em seu lugar, ganham espaço as empresas de consultoria e as agências de publicidade, que canalizaram a atenção pelos seus procedimentos usuais para a movimentação de recursos “não contabilizados” – o popular “caixa 2” – com a prestação de serviços publicitários. Até certo ponto, o deslocamento do foco de interesses se justificaria dadas as dificuldades de se mensurar a materialidade e o “alcance” dos produtos e serviços prestados por essas empresas, bem como pela subjetividade em se imputar preços a esses serviços, como na produção e na veiculação de peças publicitárias. Além disso, as verbas para publicidade institucional dos governos ganham dimensões elevadas, sendo que as garantias apresentadas seriam os próprios contratos de publicidade (Camarotti e De la Peña, 2005; Jefferson, 2006; Figueiredo, 2006).

⁴⁷ A CPI do Orçamento, entre 1992 e 1993, quando ficaram conhecidos os “anões do orçamento”, reflete bem o poder nos bastidores do Congresso e, também, a forma como setores econômicos interferem na condução

contexto, as mudanças institucionais (Hall e Taylor, 2003) provocaram as mexidas e os remendos na legislação. Da mesma forma que os movimentos recentes pró-reforma política ganharam força com a crise do “Mensalão” no governo Lula⁴⁸. Como os mecanismos de controle mostram-se insuficientes, as determinações legais não impedem que se crie uma contabilidade paralela e não divulgada pelos partidos⁴⁹.

A partir dos efeitos decorrentes do uso do “caixa 2” nas campanhas eleitorais brasileiras, David Samuels (2006) “supõe, de forma conservadora, que o valor registrado no TSE represente 1/5 do valor efetivamente arrecadado”. Por outro lado, Bruno Speck (2005a) considera que a questão do “mito” do “caixa 2” no Brasil ocupa lugar de destaque em qualquer análise que se pretenda fazer sobre o financiamento eleitoral. O foco no “caixa 2” evoca suposições de que parte considerável dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais não estaria sendo declarada à Justiça Eleitoral. De acordo com esse autor, tal argumento é mais contundente se se volta o olhar para o sistema de financiamento eleitoral brasileiro antes de 1993. A proposição é relativamente simples: até 1993 a legislação eleitoral brasileira proibía a intervenção privada na condução do processo eleitoral (eram permitidas doações de pessoa física com abatimento no IRPF), porém era vedada a participação de pessoas jurídicas (conhecidas como as maiores doadoras). Isso, de fato, não resultava em efetividade empírica, tendo em vista o custo elevado das campanhas e os efeitos de uma legislação de fachada, *“seguida de una década de rendiciones de cuentas que tenían como destino las gavetas de la justicia electoral, contribuyó a la creación de este mito”*.

Como resultado da burla dessa regra, o setor privado, àquela época, pelo que se sabe, ajudou a impedir que um “candidato de esquerda” chegasse ao poder. Efeitos desse “medo” foram constatados mais tarde na CPI do “Esquema PC”. O receio de uma vitória de Lula da Silva, uma parcela desse setor se valendo de uma racionalidade mercadológica até certo ponto

orçamentária do País. A Comissão de Orçamento ganhou foco a partir do momento em que se perceberam as investidas de grandes empreiteiras, que pagavam comissões aos parlamentares envolvidos no esquema, para que fossem liberadas verbas para obras públicas de sua preferência (Souza, 2000).

⁴⁸ O epicentro da crise se deu a partir dos depoimentos do deputado Roberto Jefferson, que foram marcados por um misto de denunciismo e revelação de procedimentos, até então, acobertados por uma cadeia de fingimentos recíprocos (eu finjo que não faço, enquanto o outro finge que não vê o que acredita...). De acordo com Jefferson, “(...) esses fantasmas que ficam rondando o poder sempre são os fantasmas do financiamento eleitoral: Delúbio, PC Farias, Marcos Valério. É sempre a mesma gente. É sempre a mesma prática, porque a legislação eleitoral que nós temos ainda é a de Castelo Branco. Ela não é clara, ela não permite o financiamento político que proteja o doador para que ele não seja esrachado como se tivesse querendo comprar os Deputados. (...) Se PC ‘faria’ – e fez –, hoje, Delúbio e Marcos Valério fazem e outros que virão continuarão a fazer se não mudarmos essas práticas de financiamento eleitoral. Eu trouxe aqui (...) todas as prestações de contas, a minha e a dos senhores; na Justiça Eleitoral. Aí é o princípio da mentira que a gente vive aqui. Esse processo começa na mentira e deságua no PC Farias, deságua nos outros tesoureiros de campanha, agora no Delúbio, no Marcos Valério”.

⁴⁹ Para usar um termo, dado como sinônimo pelo ex-tesoureiro do PT, em meio à crise política do governo Lula; “recursos não contabilizados”, ao invés de “caixa 2”.

justificável, dado o temor da quebra de contratos com a vitória da esquerda, acabou por apostar e aportar os seus recursos na campanha de Collor Mello, só que de maneira ilegal, por fora, por meio do “caixa 2”. Na verdade, era o único meio de expressar sua vontade. A legislação não permitia que se fizesse de outra forma.

Acontece que a legislação mudou a partir de 1993, tornando legais as doações do setor privado da economia. Pensando assim, uma outra “suposição” (para usar a mesma terminologia de Samuels) se sustentaria pela mesma racionalidade do mercado: não seria racional a doação por fora, via “caixa 2”. Afinal, pode-se doar por dentro, legalmente e sem os riscos de uma eventual fiscalização e de vazamento para a mídia⁵⁰. Isso não quer dizer que o “caixa 2” não ocorra ou não vá ocorrer. Longe disso. Mas, ao contrário do que supõe Samuels (2006), o volume doado por fora, sem conhecimento da Justiça Eleitoral, parece não representar uma relação tão díspare assim, “de 5 pra 1”. Tal inflacionamento não representaria os fatos, mesmo porque a participação do Estado não é nada desprezível. Mas, mesmo ciente da fragilidade metodológica em mensurar os efeitos de uma possível “relação oculta” (nos termos de Tsebelis) entre financiadores de campanha e financiados, não se pode aventar conclusões, nem para um lado nem para outro.

Contudo, se a justificativa para a proporção elevada entre “caixa 2” e entrada legal de recursos nas campanhas for a questão da compensação futura pela doação, tal argumento também perde força. Se é racional por parte do setor privado “cobrar” do ator político pela doação feita por fora, prevaleceria a racionalidade em cobrar pela doação feita legalmente. Uma coisa não justifica a outra. O doador também “se sentirá no direito” (se é que se pode interpretar dessa forma) de cobrar do candidato, mesmo que tenha contribuído legalmente. A relação de dependência prevalece em um e no outro caso. As lógicas e as razões não são excludentes. Portanto, ao que parece, “o monstro não é tão feio quanto se tem pintado”.

III.3. Estrutura financeira dos partidos políticos: contribuições e doações privadas no custeio da máquina partidária

Ao longo desta seção o formato de financiamento privado será analisado através do custeio permanente dos partidos (não apenas para as eleições), seja por doações ou contribuições, em que os recursos podem ser destinados diretamente às direções partidárias

⁵⁰ Exemplo deste risco de exposição pode ser ilustrado com o caso do Banco Rural, que teve uma associação direta com a “crise do Mensalão”, o que teria causado resvalos importantes na imagem institucional do banco. Ver em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u75849.shtml>.

fora do período eleitoral. Trata-se, portanto, de uma análise da estrutura financeira dos partidos políticos a partir do custeio privado de suas atividades.

O reconhecimento do caráter imprescindível do dinheiro na manutenção dos partidos e o gradativo aumento dessas necessidades financeiras para o custeio do sistema democrático como um todo, e do sistema partidário-eleitoral em particular, são pontos convergentes na literatura. Afinal, a capacidade de eleger o maior número possível de atores políticos pode significar a sobrevivência do partido. Portanto, a importância do dinheiro na vida partidária vai além da razão entre receitas e despesas.

Como se sabe, os partidos necessitam de recursos para dar conta de suas atividades políticas, como cursos de formação doutrinária, gastos com mídia, sobretudo televisiva, entre outras atividades de rotina. O caixa partidário, além do dinheiro repassado pelo poder público, conta com as fontes privadas de custeio, por meio de contribuições dos ocupantes de cargos eletivos (ou indicados para ocupar postos no governo ou instituições de Estado⁵¹), filiados, militantes, simpatizantes e pessoas interessadas na vida partidária e política. Tais contribuições evidenciam um enraizamento social do partido, portanto, um elemento essencial de expressão das preferências dos eleitores. São os chamados “*grassroots financing*”, presentes normalmente em estruturas partidárias de maior apelo popular ou com ideologias bem definidas (Speck, 2002; Speck, 2003a; Nassmacher, 2003; Norris, 2004).

Como já ressaltado, a fonte de custeio permanente dos partidos é feita através dos recursos do Fundo Partidário e complementada pelas doações e contribuições privadas. Estas últimas podem ter significados distintos. O primeiro deles é o grau de enraizamento do partido na sociedade, que faz com que haja doações voluntárias (em geral de baixos valores) que refletem a livre manifestação do eleitor. Dessa forma, os partidos (nas diferentes instâncias) se capitalizam para o custeio das atividades rotineiras. E o segundo considera a liberdade de escolha do doador para aportar recursos ao partido de sua preferência.

O caráter complementar dos recursos privados decorre da insuficiência dos fundos públicos repassados aos partidos (Nassmacher, 2003) – principalmente para o custeio das campanhas eleitorais. Todavia, não há qualquer garantia de que o setor privado mantenha um volume constante de doações aos partidos. Tal periodicidade de doações privadas recai, assim, sobre o financiamento do tipo *grassroots*. Esse formato de aporte de recursos privado não

⁵¹ Trata-se de uma prática recorrente entre os partidos: a nomeação de pessoas do partido para ocupar cargos nas empresas estatais. Os benefícios, como já citados, podem ser desde indução de licitações para obras públicas, isenções fiscais, etc., ou mesmo o estreitamento de vínculos para financiamentos futuros. Nestes termos há uma vinculação de interesses políticos e públicos com propósitos da ordem privada. Ver entre outros; Dutra (1963);

representaria um “problema para a competição política, nem para a integridade da competição eleitoral”, ao contrário das grandes doações volumosas e de poucos doadores (Speck, 2002).

Os financiamentos privados endógenos têm uma incidência mais regular, pois se referem às modalidades definidas estatutariamente, como as doações e contribuições dos filiados, militantes, os descontos diretos em folha de pagamento dos atores políticos eleitos e demais cargos comissionados ou de livre nomeação do partido (Njaim, 2004). Além deles há a comercialização de produtos que divulgam a imagem do partido. Esse tipo de financiamento se contrapõe à de doações privadas exógenas, mais comuns em períodos eleitorais (Speck, 2002; Nassmacher, 2003). Nesse caso, as doações são mais expressivas, e a quantidade de doadores privados é maior. A mobilização para a captação de doações adquire importância durante as campanhas eleitorais, quando os candidatos (e os comitês financeiros das campanhas) travam uma disputa personalizada por recursos privados. Por outro lado, a mobilização dos partidos para captação de recursos exógenos, não expressa a mesma desenvoltura. Os recursos doados diretamente aos partidos (fora as contribuições) acabam sendo menores, mesmo não havendo restrições quanto ao período de captação de fundos.

Para o caso brasileiro, em relação à captação de recursos privados, o que se pôde observar como uma regra para todos os partidos políticos (os 29 com registro no TSE até as eleições gerais de 2006⁵²) é a obrigação estatutária de o filiado contribuir pecuniariamente com a manutenção do partido. As normas internas dos partidos definem, também, a prática de descontos aos filiados ocupantes de cargos eletivos e seus assessores em qualquer esfera de governo. A contribuição média, de acordo com os estatutos, gira em torno de 3% a 5% dos ganhos brutos, podendo chegar a percentuais maiores, de acordo com os salários recebidos. Nesse caso, variam os percentuais descontados, mas não a regra. Além dessa cobrança dos membros filiados com mandatos, há a cobrança para os ocupantes de cargos comissionados ou exoneráveis. Para esses cargos, a contribuição média gira nos mesmos 3% dos ganhos. A discussão sobre essa forma de financiamento dos partidos não é consensual, mas, de acordo com Bruno Speck (2002), a “prática é amplamente presente e tacitamente aceita”.

Para alguns partidos, a contribuição dos ocupantes de cargos eletivos ultrapassa a média. É o caso do PDT, do PSB, do PL, do PV, que estabelecem aos ocupantes de cargos eletivos (e de confiança) uma “contribuição” que pode variar entre 5% a 10% das

Suplicy (1984) Riedinger (1988); Krieger; Rodrigues e Bonassa (1994); Prado (1997); Bezerra (1999); Figueiredo (2000); Rosenn e Downes, *et al* (2000); Camarotti e De La Peña (2005); Figueiredo (2006).

⁵² Para o desenvolvimento de parte desta seção, buscou-se apoio nos estatutos de todos os partidos políticos.

remunerações integrais, dependendo do salário bruto. No quadro nacional, alguns partidos menores estabelecem um percentual bem maior que a média dos demais partidos⁵³.

As contribuições dos ocupantes de cargos eletivos e comissionados são direcionadas aos diretórios dos partidos, via de regra, através de desconto em folha de pagamento. Essa prática desencadeou uma consulta junto ao TSE sobre a sua legalidade, por se tratar de “contribuição” efetuada ao partido⁵⁴, entendendo-se a “contribuição” como algo voluntário. A justificativa é que os partidos políticos (integrantes do governo) estariam reforçando a própria capacidade financeira ao instituírem a política de “dízimo” para os ocupantes de cargos de confiança ou comissionados. Ou seja, na ponta, estaria ocorrendo um financiamento público indireto aos partidos através de indicações a cargos exoneráveis, uma vez que a origem dos recursos seria do próprio Estado (independentemente da instância de governo).

Com um volume expressivo de cargos exoneráveis a serem nomeados e com a prática dos partidos de cobrar contribuições dos ocupantes desses postos, o potencial de arrecadação (indiretamente de dinheiro público) dos partidos aumentaria em detrimento dos demais⁵⁵. Tal procedimento, comum na administração pública, poderia explicar (ao menos em parte) o aparelhamento do Estado por indicações partidárias⁵⁶. Mas, representa também dois aspectos importantes para os partidos: a ocupação de postos na máquina pública e a ampliação da

⁵³ É o caso, por exemplo, do PCB, que recolhe dos ocupantes de cargos eletivos e nomeados 30% da remuneração. Todavia, o caso mais extremo de contribuições pela ocupação de cargos eletivos ocorre com o PSTU, que prevê que qualquer ocupante de cargo eletivo deverá contribuir para o partido com “quantia correspondente ao valor exato que recebe do respectivo parlamento ou cargo executivo”. Já o PRP estipula um recolhimento mensal aos seus filiados ocupantes de cargos eletivos 50% dos ganhos. Este partido estabelece, ainda, que na “ficha de inscrição partidária deverá conter também, a obrigação do filiado eleito pelo partido, e que se transferir para outra sigla, indenizar o PRP em 48 vezes o valor de sua remuneração” (regras similares são observadas no estatuto do PSDC). Já em caso de migração, os ocupantes de cargos eletivos “perderão seus mandatos, sendo convocados seus respectivos suplentes”. O estatuto do PRP prevê ainda, uma “taxa de inscrição para registro de candidatos a cargos eletivos, de acordo com a tabela” definida pelo estatuto do partido, sendo:

Cargo Eletivo	Valor mínimo (em R\$)	Valor máximo (em R\$)
Prefeito	200,00	2.000,00
Vice-Prefeito	100,00	1.000,00
Vereadores	150,00	1.500,00
Governador	2.000,00	8.000,00
Vice-Governador	1.000,00	4.000,00
Deputados Estaduais e Distritais	500,00	3.000,00
Presidente da República	50.000,00	50.000,00
Vice-Presidente da República	25.000,00	25.000,00
Senadores	500,00	5.000,00
Suplentes de Senadores	300,00	3.000,00
Deputados Federais	500,00	3.000,00

⁵⁴ A partir de uma consulta efetuada pelo deputado federal Eduardo Paes (PSDB/RJ), em 2005, o TSE formalizou as regras que tratam da cobrança de contribuição sobre os ganhos de ocupantes de cargos e funções indicadas pelo partido. Ver Resolução nº 22.025, de 2005, que trata da contribuição a partido político por ocupantes de cargos ou funções de confiança, nomeados pelo partido. A resolução define que as contribuições só poderiam ser efetuadas a partir de vontade explícita do doador, ficando proibido o débito em conta.

⁵⁵ Ver Cláudio Abramo. “Negócios de Confiança”, onde o autor aponta que “o Executivo federal conta com cerca de 22 mil dessas funções de livre nomeação”. In: jornal Folha de São Paulo, de 7 de junho de 2005.

⁵⁶ Vale ressaltar que, de acordo com a totalidade dos estatutos partidários, não apenas os filiados aos partidos, ou mesmo os políticos eleitos pela legenda, mas os ocupantes de cargos de confiança nomeados pelo partido ou por algum membro do partido acabam por contribuir compulsoriamente com parte do salário.

arrecadação de fundos para o partido. Acrescentam-se outras questões, como o acesso a cargos estratégicos e a alocação de “afilhados” em troca de facilitações na esfera pública⁵⁷.

Além do financiamento do tipo *grassroots*, os partidos podem montar uma estrutura mais agressiva com vistas a captar maiores volumes de recursos junto às empresas. Esse formato permite ao partido se valer de uma estratégia (legítima) de amealhar dinheiro e destiná-lo aos candidatos de sua escolha no período eleitoral. É, portanto, uma estratégia factível, dependente do interesse e da capacidade das lideranças do partido⁵⁸.

As estruturas descentralizadas dos partidos têm autonomia para receber (e captar) recursos privados em suas áreas de inserção, em qualquer época, necessitando, apenas, que elas sejam informadas às instâncias superiores e nas prestações de contas à corte responsável. Nesse sentido, os diretórios subnacionais, apesar do “caráter nacional” de cada legenda, podem ser pensados como uma espécie de “franquias partidárias”.

Tal condição demonstra uma “impossibilidade virtual” de se identificar o volume agregado de doações privadas. Afinal, os diretórios partidários funcionam como estruturas administrativas independentes, para as quais a legislação não estabelece uma consolidação dos dados referentes ao volume de recursos doados. Tais informações se perdem nas prestações de contas dos cartórios eleitorais e TREs espalhados pelo País. O levantamento que se propõe nesta seção não tem a ambição de identificar esses valores de forma completa, mesmo porque não existe a figura de um balanço contábil e financeiro consolidado nos órgãos de direção nacional dos partidos. No Apêndice II foram relacionados os diretórios e comissões provisórias de todos os partidos, por unidade federativa. Os dados foram coletados junto aos TREs e contemplam o quantitativo dos *bureaux* partidários para as eleições de 2006.

Como recorte analítico, buscou-se identificar apenas o volume da receita privada dos órgãos de direção nacional dos partidos políticos, sem estendê-lo para as subunidades dos partidos (regionais e municipais). Os dados foram coletados e trabalhados a partir das

⁵⁷ Essa discussão retomaria o tema relacionado ao financiamento eleitoral, como a gênese da corrupção na política, aqui associada ao que Marques (1999) tipifica como uma das suas formas: o loteamento de cargos indicados para órgãos e empresas públicas, seja com vistas a marcar espaço e interferir, de forma perdulária, nas ações, seja com outras instâncias do próprio poder público, mas principalmente com as estruturas de mercado, de modo a obter vantagens diretas, pessoais ou partidárias. Um embaraço a mais, provocado pela interferência privada na condução do processo eleitoral apontado por esse autor, seria o fato de que tais relações sustentariam algumas vantagens desses doadores frente aos demais, pois “aumentam as possibilidades de vitória em licitações, garantem o recebimento de dívidas com o Estado referentes a obras passadas e permitem que, em contratos em andamento ou futuros, elas recebam pagamentos mais elevados do que os serviços que prestam”. Nessa relação, o Estado participaria como sendo o ponto de partida dos recursos barganhados (Marques, 1999; Speck, 2004b).

⁵⁸ Tal procedimento nada mais é do que doações privadas ocultas efetuadas diretamente aos partidos, pois, assim, os doadores se eximem de ter seus nomes associados às prestações de contas das candidaturas. “Em seu lugar, aparece o nome do partido”. Ver Clarissa Oliveira. “Com o cerco ao “caixa 2”, campanhas recorrem a mais doações ocultas”. In: O Estado de São Paulo, de 7 de dezembro de 2008.

prestações de contas apresentadas pelos órgãos de direção partidária, junto ao TSE, para os anos de 1998 a 2006, como se pode observar na tabela 10. Os dados não estão completos para todos os partidos em todos os anos, porém a ausência refere-se a alguns partidos, e os menores⁵⁹, mesmo assim, para poucos anos. Para os maiores partidos os dados estão completos para toda a série⁶⁰. Em termos de dinheiro contabilizado nos demonstrativos de receitas e despesas, esses partidos respondem por mais de 80% dos recursos.

Para as eleições gerais de 1998, o valor total das receitas privadas dos partidos foi de R\$24,3 milhões (em valores corrigidos pelo IGP-DI/FGV de maio de 2007). Em termos de volume, as maiores doações foram para o PSDB, no valor de R\$5,7 milhões. Em seguida, vêm as contribuições do PT, que alcançaram o valor de R\$3,5 milhões. Considerando-se que as doações representam parte do financiamento exógeno, pode-se perceber que o setor privado concentrou um volume mais expressivo dos recursos no partido que concorria à reeleição. Por outro lado, o principal partido de oposição, naquela eleição, representado pelo PT, teve o maior ingresso de recursos privados através do financiamento tipo *grassroots*. Ao longo do período entre 1998 e 2001, o valor médio das receitas privadas foi de R\$16,4 milhões. As doações privadas desagregadas podem ser observadas no Apêndice III, ao final da tese.

Outro indicativo é que em anos eleitorais os valores das doações crescem numa proporção maior que as contribuições. Isso denota uma maior participação das empresas no financiamento dos partidos em anos de eleições, em detrimento do custeio da máquina partidária nos outros anos. Os acréscimos de doações aos diretórios nacionais acabam sendo uma tônica de anos eleitorais. Nos anos não eleitorais, a relação se inverte, e as contribuições ultrapassam as doações recebidas pelos órgãos de direção nacional.

As receitas privadas (para os órgãos de direção nacional), a partir das eleições gerais de 2002, apresentaram um crescimento mais consistente. Do montante dos recursos alocados para os partidos nesse ano, mais de 63% foram em forma de doações efetuadas ao PSDB (ou R\$19 milhões). Nenhum outro partido passou perto desse montante. As doações para o PT chegaram a pouco mais de R\$1,1 milhão nesse mesmo período e foram inferiores ao volume de contribuições, que chegaram a R\$2,8 milhões (ou 10% do volume total das receitas). Fato é que as receitas privadas dos órgãos de direção nacional dos partidos cresceram de forma global a partir das eleições gerais de 2002, com uma elevação de 23% em relação a 1998.

⁵⁹ Para alguns anos relativos ao período de 1998 até 2002, não foram analisados os DRDs dos seguintes partidos: PCO, PTC, PCB, PTN, PAN, PRTB, PSL, PHS e PSC. Nesses casos trabalhou-se com as médias dos anos em que os dados foram identificados, o que não interfere na análise, por serem valores de menor expressão.

⁶⁰ Para o desenvolvimento desta tese foram considerados nove entre os maiores partidos: PMDB, PSDB, PT, PFL, PP, PTB, PDT, PSB e PL. No último capítulo, este argumento será mais bem trabalhado.

O acréscimo das receitas privadas se deu não apenas para os anos eleitorais. A elevação pode ser percebida, principalmente, no volume de contribuições efetuadas ao PT, tanto em 2003 como em 2005. No primeiro ano o partido recebeu R\$5,5 milhões, comparado com R\$1,9 milhão de doações privadas. Em 2005, as contribuições recebidas foram da ordem de R\$6,3 milhões, contra R\$3,5 milhões em doações ao partido. Comparado com os valores doados para o PSDB nas eleições gerais de 1998, o volume de contribuições que o PT recebeu superou em 5,3% as doações recebidas pelo PSDB, em ano eleitoral. Mesmo as doações efetuadas fora do ano eleitoral cresceram, se comparadas aos anos anteriores a 2002.

Os custos do sistema partidário-eleitoral se elevam nos anos eleitorais, período em que aumenta a participação do setor privado. Para as eleições municipais de 2004, o que explica a distorção frente aos outros anos foram as doações ao PT, que destoaram das doações para os demais partidos e dele próprio. Neste ano, o diretório nacional do PT, sozinho, recebeu em doações mais de R\$15,2 milhões⁶¹, valor superior ao total das doações privadas de todos os diretórios nacionais. O próprio PSDB recebeu R\$2,3 milhões em doações nesse mesmo ano.

Em 2006, as receitas privadas dos diretórios nacionais cresceram próximo de 140% frente às eleições municipais de 2004. As principais responsáveis por essa elevação das receitas foram, novamente, as doações efetuadas ao PT, as quais responderam por quase 50% do total: R\$43,7 milhões em doações privadas⁶², quase três vezes mais que o valor recebido em doações pelo PSDB, que foi de R\$14,8 milhões para 2006, o equivalente a 16,5% do volume das receitas privadas dos órgãos de direção nacional. Os processos relativos aos dois partidos, PT e PSDB, explicam os números expressivos da tabela.

Na construção da tabela 10, foram consideradas todas as contas, à exceção dos valores públicos, para a formação das receitas dos partidos. Os dados foram coletados nos processos de prestação de contas dos órgãos de direção partidária e apresentados ao TSE. Não significa, no entanto, que todos os processos tenham sido julgados pela COEPA.

⁶¹ Apenas como contraponto, em meio à crise do “Mensalão” o noticiário do jornal O Globo destaca que “o ex-tesoureiro disse desconhecer o mensalão, e tentou repetir a versão dada à Procuradoria Geral da República de que foi o único responsável pelo esquema milionário de captação de recursos em triangulação com o empresário Marcos Valério e empresas estatais. Segundo Delúbio, entre 2003 e 2004, o partido teria garantido com este esquema um reforço de caixa de R\$39 milhões – em empréstimos do Banco Rural e Banco BMG –, não contabilizado formalmente, para pagar dívidas de campanhas petistas e aliados nos estados”. Ver em Adriana Vasconcelos, Demétrio Weber e Evandro Eboli. “Conta do ex-tesoureiro não fecha”. In: Jornal O Globo, em 21 de julho de 2005. Estes dados confrontados com as receitas privadas do partido para os anos de 2003 e 2004 evidenciam uma diferença de aproximadamente 13%, visto que o valor da receita declarada pelo órgão de direção nacional do partido no mesmo período foi de R\$34,3 milhões.

⁶² Em relação às contribuições, o PT nacional recebeu em torno de R\$5,6 milhões para o ano de 2006. Retoma-se a contemporaneidade da fala de Duverger (1980), ao ressaltar que, “uma vitória eleitoral é eminentemente rentável”, por todos os motivos, inclusive pelas contribuições dos políticos eleitos e de cargos comissionados.

Tabela 10: Receitas privadas dos partidos políticos em valores reais (1998 - 2006) – em R\$ de maio de 2007

Conta de Receita dos partidos (nacionais)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Contribuições	9.135.831	9.211.557	6.344.213	7.871.597	6.255.777	10.705.405	12.402.871	11.402.131	9.324.073
Doações	6.495.649	1.277.329	3.213.375	4.336.030	21.766.097	3.472.581	20.667.428	4.959.868	76.664.755
Receitas financeiras	2.903.627	1.895.608	2.101.172	2.032.743	394.143	2.192.943	869.951	2.763.446	1.157.075
Receitas não operacionais	72.823	64.145	53.659	54.395	65.197	39.925	48.505	99.521	475.926
Transferências recebidas (diretórios subnacionais)	2.107.885	1.221.724	3.605.644	1.044.370	612.313	892.522	914.298	661.946	1.163.824
Receitas de sobras de campanha	11.518	20.688	8.743	8.645	15.820	24.211	56.137	15.498	207.594
Outras receitas	3.595.681	1.966.916	2.048.774	865.951	881.104	1.783.306	2.633.433	1.312.714	916.018
Total	24.323.014	15.657.968	17.375.580	16.213.732	29.990.451	19.110.893	37.592.622	21.215.123	89.909.265

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos demonstrativos de receitas e despesas apresentados anualmente pelos órgãos de direção nacional dos partidos políticos.

Os dados da tabela ressaltam o peso das contas de doações e contribuições. A conta de doações representa mais de 50% do volume de receitas privadas do diretório nacional dos partidos, e, nos anos eleitorais, chega a mais de 70%⁶³. A conta de contribuições mostra uma distribuição mais linear dos valores ao longo dos anos analisados. A partir de 2003, as duas contas juntas correspondem a mais de 80% do total das receitas partidárias de origem privada.

Os dados apontam, também, para o que Maurice Duverger (1980) já chamava a atenção: nos partidos mais alinhados com grupos de classe e de recorte trabalhista, haveria uma participação mais intensa dos filiados e militantes, inclusive com recursos financeiros para manutenção da estrutura partidária. Isso pode ser comprovado nas prestações de contas de partidos como o PCdoB, o PSTU e o próprio PT.

O fato é que as doações aos partidos cresceram de forma significativa, e, se tais recursos doados diretamente aos partidos forem repassados, estrategicamente, a alguma campanha, na prestação de contas do candidato (ou comitê eleitoral) aparece como doador o próprio partido, omitindo-se o real doador dos recursos. Na seção seguinte, será analisado o volume das doações efetuadas para as campanhas eleitorais.

III.4. Financiamento privado de campanhas eleitorais: o volume crescente de recursos privados para o financiamento das eleições no Brasil

Esta seção discute o outro formato de ingresso de dinheiro privado na política: o financiamento das disputas eleitorais. Far-se-á, aqui, uma análise agregada dos valores destinados ao custeio das campanhas eleitorais para eleições gerais e eleições municipais. A

⁶³ Ressalte-se aqui, que essa conta ganha destaque a partir das eleições gerais de 2002, mas, principalmente para as eleições de 2006, em que as doações para o PT, principalmente, o PSDB e o PFL puxaram a média.

base de dados utilizada para a análise refere-se aos valores declarados ao TSE para as eleições de 2002, 2004 e 2006, ou seja, aos valores informados pelos comitês de campanha ou pelos candidatos, nas respectivas prestações de contas eleitorais. Esse levantamento considera apenas o aporte registrado de recursos, visto que a identificação do chamado “caixa 2” é praticamente impossível.

Como já foi dito anteriormente, o financiamento privado é uma variável importante na competição eleitoral, tanto para o sucesso, como para o insucesso nas disputas⁶⁴ (Speck, 2004a). Nas eleições, o acesso aos recursos financeiros pode reorientar os resultados. Adam Przeworski (1994) considera que nas democracias, os resultados decorrentes das eleições vão depender de uma série de recursos empregados na competição eleitoral, sendo que:

(...) os participantes da competição democrática investem recursos econômicos, organizacionais e ideológicos desiguais na disputa. Alguns grupos têm mais dinheiro do que outros para gastar na política. Alguns dispõem de mais competência e vantagens organizacionais do que outros. Uns possuem recursos ideológicos melhores, isto é, argumentos mais convincentes. Se as instituições democráticas são universalistas – isto é, neutras em relação à identidade dos participantes – os que detêm maiores somas de recursos têm mais probabilidades de sair vencedores nos conflitos submetidos ao processo democrático.

A presença irrestrita e desigual de recursos financeiros no processo eleitoral pode reforçar uma desigualdade entre os candidatos em disputa eleitoral. Marcin Walecki (2004b) ilustra essa desigualdade a partir da seguinte passagem, ditada por Keith Ewing (1992): *“inviting two people to participate in the race, with one participant turning up with a bicycle and the other with a sports car”*. É exatamente essa a noção de desigualdade na disputa eleitoral mencionada pelo autor e, que pode tornar a representatividade comprometida (Walecki, 2004b; Stratmann, 2005).

A apreensão se agrava quanto maior for a dependência de poucas fontes de financiamento ou quando uma parcela significativa dos fundos de campanha advém de uma só origem, os chamados *“fat-cats”*. Com efeito, pode se estabelecer uma dependência desses doadores, na maioria das vezes empresas, o que pode trazer complicações e favorecimentos, tanto nas disputas eleitorais como em vínculos com interesses particularistas expressos do poder econômico (Duverger, 1980; Samuels, 2002; Speck, 2004b; Zovatto, 2004).

Por essa perspectiva, o problema encontra-se na forma de ingresso de recursos e na ineficácia dos mecanismos de controle das ilicitudes. Sejam quais forem as regras eleitorais,

⁶⁴ Vale lembrar que não se pretende, aqui, dizer que o dinheiro seja o principal elemento na conquista do voto. Outras variáveis podem (e vão) interferir no processo de escolha do voto e, portanto, no sucesso eleitoral como, por exemplo, a ideologia do partido, o programa partidário, o apoio de líderes do partido, os efeitos positivos da campanha, a simpatia do candidato, experiência do candidato em outros cargos políticos e/ou públicos, etc.

elas são sempre passíveiss de serem manipuladas ou ignoradas por interesses específicos dos partidos ou mesmo dos atores individualizados. Bruno Speck (2003b) explicita que:

a prática de ‘investir’ em representantes para posteriormente garantir os seus ‘serviços’ se estende a uma gama de situações, desde a alocação de recursos para obras públicas na área ou região de atuação de determinada empresa, passando pela inserção de reservas de mercado no modelo do ‘*rent seeking*’ até o apoio em questões administrativas como a liberação de recursos, a agilização de processos ou o acesso a informações privilegiadas.

No mercado político, porém, o simples fato de determinados grupos de interesses financiarem um partido ou candidato não significa que todas as demandas do doador sejam atendidas de pronto. Ao contrário. Por existirem outros atores, tanto políticos como do próprio mercado, envolvidos, o jogo assume uma dinâmica múltipla, em que passa a ser colocada na mesma arena de interesses uma miríade de demandas. Em outras palavras, o mercado político está aberto a outros partidos e candidatos, não apenas a um único, já que as decisões finais de alocação de benefícios (se esse for o caso) dependem de negociações e acordos de reciprocidade entre os envolvidos. Da mesma forma, grupos de interesses distintos, com propostas distintas, podem ter financiado os mesmos partidos ou candidatos, o que compromete ou limita as ações dos atores políticos (Argandeña, 2001). Pode ser, também, que os doadores pulverizem seus recursos entre os principais candidatos na disputa eleitoral. Assim, de uma maneira ou de outra, criam maiores chances de vir a participar do futuro governo, não apenas influenciando nas eleições, mas na condução (direta ou indireta) das funções públicas, seja na tomada de decisões, com relação a políticas públicas, fiscais, tributárias, monetárias ou alocativas, seja na formação de equipes de governo (Laguardia, 2000). Portanto, é inegável que se tenham tornado complexas e caras as campanhas eleitorais⁶⁵, entre outros fatores, pelos custos agregados necessários para que um candidato possa construir uma plataforma eleitoral realmente competitiva.

Afinal, chegar a um número cada vez mais expressivo de eleitores não é tarefa fácil, tampouco barata. E não basta apenas chegar. O tempo de exposição do competidor e a qualidade dessa aparição são também ingredientes importantes para o “convencimento” do eleitor. É aí que ganha importância a mídia eletrônica, mas esta é uma “solução” cara, e representa o principal dreno dos recursos partidários (ou eleitorais), como se quis mostrar no capítulo anterior. O tempo é de graça para os partidos e candidatos, porém a forma de preenchimento desse tempo, não.

⁶⁵ Bruno Speck considera que; “ter campanhas menos caras não melhora automaticamente a qualidade da democracia. Pode-se ter um custo menor e continuar o “caixa 2” e o candidato continuar a depender de poucos doadores”. Ver entrevista à Revista Istoé nº 1.874, de 14 de setembro de 2005.

As campanhas eleitorais tornam-se caras, também, porque os preços podem ser inflacionados pelos fornecedores, devido aos riscos inerentes ao mercado. Afinal, o candidato pode vir a perder as eleições e com isso não honrar seus gastos de campanha. Em outras palavras, a incerteza de sucesso nas urnas pode elevar o risco do recebimento futuro pelos serviços prestados para os candidatos ou comitês, fator que resultaria em um ágio nos preços das campanhas como um todo e remeteria a um inflacionamento das campanhas eleitorais⁶⁶.

Por essa lógica, os resultados mostram o encarecimento das campanhas a partir do equilíbrio sub-ótimo entre os concorrentes aos cargos eletivos. Por envolver diretamente o setor privado, a questão da disputa política traz para o centro das campanhas eleitorais as regras de funcionamento do mercado e a lógica reprodutora de recursos do sistema econômico.

Assim, as campanhas eleitorais seriam mais bem sucedidas quanto mais endinheiradas forem. Portanto, os gastos nas campanhas eleitorais partem de uma expectativa que induz a mais gastos. Um ator político gasta mais porque há a expectativa de o seu oponente gastar mais. Com base nessa lógica, faz algum sentido a convicção de que as possibilidades de sucesso eleitoral dependeriam diretamente do volume de dinheiro gasto nas campanhas (Pereira e Rennó, 2001). De acordo com os autores, o argumento encontraria respaldo no pensamento de David Samuels, que considera o próprio sistema eleitoral brasileiro – representação proporcional com listas abertas, distritos grandes, multipartidarismo – como uma das causas do aumento dos custos da disputa eleitoral (intra e interpartidária). Esse autor afirma que “assim como acontece em outros contextos, o principal custo das eleições no Brasil é de natureza financeira” (Samuels, 2000a).

Há opiniões distintas sobre as causas e as dimensões do fenômeno do encarecimento das campanhas. Argumentos mais evidentes remontam à elevação dos custos a partir do grau de profissionalização das campanhas eleitorais e do uso de ferramentas sofisticadas, sobretudo nos programas de televisão, como se sabe. Mas, pode-se atribuí-la também ao próprio sistema presidencialista e ao formato federativo, com eleições bianuais, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, que movimentam mais de 70 mil cargos eletivos. Esse desenho incide diretamente no financiamento das campanhas e nos estratagemas adotados pelos atores políticos para captarem recursos para as disputas. Como decorrência de campanhas cada vez

⁶⁶ Essa tendência inflacionista é seguida, também, pela contratação de serviços públicos. Lafayette Prado (1997: p.224) considera que, em função da “regra” dos atrasos nos pagamentos pelos governos, criou-se um “círculo vicioso”, em que “os preços são mais elevados porque demoram a ser cobertos pelos pagamentos; as verbas são insuficientes porque os débitos são elevados (...)”.

mais caras, as disputas se tornam mais excludentes, alijando do processo eleitoral atores com baixa capacidade de arrecadação de recursos (Speck, 2005b).

Uma competição eleitoral cada vez mais acirrada aumenta a relação entre o candidato e o cargo eletivo em disputa, e tende a se refletir de forma direta nos gastos de campanha e no financiamento dos candidatos. A tabela 11 evidencia a elevação dos preços das campanhas eleitorais no Brasil, para as eleições gerais de 2002 e 2006, e as eleições municipais de 2004, que diferem de formato, sobretudo, em função do número de concorrentes aos cargos. Os dados foram catalogados pelo TSE apenas para essas três últimas eleições⁶⁷.

Tabela 11: Volume total das doações privadas: eleições de 2002-2004-2006
(em R\$ de maio 2007)

Descrição	Eleições Gerais de 2002	Eleições Municipais de 2004	Eleições Gerais de 2006
Candidatos	9.647	354.955	11.681
Votos	417.857.446	185.188.802	531.314.932
Receitas	R\$ 889.996.232	R\$ 1.365.898.752	R\$ 1.587.006.718

Fonte: Dados coletados junto ao TSE.

Os números mostram uma elevação dos custos finais das eleições. Ou, por outra, que a participação privada no processo eleitoral cresceu de forma expressiva. Mesmo que ainda não representem o custo efetivo das campanhas eleitorais nas duas últimas eleições gerais (2002 e 2006), os valores declarados à Justiça Eleitoral não são desprezíveis. Em volume de doações (pessoa física e jurídica), houve um aumento de aproximadamente 80% de uma eleição para outra e uma elevação de 21% no número de candidatos em disputa. Mesmo com regras mais rígidas, o que se pode perceber é que houve uma elevação no volume do financiamento privado para as eleições. Em outras palavras, as restrições ocorreram quanto aos gastos de campanha, não em relação às doações para as campanhas, que se elevaram de forma substancial. Ou, então, as doações privadas tornaram-se mais transparentes do que eram antes.

Esse encarecimento das campanhas eleitorais segue um fluxo circular em que os custos aumentam ao mesmo tempo em que o financiamento privado também se eleva. Um alimenta o outro, e não se pode dizer apenas do financiamento eleitoral. Os dados da seção anterior demonstraram que essa tendência ocorre também, para o financiamento contínuo atribuído aos partidos. Em suma, tudo ficou mais caro, e o financiamento privado aumentou para dar conta disso (ou o contrário). Pode ter aumentado a “confiança” do setor privado em doar por

⁶⁷ De acordo com informações obtidas na COEPA, no dia 25 de julho de 2008, com Wladimir Caetano, para as eleições anteriores os valores não podem ser repassados tendo em vista a imprecisão dos dados. Todavia, David Samuels nos cedeu os dados que possui para as eleições gerais de 1994 e 1998 (não contempla as doações efetuadas aos deputados estaduais e distritais). Apenas como caráter informativo, não validado pelo TSE, para as eleições de 1994 os gastos foram de R\$384.600.901 e, para as eleições de 1998, o valor foi de R\$272.085.642 (corrigidos).

dentro, o que se reflete no aumento dos dados disponíveis ao TSE. Pode-se, também, atribuir o encarecimento a uma maior competitividade do sistema eleitoral. Uma eleição mais competitiva presume mais dinheiro para o seu custeio. Enfim, os valores aumentaram para as últimas eleições. Todavia não nos convém pensar (de forma ingênua) que nas eleições passadas as campanhas eram mais baratas, que o setor privado financiava menos ou, mesmo, que se gastava menos com o custeio do sistema partidário-eleitoral. Dito isso, pode-se pensar em outra possibilidade, a partir dos dois formatos de doações privadas: partidárias e eleitorais. Da mesma forma que as doações efetuadas diretamente aos partidos, fora do período eleitoral, aumentaram de forma expressiva, os valores privados doados nos períodos eleitorais tiveram incrementos substanciais. Ora, se se tem uma elevação nesses dois formatos, o incremento poderia ser então consequência de uma maior transparência na declaração dos financiamentos obtidos para as campanhas eleitorais.

Já a forma de dispêndio desses recursos corresponde a outra etapa do processo, que será o assunto da última seção do capítulo: a prestação de contas tanto por parte dos partidos (nesse caso apenas os órgãos de direção nacional) como das campanhas eleitorais, por parte dos candidatos.

III.5. E como dar (ou prestar) conta de tudo isso ? Os instrumentos de prestação de contas e os regimes de sanções vigentes

O arcabouço legal que regulamenta o controle e a fiscalização dos mecanismos de financiamento eleitoral e as prestações de contas é formado por um conjunto de normas expedidas em conjunto pelo TSE, a SRF e o BACEN⁶⁸. Esse conjunto de regras define os procedimentos quanto aos dois formatos de prestação de contas existentes: contas partidárias e contas eleitorais. O exame das contas partidárias a cada ano e dos candidatos a cada eleição fica a cargo da Justiça Eleitoral, que se encarrega de verificar a regularidade e a correta apresentação das contas. São, portanto, dois processos de prestação de contas excludentes.

No primeiro caso, os partidos políticos são obrigados a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral o balanço contábil e os demonstrativos de receitas e despesas incorridas durante o exercício fiscal, que é publicado na imprensa oficial⁶⁹. Ficam obrigados, também, a enviar

⁶⁸ Compreendem o marco regulatório do sistema de financiamento partidário-eleitoral no Brasil: a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (9.096, de 1995) e a Lei Eleitoral (9.504, de 1997, alterada pela Lei nº 11.300, de 2006). Completam o sistema de prestação de contas a Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar nº 64, de 1990); Portaria Conjunta SRF/TSE nº 74, de 2006; Instrução Normativa SRF/TSE nº 609, de 2006; Carta Circular BACEN nº 3.236, de 2006; e resoluções *ad hoc* emitidas pelo TSE.

⁶⁹ Ver Resolução 21.841, de 2004, que regula a prestação de contas dos partidos e a tomada de contas especial.

toda a documentação (fato gerador dos lançamentos) para a análise, pelas instâncias de controle em cada jurisdição (juízes eleitorais, TREs e a Coordenação de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias – COEPA/TSE). Para a aceitação, os balanços devem conter, entre outras informações, os valores e a destinação dos recursos do Fundo Partidário; a origem e o valor das contribuições e das doações; discriminação detalhada das receitas e das despesas⁷⁰. Após a publicação qualquer partido poderá examinar as prestações de contas dos demais⁷¹.

Não apenas o órgão de direção nacional está obrigado formalmente a prestar contas, mas todas as instâncias, em nível estadual e municipal, com um balanço próprio. Em relação a esse aspecto, Bruno Speck (2004a) chama a atenção para o fato de o encaminhamento das prestações de contas partidárias não ocorrer eletronicamente, mas através de processos documentais remetidos aos órgãos de controle de cada jurisdição. Desse modo, a compreensão da realidade financeira dos partidos se torna uma tarefa praticamente impossível. Em períodos eleitorais, a obrigatoriedade de prestação de contas se estende aos comitês e aos candidatos individualmente⁷². O Apêndice II reforça essa questão a partir da quantificação dos *bureaux* partidários descentralizados por unidade da federação.

As penalidades imputadas aos partidos por irregularidades quanto ao recebimento de recursos privados mantiveram-se praticamente inalteradas. Uma vez destacado pela comissão de análise das contas partidárias o fato é encaminhado à Justiça Eleitoral, para o cancelamento do direito ao repasse das cotas do Fundo Partidário no ano seguinte⁷³. Portanto, a suspensão de repasses do fundo acaba sendo a principal punição aos partidos e não tem efeito direto sobre a figura do candidato⁷⁴. Inconsistências nas prestações de contas, além da suspensão dos repasses do fundo, podem gerar a imposição de multas aos partidos (nesse caso se podem se estender aos dirigentes ou candidatos).

⁷⁰ Uma vez rejeitadas as contas a Justiça Eleitoral remeterá todo o processo ao Ministério Público Eleitoral. A legislação concede um prazo para a impugnação das contas, podendo, ainda, os órgãos fiscalizadores relatar fatos, indicar provas e pedir abertura de investigação para apurar qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias. Ver artigo 7º da Resolução do TSE nº 19.768, de 1996.

⁷¹ O procedimento de prestação de contas vigente atribui aos partidos políticos um controle pelos próprios partidos. Assemelha-se a procedimentos vigentes nas empresas de auditoria privadas: a chamada “auditoria dos pares”, quando uma empresa de auditoria fiscaliza os mecanismos de condução das suas co-irmãs de segmento. Pode-se ter como efeito um aumento dos graus de confiança frente à aplicação dos recursos pelos partidos políticos, na condução das suas finanças, assim como em períodos eleitorais. Os processos relativos às prestações de contas são públicos e podem ser livremente consultados pelo cidadão comum. Ver artigo 7º da Resolução do TSE nº 19.768, de 1996.

⁷² Informações obtidas em entrevista na COEPA, no dia 23 de janeiro de 2007, com Wladimir Caetano.

⁷³ Ver artigo 25 da Lei nº 9.504, de 1997. De acordo com os técnicos da COEPA, a maior incidência de processos de cancelamento dos repasses do fundo ocorre pela não apresentação da prestação de contas.

⁷⁴ Ver artigos 36 e 37, §2º, incisos I, II e III, da Lei nº 9.096, de 1996. Ver também, artigos 28 e 29 da Resolução nº 21.841, de 2004, que disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a tomada de contas especial. A suspensão dos recursos ocorre pelo tempo em que o partido for omissor em relação a essa obrigação.

Outras inconformidades na prestação de contas podem se refletir nesse cancelamento (ou suspensão) dos repasses, como a não aplicação de recursos do fundo no instituto de pesquisa do partido⁷⁵ (20% no mínimo), os gastos com pessoal acima do previsto na legislação (20% no máximo) que trata do Fundo Partidário, gastos dos recursos do fundo em benefício dos próprios dirigentes do partido (despesas pessoais, multas de trânsito, “notas fiscais frias”, entre outras⁷⁶).

Ainda no tocante às omissões e às irregularidades nas prestações de contas dos diretórios, por se tratar de processos envolvendo o manuseio de recursos públicos, os agentes de controle e fiscalização podem determinar que o partido proceda ao ressarcimento dos valores ao Fundo Partidário. Não havendo manifestação por parte do partido, quanto ao reembolso ao fundo, o procedimento adotado é a Tomada de Contas Especial (TCE). Em se tratando de improbidade decorrente da ausência de prestação de contas do diretório partidário, a TCE se daria contra os dirigentes do diretório, recaindo sobre eles o ônus do processo⁷⁷. Já para a desaprovação ou a omissão na prestação de contas, o julgamento dos órgãos de controle se estende aos dirigentes partidários em qualquer esfera. Em casos de contas desaprovadas, o partido perde o direito ao recebimento dos recursos do fundo até a regularização das contas. O montante que seria destinado ao partido que teve as contas desaprovadas passa a incorporar o Fundo Partidário⁷⁸ e é redistribuído entre os demais partidos pelos critérios definidos pela legislação. Tal condição, no entanto, distorce a lógica da proporcionalidade, pois a cota do fundo, que deve ser formada a partir do desempenho nas urnas, passa a contar com um acréscimo de recursos cuja origem não é o resultado eleitoral.

A crescente elevação dos recursos orçamentários para o custeio do sistema partidário-eleitoral fez com que a parcela pública direta saísse de uma condição insignificante (como antes de 1995) para assumir um papel importante, já que a “punição” aos partidos, por desvio de conduta, é, na prática, apenas a suspensão dos repasses do Fundo Partidário. Mesmo assim, segundo informações coletadas na pesquisa, tal mecanismo acaba não cumprindo o seu papel de coibir usos indevidos dos fundos públicos. Afinal, na maioria das vezes, as suspensões de

⁷⁵ No caso dos institutos de pesquisa dos partidos, a prestação de contas fica a cargo do Ministério Público, que se incumbe da fiscalização das fundações e dos institutos.

⁷⁶ Informações obtidas em entrevista na COEPA, no dia 23 de janeiro de 2007, com Wladimir Caetano. Reportagens jornalísticas mostram que nas prestações de contas do diretório nacional do PT havia despesas com recursos do Fundo Partidário, para o ano de 2003, com refeições para os dirigentes do partido, passagens aéreas e aluguéis de jatos executivos. Ver jornal Diário da Tarde, de 15 de setembro de 2005; jornal Estado de São Paulo, de 18 de setembro de 2005; e jornal Estado de Minas de 23 de outubro de 2005.

⁷⁷ Ver artigo 37 da Lei nº 9.096, de 1995 e artigos 33 e 35, §1º da Resolução nº 21.841, de 2004.

⁷⁸ Informações obtidas em entrevista na COEPA, no dia 23 de janeiro de 2007, com Wladimir Caetano.

repasse recaem sobre os partidos menores⁷⁹, cujo volume de recursos repassados é irrelevante frente ao montante do fundo público. De acordo com os técnicos da COEPA, por ocorrer principalmente com os “partidos nanicos” (que, somados, recebem algo próximo de 5% do total dos recursos do fundo), o efeito dessa punição não seria representativo frente ao montante dos recursos⁸⁰. Os resultados das prestações de contas partidárias podem ser observados no quadro 8.

Os dados apresentados no quadro 8 apontam nesse sentido. Foram coletados junto ao TSE os resultados das prestações de contas dos órgãos de direção partidária nacional de todos os partidos políticos, a partir de 1996 até 2006. Durante esses 11 anos, foram originados 325 processos. A COEPA classifica as prestações de contas em cinco categorias: (1) aprovadas; (2) aprovadas com ressalva; (3) desaprovadas; (4) não apresentadas; e (5) não julgadas. A tabela 12 relaciona todos os processos analisados ao longo do período.

Tabela 12: Prestação de contas partidárias: órgãos de direção nacional (1996 – 2006)

Categoria dos Processos	Número de Processos	(%)
Não julgados	90	27,69
Aprovados	87	26,77
Desaprovados	74	22,76
Aprovados com ressalva	70	21,53
Não apresentados	4	1,23

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados fornecidos pelo TSE.

Algumas considerações merecem destaque. À exceção das contas não apresentadas, que tiveram pequena uma ocorrência ao longo do período, para as demais houve uma homogeneidade quanto aos resultados possíveis, ficando entre 21% e 28% do total (ou em termos absolutos, entre 70 e 90 casos). No entanto, a maior incidência ocorreu com as contas não julgadas, com 90 processos, dos quais 75 são contas prestadas a partir de 2003, com maior destaque para 2006 (que se refere às contas de 2005 – ano em que veio à tona o “escândalo do Mensalão”⁸¹). Vale dizer que, para os quatro últimos anos da análise, um total de 112 processos, algo em torno de 67%, não foram julgados pelo tribunal até o início de 2008. As contas aprovadas no período somam 87 processos, sendo que, desse total, 50 se referem aos nove partidos maiores, diferentemente do que ocorre com os processos aprovados com ressalva. Dos 70 casos, 17 são relativos aos processos dos nove partidos, e a maior parte (ou 53 casos) refere-se aos partidos intermediários ou pequenos. Chamam a atenção, também, as contas desaprovadas. De um total de 74 processos desaprovados pela COEPA, 100% refere-se a partidos pequenos. Ao longo dos 11 anos analisados, os nove partidos maiores não

⁷⁹ Informações obtidas em entrevista na COEPA, no dia 23 de janeiro de 2007, com Wladimir Caetano.

⁸⁰ Informações obtidas em entrevista na COEPA, no dia 23 de janeiro de 2007, com Wladimir Caetano.

⁸¹ De acordo com Wladimir Caetano, responsável técnico pela COEPA, em entrevista no dia 29 de janeiro de 2008, “as prestações de contas relativas aos partidos envolvidos na crise não foram julgadas, para evitar o uso político de informações técnicas apuradas pelo TSE”.

tiveram suas contas desaprovadas pelo TSE, como se pode perceber no quadro abaixo, corroborando as informações repassadas pelos técnicos do tribunal.

Entre os nove maiores partidos, o maior índice de aprovação das contas, para os 11 anos analisados, foi obtido pelo PFL, com oito contas aprovadas, duas não julgadas e apenas um processo aprovado com ressalva. Na sequência, o PMDB e o PPB/PP, com sete aprovações. O PT teve quatro contas aprovadas e apenas uma com ressalva, porém possui seis processos não julgados. Com o mesmo número de processos não julgados, o PSDB apresenta o menor número de contas aprovadas sem ressalvas, apenas dois processos, e outros três aprovados com ressalva. Na outra ponta, o PAN e o PTdoB, com nenhum processo aprovado (nem com ressalva), assim como o PTN e o PCO. Fato é que todas as contas desaprovadas no período referem-se unicamente aos partidos menores. Vale lembrar que a desaprovação implica a perda automática dos repasses do dinheiro do Fundo Partidário, que são redistribuídos entre os demais partidos.

Quadro 8: Prestação de contas partidárias (1996 - 2006)

Partido	Exercício financeiro										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PMDB	CA	CA	AR	CA	CA	CA	CA	CA	NJ	NJ	NJ
PT	CA	CA	CA	CA	AR	NJ	NJ	NJ	NJ	NJ	NJ
PSDB	CA	AR	AR	AR	NJ	NJ	CA	NJ	NJ	NJ	NJ
PFL	CA	CA	CA	CA	AR	CA	CA	CA	CA	NJ	NJ
PPB/PP	CA	AR	CA	AR	CA	CA	CA	CA	CA	NJ	NJ
PDT	AR	AR	AR	CA	AR	CA	CA	CA	CA	CA	NJ
PTB	CA	CA	CA	AR	CA	CA	CA	NJ	NJ	NJ	NJ
PSB	AR	CA	CA	CA	AR	AR	NJ	NJ	NJ	NJ	NJ
PL	CA	AR	CA	CA	CA	CA	CA	NJ	CA	NJ	NJ
PPS	CA	AR	CA	AR	CA	NJ	CD	NJ	NJ	NJ	NJ
PCdoB	CA	CA	AR	AR	AR	CA	NJ	NJ	NJ	NJ	NJ
PV	CA	CA	CD	AR	AR	AR	AR	CA	NJ	NJ	NJ
PRONA	CA	CA	CA	CA	CA	AR	CA	CD	CD	NJ	NJ
PSN/PHS	Dispensa	CA	AR	AR	AR	AR	NJ	NJ	NJ	NJ	NJ
PSTU	CA	CA	AR	AR	NJ	NJ	NJ	AR	NJ	NJ	NJ
PAN	CD	CD	CD	CD	CD	CD	CD	CD	CD	NJ	CD
PCB	CD	AR	AR	CA	AR	AR	CD	CD	NJ	NJ	NJ
PCO	AR	CD	CD	CD	CD	CD	CD	NJ	CD	NP	NJ
PGT	CA	AR	AR	CD	CD	CD	CD	CD	Extinto	Extinto	Extinto
PMN	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	NJ	NJ	NJ	NJ
PRB	*	*	*	*	*	*	*	*	*	CA	NJ
PRN/PTC	CA	CA	AR	AR	AR	CD	CA	NJ	NJ	NJ	NJ
PRP	AR	CA	CD	CD	CD	CD	AR	CD	AR	CA	NJ
PRTB	AR	AR	CD	AR	NJ	CA	NJ	CD	NJ	NJ	NJ
PSC	CA	AR	AR	AR	CA	AR	AR	AR	CA	CA	CA
PSD	AR	CD	CD	CD	CD	CD	CA	CD	Extinto	Extinto	Extinto
PSDC	AR	AR	CA	AR	CD	CD	NJ	CD	NJ	NJ	NJ
PSL	CA	AR	CA	CD	CD	CD	CD	CD	CD	NJ	NJ
PSOL	*	*	*	*	*	*	*	*	*	AR	NJ
PST	CA	CD	CD	CD	CD	CD	CD	NP	Extinto	Extinto	Extinto
PTdoB	CD	CD	CD	CD	CD	CD	CD	CD	NJ	NJ	NJ
PTN	CD	AR	CD	CD	CD	CD	CD	CD	NP	NP	CD

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados fornecidos pelo TSE.

CA: Prestação de contas aprovadas.

AR: Prestação de contas aprovadas com ressalvas.

CD: Prestação de contas desaprovadas.

NP: Contas não prestadas.

NJ: Contas não julgadas (em tramitação).

(*) Partido com registro deferido a partir de 2005.

No tocante à prestação de contas, até aqui foram abordados os aspectos partidários. As análises acima não compreendem a prestação de contas eleitorais. Em se tratando desse último formato, ficam obrigados a prestarem contas dos gastos referentes às campanhas todos os candidatos e os comitês financeiros de partidos políticos⁸².

No momento em que se solicita o registro da candidatura, o partido ou coligação, por definição legal, deve comunicar à Justiça Eleitoral o valor estimado máximo que será despendido na campanha. Ora, se o limite é o estabelecido oficialmente pelo partido, com os valores máximos definidos para as candidaturas, tal procedimento implica a responsabilidade solidária do candidato com o administrador da campanha⁸³.

A legislação eleitoral brasileira trabalha com limites máximos de doações, que se referem a percentuais de ganhos ou faturamentos, fato que reforça a desigualdade no financiamento privado para as campanhas eleitorais. A iniciativa de fixar um limite de gastos aos candidatos enfrenta problemas. As dificuldades começam pelo teto estabelecido pelo partido (ou coligação) para os gastos individuais. Além da incerteza quanto ao montante que os adversários irão gastar, não há critérios para a definição desses valores. Assim, frequentemente os valores são superestimados. São arbitrados sempre para cima, de modo que se evitem problemas futuros, em função de uma eventual captação elevada de recursos para as campanhas, ficando reduzida a possibilidade de os partidos incorrerem em multas por excederem o limite. Tal condição, no entanto, acaba por impor um elevado grau de imprecisão nas informações partidárias, o que dificulta o controle por parte dos Tribunais Eleitorais. Ressaltam-se, também, as condições limitadas por parte dos tribunais, em todas as esferas, para o controle dos processos de prestação de contas (partidárias e eleitorais). Isso coloca em suspeição a eficiência dos mecanismos adotados para averiguação dos procedimentos contábeis e financeiros. Com efeito, a função de controle e de fiscalização do cumprimento dos dispositivos legais da legislação eleitoral ficaria comprometida na origem. Além disso, haveria uma dependência de consultas procedimentais ao TSE, em casos de atos ímprobos praticados pelos partidos políticos e/ou candidatos em disputa eleitoral, aspecto que reforça a dificuldade de os tribunais fiscalizarem e auditarem as contas dos candidatos, tanto o ingresso de recursos, como o dispêndio de campanha (Speck, 2000; Speck, 2002; Speck, 2003b; Speck, 2004a; Rubio, 2004; Chasqueti e Piñeiro, 2002; Fierro, 2005).

Adicionalmente, nem sempre são claras as formas de atuação dos Tribunais Eleitorais e, tampouco, o grau de independência no julgamento de questões envolvendo malversação de

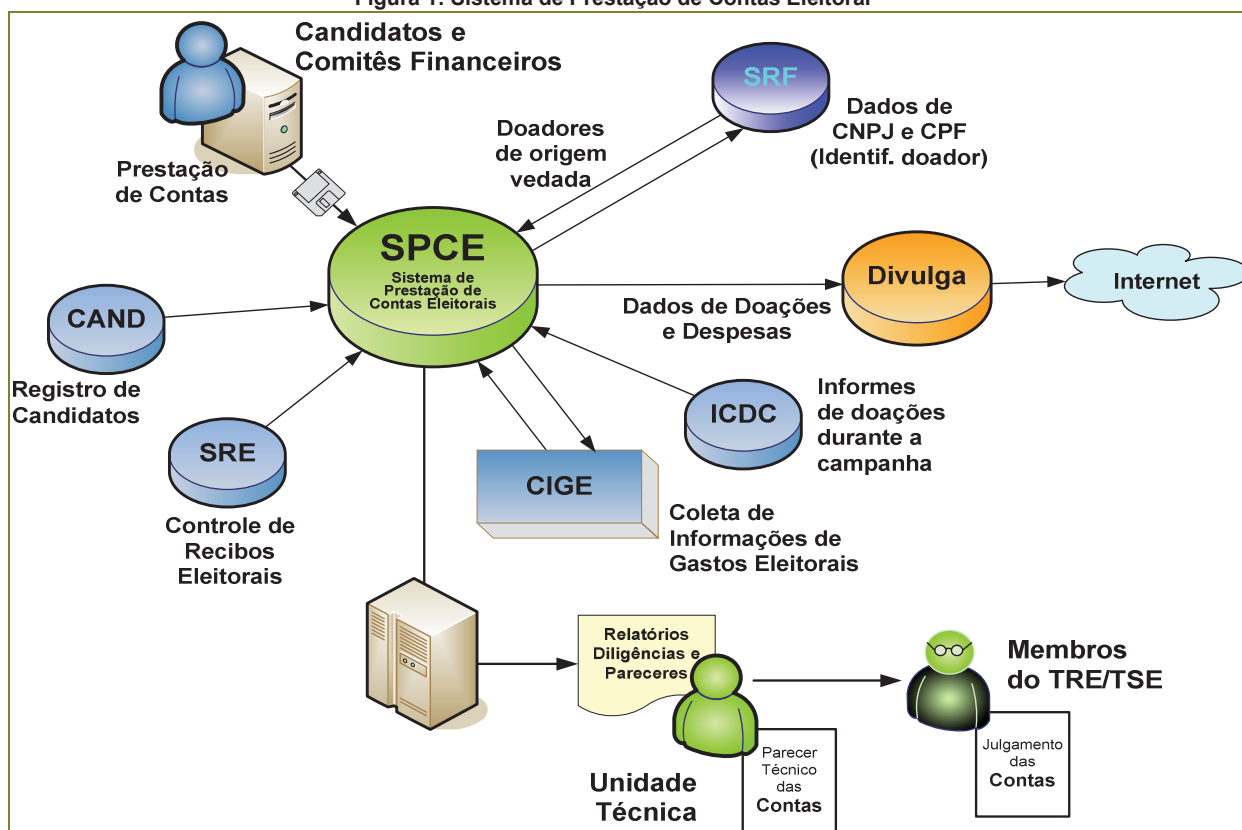
⁸² Ver artigo 17 da Lei nº 9.504, de 1995 e artigo 23 da Resolução do TSE nº 20.987, de 2002.

⁸³ Ver artigos 18 e 21 da Lei nº 9.096, de 1995.

recursos ou doações ilegítimas para as campanhas. Suas atuações carecem de mecanismos de maior eficiência na avaliação e no julgamento dos casos, e os resultados dos processos submetidos a essas instâncias nem sempre são tornados públicos. A pouca visibilidade das ações praticadas por essas agências de controle explica os resultados, até certo ponto exíguos, que apresentam no tocante ao apontamento de casos de ilicitude decorrente das campanhas eleitorais (Schedler, 1999; Fox, 2000; Speck, 2000).

A figura 1 traz um esquema analítico do processo de prestação de contas eleitorais. A estrutura demonstra o caminho percorrido, tanto pelos comitês como pelos candidatos, com a centralização dos processos no Sistema de Prestações de Contas Eleitorais (SPCE) e participação da Secretaria da Receita Federal, e encaminhamento ao órgão competente (TREs ou TSE) para o deferimento ou não das contas de campanha apresentadas.

Figura 1: Sistema de Prestação de Contas Eleitoral



Fonte: Fernandes, Leonice V. Severo (2007). Escola Judicial Eleitoral – TSE.

A constatação de irregularidades no processo de prestação de contas eleitoral tem consequências graves, pois a comprovação de captação ou gastos ilícitos de recursos destinados ao custeio eleitoral implica a negação ou a cassação do diploma do candidato eleito⁸⁴. Outras irregularidades comuns são a ausência de documentos obrigatórios na

⁸⁴ Ver artigo 24 da Lei Complementar nº 64, de 1990.

contabilização das despesas e que comprovem os gastos efetuados durante a campanha, assim como a utilização de documentos fiscais inidôneos⁸⁵.

Nessa mesma linha, encontram-se procedimentos mais elementares como a ausência de “recibos eleitorais”⁸⁶ que identifiquem a origem dos recursos arrecadados na campanha. Da mesma forma, verifica-se a apresentação de informações que não possibilitam o cruzamento dos dados e a validação das contas. Tal infração pode se dar através de recibos eleitorais em desacordo com as informações repassadas pelo partido ou por gastos não declarados, bem como pela movimentação financeira fora da conta bancária, obrigatória às candidaturas. Nessas questões cabe a intervenção da Justiça Eleitoral.

A partir de 2002, passou-se a exigir que as prestações de contas dos partidos e dos candidatos fossem efetuadas eletronicamente, o que propicia a disponibilização dessas contas para o público. Mais recentemente, para as eleições de 2006, uma nova exigência passou a compor a prestação de contas dos gastos eleitorais. A legislação atual considera que os candidatos devem apresentar, em duas oportunidades antes das eleições (a primeira até o dia 6 de agosto e a outra até o dia 6 de setembro), prestação de contas prévia dos seus gastos.

O formato adotado de prestação de contas concomitantemente ao processo eleitoral (não apenas ao final dos pleitos) reforça o princípio da transparência sobre o processo de financiamento das campanhas. Autores como Delia Rubio (2004) consideram que esse é um dos principais elementos que garantem públicos os ingressos e gastos eleitorais. Tal procedimento permite ao eleitor exercer seu voto com mais informação, portanto, mais consciente.

O que se quis com as prestações de contas no decorrer das eleições foi dotar os eleitores de informações para que pudessem decidir sobre o voto com mais clareza. Em outras palavras, fazer com que o eleitor saiba, antes das eleições, quais são as fontes de financiamento adotadas pelos seus candidatos. A tabela 13 retrata esse cenário para as prestações de contas ao longo das campanhas nas eleições gerais de 2006 (considerando as

⁸⁵ Vale ressaltar que as possibilidades de fraudes contábeis no registro das doações, como na contabilização divergente do valor doado, ou no descumprimento da norma, são situações factíveis no financiamento partidário-eleitoral. Os casos de infração às normas de contabilidade, que chegam ao conhecimento da CVM ocorrem, geralmente, por meio de denúncias, e se refletem em punições aos gestores envolvidos.

⁸⁶ As doações privadas só podem ser declaradas à Justiça Eleitoral mediante a apresentação do recibo eleitoral. Contudo, a distribuição desses recibos aos comitês de campanha e candidatos acaba se tornando um mecanismo de “pressão partidária” aos candidatos, uma vez que é uma prerrogativa exclusiva dos partidos políticos. Com isso, um partido (ou diretório) pode privilegiar determinada candidatura ou boicotar outras, a partir desse “monopólio do recibo eleitoral”. Informações obtidas em entrevista na COEPA, no dia 29 de janeiro de 2008, com Wladimir Caetano.

duas datas previstas para divulgação dos dados). Os dados foram apresentados de forma segregada por estado da federação.

Tabela 13: Prestação de contas de campanhas eleitorais: Eleições de 2006 (dois períodos)

UF	Candidatos	Inadimplentes	% Inadimplência	06-Agosto	06-Setembro
RS	789	105	13,31	710	709
SC	448	84	18,75	388	381
PR	870	169	19,43	681	589
SUL	2107	358	16,99	1779	1679
SP	2912	499	17,14	2259	2241
MG	1409	399	28,32	1074	1059
RJ	2190	502	22,92	1545	1720
ES	451	101	22,39	377	376
SUDESTE	6962	1501	21,56	5255	5396
MS	284	32	11,27	243	239
GO	615	118	19,19	560	548
DF	778	76	9,77	725	646
MT	297	54	18,18	264	246
CENTRO OESTE	1974	280	14,18	1792	1679
MA	570	139	24,39	468	458
BA	855	114	13,33	688	665
SE	251	49	19,52	215	206
AL	354	115	32,49	229	219
PE	756	233	30,82	447	474
PB	352	51	14,49	284	281
RN	254	55	21,65	208	195
PI	288	50	17,36	253	235
CE	736	188	25,54	511	479
NORDESTE	4416	994	22,51	3303	3212
TO	441	33	7,48	416	358
PA	560	121	21,61	525	488
AP	341	48	14,08	229	275
RO	494	70	14,17	409	403
RR	483	58	12,01	435	427
AM	491	137	27,90	264	365
AC	439	44	10,02	384	350
NORTE	3249	511	15,73	2662	2666
TOTAL	18.708	3.644	19,48	14.791	14.632

Fonte: Fernandes, Leonice Severo (2007). Escola Judicial Eleitoral – TSE, dados trabalhados pelo autor.

Do total das 18,7 mil candidaturas registradas para esse pleito, aproximadamente 20% dos candidatos não apresentaram suas contas à Justiça Eleitoral, no curso da campanha. O número de candidatos que apresentaram suas contas nas duas datas definidas pela legislação foi praticamente o mesmo, observando-se uma queda mais de 1%, entre uma e outra.

Nas eleições gerais de 1998, o equivalente a 23% dos candidatos e comitês utilizaram o sistema. Esse número cresceu para 44% nas eleições de 2000. Nas eleições de 2002, 82% dos 18,8 mil candidatos que disputaram aquele pleito apresentaram suas contas por esse sistema. Para as eleições de 2002 e 2006, foi adotado o critério de divulgação de doações e de despesas no decorrer da campanha (em 2004 a divulgação era facultativa⁸⁷), de modo que a Justiça Eleitoral tivesse dados para efetuar o cruzamento com as contas ao final da campanha (Fernandes, 2007).

⁸⁷ De acordo Leonice Severo Fernandes (2007), para as eleições municipais de 2004, o equivalente a 30% dos 58.022 comitês financeiros não prestaram contas das doações e gastos eleitorais.

Enfim, de acordo com Leonice Fernandes (2007), o sistema de prestação de contas eleitorais que tem contribuído para a transparência das contas eleitorais no País, com instituições de supervisão do processo eleitoral. Com efeito, o número de registros de candidaturas indeferidos cresceu a partir de 1998. Nesse ano, foram indeferidos 10 registros. Nas eleições gerais de 2002, foram indeferidos 207 registros, um aumento de 1.970% em relação às eleições anteriores. Nas últimas eleições gerais, esse número cresceu para 1.671, uma elevação de 707%, o que demonstra o empenho da Justiça Eleitoral no controle das contas. Nesse sentido, o marco regulatório conta com proposições que limitam os recursos privados do processo eleitoral, a partir de experimentações, que redundaram em uma legislação liberal quanto ao financiamento privado, com a proposta de que se torne mais transparente essa relação.

Outro aspecto importante em relação à prestação de contas eleitorais é o tratamento dado às sobras de campanha. A regulamentação dos procedimentos eleitorais considera que se, ao final do pleito, houver sobras de recursos financeiros, esses têm de ser informados nas respectivas prestações de contas. A permanência dos recursos na conta bancária vai até o fim do prazo de impugnação, sendo que, após terem sido julgadas essas sobras pela Justiça Eleitoral, tais recursos deverão ser entregues aos partidos políticos⁸⁸. A contabilização dessas sobras ocorre como “receita do exercício em que ocorrer a sua apuração”⁸⁹.

A estimativa das sobras de campanha, regulada pela legislação, é formada pela diferença entre recursos arrecadados durante a campanha e as despesas realizadas no período, podendo ser em dinheiro ou em bens. Além desse critério, incluem-se nas sobras de campanha as doações não identificadas, mesmo porque a legislação proíbe a utilização de recursos sem origem definida⁹⁰. A legislação prevê que tais sobras devem constar das prestações de contas individualizadas, por cada comitê de campanha⁹¹. No entanto, de acordo com os dados apresentados na composição das receitas privadas dos partidos (ver tabela 10), o montante das sobras de campanhas representava menos de 1% do total das receitas no período.

Um candidato ou comitê eleitoral, ao receber uma doação (pessoa física ou jurídica), não tem a necessidade de informar esse recebimento ao diretório do partido a que esteja filiado. Fica-se obrigado apenas a prestar contas dos recursos recebidos, e isso se reflete na proibição de prestar contas em conjunto com o partido. Os recursos que sobrarem não podem

⁸⁸ Ver artigo 56 da Lei nº 8.713, de 1993, com atualizações nas regras posteriores.

⁸⁹ Ver artigo 34, inciso V, da Lei nº 9.096, de 1995 e artigo 72 da Resolução nº 21.841, de 2004.

⁹⁰ Ver artigo 31 da Lei nº 9.504, de 1997.

⁹¹ Ver artigo 38 da Lei nº 9.096, de 1995, que prevê a devolução das sobras não identificadas ao Fundo Partidário.

ficar com os candidatos. Nesse ponto, pode estar um dos grandes gargalos do processo de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Trata-se de recursos que não foram gastos nas campanhas eleitorais, em sua maioria de origem privada e sem lastro para o TSE e o Tesouro Nacional.

Enfim, as questões relativas ao financiamento privado no custeio do sistema partidário-eleitoral envolvem riscos, que, de acordo com Bruno Speck (2004a), se refletem em três pontos principais: a subversão da lógica da participação igualitária dos cidadãos, tendo em vista que o financiamento traz questões que ressaltam a desigualdade, em função dos aportes de recursos; a distorção da equidade na competição eleitoral, em que se ressaltam os níveis de acesso aos recursos e o peso que exercem nas disputas, que, por sua vez, pode afetar o equilíbrio e a confiança no sistema representativo; e, finalmente, a capacidade de comprometer a integridade dos futuros representantes após as eleições.

De qualquer forma, sem recursos financeiros não há partidos fortes e competitivos. Afinal, os partidos políticos e as campanhas eleitorais, em particular, necessitam de recursos como qualquer outra organização, e não se pode ignorar esse aspecto, tampouco atribuir todos os males a essa relação. E, se por um lado, os critérios de distribuição dos recursos públicos reforçam o peso da proporcionalidade no sistema partidário brasileiro, por outro, a captação de recursos privados demonstra uma lógica própria, mas que acaba contribuindo com o encarecimento do sistema partidário-eleitoral no Brasil.

No capítulo seguinte, será feita uma análise da outra parte do custeio público indireto, que se manifesta através da imunidade tributária e da renúncia fiscal. O resultado expresso por esses valores ajuda a compor o custo do sistema partidário-eleitoral no País, da mesma forma em que aponta para a relevância das fontes de custeio para a competitividade desse sistema.

CAPÍTULO IV

***THERE IS NO FREE LUNCH*¹: IMUNIDADE TRIBUTÁRIA, RENÚNCIA FISCAL E OS CUSTOS DOS BENEFÍCIOS PÚBLICOS INDIRETOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL**

IV.1. Introdução

Este capítulo busca completar as análises sobre os custos públicos indiretos ao sistema partidário e eleitoral brasileiro. Além dos gastos eleitorais e de manutenção da rotina partidária a que se destina o Fundo Partidário, que seriam custos diretos, e do benefício público pela cessão do espaço gratuito na mídia para propaganda eletrônica, já no campo do custeio indireto, assim como os subsídios, os incentivos e as isenções, incluem-se, ainda, a imunidade tributária aos partidos², concedida constitucionalmente pelo poder público. Nessa mesma linha, encontra-se a renúncia fiscal, que se refere, *grosso modo*, à permissão concedida aos meios de radiodifusão para que possam deduzir do seu lucro líquido os custos com as transmissões gratuitas destinadas à propaganda partidária e eleitoral, para fins de cálculo do Imposto de Renda a pagar.

Ao longo do capítulo trataremos da renúncia fiscal, gênero do qual a imunidade tributária e as isenções são espécies, porém, com classificações distintas. Por renúncia fiscal entenda-se o ato de o poder público abrir mão da totalidade ou de parte dos impostos que tem a receber, com o propósito de estimular determinado setor ou atividade, tendo em vista a obtenção de algum benefício para a sociedade. Após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF³), a renúncia fiscal só pode ocorrer se houver medidas de compensação, tais como a majoração de outras alíquotas ou o excesso de arrecadação.

A imunidade é estabelecida na Constituição, ao passo que as isenções são autorizadas em lei. No caso das emissoras de rádio e televisão, não se trata de uma isenção, mas da possibilidade de dedução do Imposto de Renda dessas pessoas jurídicas, isto é, de mudanças na base de cálculo destas empresas. Para facilitar o entendimento, essa possibilidade de

¹ Termo cunhado por Milton Friedman para denotar que, em qualquer circunstância, praticamente tudo o que se faz implica algum custo para quem quer que seja, por benefício, público ou privado.

² De acordo com a Secretaria da Receita Federal (SRF), o termo imunidade tributária pode ser definido como “um gasto do governo realizado por meio do sistema tributário. Portanto, além da peça orçamentária propriamente dita, que elenca as despesas diretas ou explícitas, faz-se necessário também o levantamento dos gastos ocorridos em função de renúncia ou benefícios tributários, que têm natureza implícita”.

³ Ver Lei Complementar nº 101, de 2000, que define normas para as finanças públicas e para a responsabilidade na gestão fiscal.

dedução será tratada, doravante, como renúncia fiscal, simplesmente, uma vez que o Estado deixa de arrecadar certa quantia em impostos em função desse benefício.

O desenvolvimento deste capítulo terá início com uma breve discussão sobre a estrutura tributária dos partidos políticos, definidos como instituições públicas de direito privado, de forma a identificar este benefício público indireto e associá-lo aos principais custos que compõem o sistema partidário-eleitoral e apontar a essencialidade e a relevância da parcela pública na manutenção deste sistema no Brasil.

IV.2. Estruturação tributária dos partidos políticos no Brasil: um *mix* de benefícios que estimulam o sistema partidário

A imunidade tributária concedida aos partidos é matéria constitucional, dado o caráter público e democrático dessas organizações, e contempla o patrimônio, as rendas ou os serviços prestados pelos partidos políticos. O ordenamento jurídico brasileiro considera os partidos políticos como pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos e interesse público⁴. São, portanto, imunes de impostos e contribuições, sejam eles federais, estaduais ou municipais⁵. O benefício se estende à aplicação dos recursos do Fundo Partidário, de forma que não há a exigência de notas fiscais comprobatórias, apenas recibo do valor para o qual foram destinados. Todavia, em relação aos recolhimentos trabalhistas e previdenciários, os partidos não possuem imunidade⁶. A obrigação contempla também os diretórios subnacionais dos partidos políticos, que atuam de forma descentralizada e com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) próprios⁷, o que os coloca na condição de assumirem as eventuais pendências previdenciárias, assim como outras inadimplências com órgãos públicos.

⁴ A questão da imunidade tributária foi regulada com o Código Eleitoral de 1950, porém, segundo Medrado (2006: p.37), a “imunidade dos partidos políticos, com raízes de ordem social, somente aparece na Constituição Federal de 1946 e veio se aperfeiçoando até hoje no sentido de preservar esta entidade da cobrança de impostos”.

⁵ A legislação não conferia isenção aos partidos da Contribuição Permanente sobre Movimentação Financeira (CPMF) – quando em vigor.

⁶ A ONG Contas Abertas pesquisou pendências dos partidos políticos. O estudo, apesar de limitado, dadas as restrições de sigilo fiscal e tributário alegadas pelos órgãos pesquisados, teria detectado irregularidades em alguns órgãos de recolhimento fiscal, tributário e trabalhista, como: na Secretaria da Receita Federal (SRF), na Dívida Ativa, no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). De acordo com a ONG, o único partido que, à época da pesquisa (13 de janeiro de 2006), não apresentava pendências frente a esses órgãos era o PSOL, que teve o deferimento do registro do seu estatuto junto ao TSE, em setembro de 2005. No entanto, por não se tratar do objeto de estudo desta tese, outros levantamentos não foram efetuados.

⁷ De acordo com a legislação que dispõe sobre o CNPJ, os partidos são obrigados a cadastrar qualquer um de seus estabelecimentos. Ver Instrução Normativa SRF nº 200, de 2002, da SRF, que dispõe sobre o CNPJ. O artigo nº 13 estabelece que; “a pessoa jurídica deverá inscrever no CNPJ cada um de seus estabelecimentos (...)”. O §8º estabelece que, “direção nacional, as comissões provisórias e os diretórios regionais, municipais e zonais dos partidos políticos serão cadastrados com números distintos de inscrição”. O §9º considera que, “não será fornecida inscrição a coligações de partidos políticos”. O §10º define como “facultada a inscrição

Para além de conclusões que se possam extrair desse exercício, antes há que se ter clara a essencialidade dos partidos políticos para a construção e a condução de qualquer democracia moderna. Portanto, a imunidade tributária concedida aos partidos representa parte do que se pode chamar de “custo democrático” do sistema partidário-eleitoral e significa um direito ao exercício de atividades privadas com custos públicos⁸ (Medrado, 2006).

A eficiência da imunidade se expressa na fração dos custos financeiro e tributário da manutenção de um sistema competitivo em todo o País. Portanto, vigora como uma contrapartida pelo cumprimento de exigências constitucionais estabelecidas para o exercício dessa atividade⁹.

Em outras palavras, o argumento que define a imunidade aos partidos políticos parte da concepção de que essas instituições são a garantia do sistema democrático e da liberdade de manifestações políticas. O princípio da imunidade tributária tem validade desde que conjugado com as “funções públicas” exercidas pelos partidos políticos. A definição de imunidade aos partidos políticos não passa unicamente pelo caráter econômico e encontra sua justificativa no propósito público exercido por eles, e qualquer análise fora desse contexto seria infundada (Ribeiro e Mozeto, 2005; Medrado, 2006). A importância atribuída aos partidos políticos justifica, *per se*, o trato tributário oferecido a eles pelo poder público¹⁰. No entanto, a imunidade tributária fica condicionada ao cumprimento das normas previstas no Código Tributário Nacional (CTN). Para esses casos o texto disposto na legislação estabelece as seguintes restrições aos partidos políticos:

(a) não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; (b) aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; (c) manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão; (d) reterem os tributos na fonte e praticarem os atos, previstos em lei, assecuratórios do cumprimento de obrigações tributárias por terceiros¹¹.

A imunidade tributária concedida aos partidos políticos é decorrente de finalidades primárias (e públicas) dessas instituições, como a divulgação da sua ideologia e dos seus programas. Não se encontram aí incluídas as finalidades secundárias, relativas às formas de

temporária de comitês financeiros dos partidos políticos e de candidatos a cargos eletivos em conformidade com normas específicas aplicáveis a cada pleito eleitoral”. Informações adicionais obtidas com Wladimir Caetano COEPA/TSE, em entrevista realizada no dia 23 de janeiro de 2007.

⁸ Segundo Carlos Azevedo Medrado (2006: p.11) a noção de direito implica custos públicos, “(...) em relação aos quais, por via de regra, tais custos tendem a ficar na sombra ou mesmo no esquecimento, pois assentam, sobretudo em custos financeiros públicos indiretos, cuja visibilidade é muito diminuta ou mesmo nula”.

⁹ Ver artigo 17 da Constituição Federal de 1988.

¹⁰ Ver artigo 150, inciso VI, alínea c, da Constituição Federal de 1988, que se refere à imunidade tributária aos partidos políticos. A esse respeito, Ribeiro e Mozeto (2005) consideram que, “ao contrário do que acontece com a isenção, a imunidade é antecedente à constituição de tributo, enquanto a isenção é posterior”.

¹¹ Ver artigo 14, incisos I, II e III, do CTN e Termo de Notificação Fiscal da SRF do Brasil, 2007.

obtenção de renda, através de exploração imobiliária ou de aplicações financeiras, por exemplo. Para esses casos, os partidos estão sujeitos à tributação normal¹². Portanto, a imunidade “não significa dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias estabelecidas pela legislação tributária” (Medrado, 2006: p.47).

O não cumprimento de quaisquer restrições impõe a suspensão da imunidade tributária aos partidos políticos¹³. Se assim é, maior importância se aplica ao levantamento proposto nesta seção, que busca identificar o montante de recursos não recolhidos aos cofres públicos com base no argumento da imunidade.

Nesses casos, é de responsabilidade tanto dos partidos como dos seus dirigentes qualquer prática de “fraudes tributárias” contra o Fisco. Sem o benefício da imunidade tributária, os partidos políticos passam a ser tratados como qualquer outra pessoa jurídica de direito privado cabendo o recolhimento tributário (como o pagamento de impostos, taxas e contribuições), bem como multas por atrasos ou eventuais irregularidades. Portanto, a imunidade tributária está condicionada ao cumprimento da legislação, e a não observância dos critérios legais pode levar à perda desse benefício tributário. Porém, essa perda não é definitiva e só vigora enquanto não houver os resultados da apuração das irregularidades observadas pela SRF.

A dificuldade maior em se mensurarem os valores relativos à imunidade tributária das organizações partidárias está no fato de que os partidos (e suas ramificações nos estados e municípios) possuem personalidades jurídicas distintas, como pode ser observado na quantificação dos *bureaux* partidários (ver Apêndice II). Assim, contábil e financeiramente, não existe a figura da legenda, unicamente, sendo, portanto, formas nacionalmente unificadas de organização, com prerrogativas de gerenciamento próprias. Ou seja, não há um único PMDB, um único PT, um único PSDB, e assim por diante. São várias personalidades jurídicas usufruindo da mesma legenda, com caráter nacional, porém não podem ser encaradas como “filiais” do órgão de direção nacional e, nesse sentido, com uma contabilidade e um setor financeiro únicos. Todavia, na prática funcionam como franquias partidárias, como se ressaltou anteriormente.

Os diretórios subnacionais têm a obrigatoriedade formal de seguir os ditames e as regras definidas pelo estatuto do partido. Nem por isso, deixam de ter autonomia para captar

¹² Ver artigo 32, §1º, da Lei nº 9.430, de 1996, que trata da legislação tributária federal, bem como das contribuições para a seguridade social.

¹³ Em nota veiculada recentemente, em dezembro de 2007, a SRF suspendeu a imunidade tributária de sete partidos – PT, PP, PTB, PR (ex-PL), DEM (ex-PFL), PMDB e PSDB –, sendo que a principal alegação seria o

recursos ou mesmo a obrigação de prestar contas junto aos juízes eleitorais ou TREs. Esse “detalhe formal” impede (ou, no mínimo, dificulta em muito) que se identifique a real estrutura financeira (e contábil) do partido como um todo.

Por outro lado, pode-se optar por uma análise unicamente das contas dos órgãos de direção nacional dos partidos políticos. Essa redução analítica faz algum sentido, se se considera a centralidade dos repasses dos recursos do Fundo Partidário e o tempo de mídia eletrônica nesses diretórios, assim como a autonomia na redistribuição dos recursos entre os demais diretórios subnacionais. Desse modo, para o que se pretende neste capítulo, serão considerados apenas os balanços apresentados pelos diretórios nacionais dos diversos partidos políticos ao TSE.

Os dados foram calculados em conjunto com os técnicos da Secretaria da Receita Federal¹⁴ unicamente para essa finalidade. Não se referem a dados oferecidos pela SRF e disponíveis no Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), como no caso da renúncia fiscal pelo HGPE. São valores que “supostamente” deveriam ser recolhidos aos cofres públicos, caso os partidos não possuíssem a imunidade tributária garantida pela Constituição Federal (ou mesmo se a perdessem). Portanto, trata-se de benefícios públicos indiretos e que devem compor o *mix* dos demais custos públicos destinados à manutenção do sistema partidário-eleitoral no País. A tabela 14 ilustra os valores da renúncia fiscal da União (por se tratar de tributos federais).

Tabela 14: Renúncia de Receita Estimada - Imunidade Partidos Políticos
CNAE - Atividades de Organizações Políticas (em R\$ de maio de 2007)

Tributo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IRPJ	3.386.364	3.651.215	4.715.057	4.567.280	5.125.019	5.234.301	5.213.140	5.206.476
CSLL	1.828.636	1.971.656	2.546.130	2.466.331	2.767.510	2.826.523	2.815.096	2.811.497
PIS/PASEP ⁽¹⁾	1.100.567	1.186.644	1.532.393	1.484.365	1.665.631	1.701.148	1.694.271	1.692.105
COFINS	5.079.548	5.476.822	7.072.585	6.850.918	7.687.528	7.851.452	7.819.710	7.809.716
Total	11.395.115	12.286.337	15.866.165	15.368.894	17.245.688	17.613.424	17.542.217	17.519.794

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados da DIPJs (SGT e SERPRO).

Metodologia sobre a receita informada nas declarações (tratamento tributário aos partidos como “empresas privadas comuns”):

IRPJ - presunção de 8% e alíquota de 25%. De acordo com os procedimentos de cálculo adotados pela SRF, em se tratando de “empresa privada comum”, presume-se uma renda líquida de 8% sobre todo o faturamento, para efeito de cálculo do Imposto de Renda: alíquota de 15% (de IR) (+) 10% (de adicional ao IR), aplicável acima do limite de R\$240 mil de faturamento, passando a incidir o adicional de 10%.

CSLL - presunção de 12% e alíquota de 9%. Nesse caso, presume-se um rendimento líquido de 12% sobre todo o faturamento para efeito de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido: alíquota de 9% direta.

COFINS - alíquota de 3%. Aplicação direta de alíquota de 3% sobre todo o faturamento bruto.

⁽¹⁾ Os partidos políticos estão obrigados ao recolhimento do PIS/PASEP sobre folha de salários. No entanto, foram considerados como base de cálculo do montante de tributos que deveriam incidir sobre os partidos políticos.

não desconto na fonte e o não recolhimento de impostos referentes à prestação de serviços diversos. Ver em http://www.estadao.com.br/nacional/not_nac99720.0.htm.

¹⁴ Informações obtidas em entrevista realizada na SRF – no Ministério da Fazenda –, no dia 30 de janeiro de 2008, com Filipe Gama e Etélia Paula. Aqui, expresso meus agradecimentos aos dois técnicos da Secretaria da Receita Federal pelo precioso auxílio nos cálculos e as explicações dadas quanto ao manuseio desses números.

Os valores apresentados na tabela são uma estimativa realizada a partir dos balanços partidários e considerando apenas os tributos federais. No entanto, mesmo representando o equivalente à imunidade tributária unicamente dos órgãos de direção nacional dos partidos, os valores analisados de forma comparativa refletem a importância desse benefício público. Em comparação com os repasses do Fundo Partidário, a renúncia estimada dos tributos em questão, para o ano de 2006, representa mais que o dobro do que receberam do fundo partidos como o PSB, PTB, PDT e PL, no mesmo período. Também é maior em 25% que o volume de recursos que o PP recebeu nesse ano. O montante da renúncia estimada só não foi maior do que os recursos recebidos ao longo de 2006 pelos quatro principais partidos (PT, PSDB, PMDB e PFL), mas ficou próximo do que lhes foi destinado pelo Fundo Partidário.

Cabe dizer também que, caso fossem enquadradas como simples pessoas jurídicas, quaisquer pendências fiscais, tributárias ou previdenciárias impediriam, no mínimo, a participação em concorrências públicas e acarretariam o registro na dívida ativa. Porém, em se tratando dos partidos políticos, tais sanções não se aplicam, da mesma forma que as pendências não implicam suspensão do recebimento de recursos do Fundo Partidário. Em outras palavras, para receberem os recursos do fundo, os partidos precisam apenas prestar contas ao TSE e terem seus balanços aprovados, mesmo com ressalva, por esse tribunal.

Da mesma forma, caso os partidos incorressem em alguma dívida, seja trabalhista ou previdenciária, mesmo que o TSE fosse provocado a vetar os repasses do Fundo Partidário, com base em denúncias dos órgãos afetos, há um entendimento de que os recursos só podem ser “barrados” de acordo com a legislação específica emitida pelo próprio TSE¹⁵. Portanto, a inadimplência com órgãos públicos arrecadatários não representa motivo para a suspensão dos repasses do dinheiro público.

No conjunto deste *mix* de benefícios tributários, como parte do chamado financiamento público indireto concedido ao sistema partidário-eleitoral, chama atenção o acesso à mídia eletrônica. Esse assunto será abordado na seção seguinte, onde se fará uma discussão sobre o peso monetário da renúncia fiscal concedida às emissoras de radiodifusão.

IV.3. Financiamento público indireto através do HGPE: arrecadação potencial e renúncia fiscal – a lógica de quem arca com esse custeio

Nesta seção procurar-se-á verificar qual o peso do mecanismo da renúncia fiscal sobre os cofres públicos e sua participação nos custos indiretos de manutenção do sistema

¹⁵ Informações obtidas em entrevista na COEPA/TSE, dia 23 de janeiro de 2007, com Wladimir Caetano.

democrático brasileiro. Portanto, trata-se de um custo público, pois há perda de arrecadação tributária, através da isenção de Imposto de Renda concedida às emissoras de radiodifusão, que são obrigadas a transmitir o HGPE.

Boa parte dos estudos sobre o horário eleitoral gratuito aborda questões como o discurso político, as formas de apresentação em cena, a questão ética, mas não necessariamente o aspecto financeiro¹⁶. As pesquisas são ainda menos disponíveis, tomando como referência o custo dessas veiculações e o volume da renúncia fiscal.

A relevância desse formato de financiamento público indireto destaca-se dos demais pelo aspecto da visibilidade que proporciona aos partidos e aos candidatos, condição essa que vai impactar diretamente na competitividade do sistema partidário-eleitoral, pelo respaldo financeiro atribuído aos veículos de radiodifusão e pelos custos dos espaços midiáticos.

No Brasil, assim como em boa parte das democracias modernas, o sistema de radiodifusão de sons e imagens compreende uma atividade que se dá mediante concessão pública às emissoras de rádio e televisão¹⁷. O Estado, por sua vez, exerce a regulação desse mercado, por um conjunto de leis¹⁸, cabendo ao Ministério das Comunicações a responsabilidade de conceder as permissões para o usufruto das concessões e normatizar e fiscalizar tecnicamente o conteúdo de cada programação através da Agência Nacional de Telecomunicações¹⁹ (ANATEL).

Paralelamente às instituições de normatização e controle do sistema de comunicação, foi criado o Conselho de Comunicação Social (CCS²⁰), que funciona como um instrumento de apoio às questões relativas aos veículos de comunicação. A composição do CCS abrange todo o sistema de comunicação (rádio, televisão e imprensa escrita), além de representantes das áreas técnicas e artísticas (jornalismo, artes, rádio, cinema e vídeo, engenharia de comunicação) e membros da sociedade civil²¹ (Marques, 2006; Brittos e Nazário, 2007). Em

¹⁶ Para maiores esclarecimentos a esse respeito, ver autores como: Afonso de Albuquerque; Alessandra Aldé; Gustavo Venturi; Leandro Piquet Carneiro; Marcos Figueiredo; Márcia Jardim; Márcia Ribeiro Dias; Mauro Porto; Rogério Schmidt; Venício de Lima; Vladimir Lombardo Jorge; Wilson Gomes, entre outros.

¹⁷ Ver artigo 21 Constituição Federal de 1988: que estabelece: “compete à União: XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; e XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens” (Emenda Constitucional nº 8, de 1995).

¹⁸ Ver Lei nº 9.472, de 1997, que estabelece a concessão de serviços de telecomunicações a partir da delegação de prestação de serviços, mediante contrato por tempo determinado, sendo remunerada pela cobrança de tarifas dos usuários ou por receitas alternativas, estando sujeitas aos riscos empresariais.

¹⁹ Ver Decreto nº 3.965, de 2001.

²⁰ Ver Lei nº 8.389, de dezembro de 1991, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Somente 10 anos depois, o CCS começou a vigorar na prática (Marques, 2006).

²¹ O CCS é composto por 13 membros e seus suplentes, distribuídos conforme as especificações prévias. De acordo com Valério Brittos e Paola Nazário (2007), a presença de conselheiros ligados aos veículos privados de

relação à decisão sobre a concessão de canais de rádio e de televisão, bem como a renovação de suas licenças é atribuição do Congresso Nacional, com base em parecer de uma “comissão consultiva” do CCS. Essas questões não serão objeto de análise neste trabalho, não por serem menores, mas por não comporem os propósitos desta tese.

A proposta dessa seção é quantificar a renúncia fiscal concedida pelo poder público às emissoras de rádio e televisão pela cessão dos espaços de veiculação dos programas partidários e eleitorais, de acordo com a legislação.

Para se entender como funciona a renúncia fiscal nesse caso, é necessário ter claro que: (1) as emissoras cedem espaços para os partidos (para as propagandas partidárias e para as propagandas eleitorais), durante o período e o tempo determinados pela legislação; (2) os partidos (e os candidatos) não pagam às emissoras de radiodifusão pelos espaços de veiculação; e (3) o Estado não desembolsa, diretamente, dinheiro para compensar as emissoras pela cessão dos espaços.

Entretanto, as emissoras de radiodifusão têm direito a deduzir de seu imposto de renda uma fração dos custos relativos à veiculação do HGPE como forma de compensação pela perda de ganhos relativos à comercialização desses espaços (na forma de “lucro cessante²²”). O poder público deixa de arrecadar parte dos impostos, o que configura a renúncia fiscal. O que deve ficar claro é que, como se trata de renúncia, não ocorre qualquer desembolso financeiro, apenas uma redução na arrecadação potencial do governo. Portanto, a cessão dos espaços na mídia eletrônica representa custo para a sociedade como um todo.

O valor cobrado pelo tempo e horário da propaganda (em valores de mercado²³) é contabilizado de acordo com as transmissões, e, ao final do exercício fiscal, pode ser lançado diretamente no resultado contábil das emissoras (antes da apuração do Imposto de Renda), como contas redutoras do lucro tributável.

A dedução no Imposto de Renda das emissoras constitui uma forma de minimizar as perdas em função da disponibilização dos horários aos partidos políticos²⁴. Ou por outra, pelo fato de não receberem diretamente o valor relativo à cessão dos espaços midiáticos, no caso

comunicação ocupando as cadeiras destinadas aos conselheiros da representação da sociedade civil representa um ponto controverso.

²² O “lucro cessante” refere-se à frustração pela expectativa de ganho, caso não houvesse nenhum impedimento, legal ou não.

²³ A legislação prevê que “(...) o preço do espaço comercializável é o preço de propaganda da emissora, comprovadamente vigente no dia anterior à data de início da propaganda partidária ou eleitoral (...)”. Ver §1º do Decreto nº 5.331, de 2005, que regulamenta o § único do artigo 52 da Lei nº 9.096, de 1995, e o artigo 99 da Lei nº 9.504, de 1997.

²⁴ Ver artigo 99 da Lei nº 9.504, de 1997; Resolução nº 20.988, de 2002, cujo texto legal prevê que: “as emissoras de rádio e televisão terão direito à compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto na lei”. Ver, também, Decreto nº 3.786, de 2001, confirmado pelo Decreto nº 5.331, de 2005.

brasileiro, as emissoras de radiodifusão têm benefício tributário correspondente a parte do que teriam direito a receber, caso os comercializassem.

Para o cálculo efetivo da renúncia fiscal, deve-se levar em consideração a convivência entre programação normal da emissora e os intervalos comerciais. A regra que define a renúncia concedida às emissoras de radiodifusão toma, por base de cálculo, apenas os espaços comercializáveis (ou os intervalos comerciais) dentro dos blocos destinados ao HGPE (50 minutos ou 30 minutos), e não todo o bloco de veiculação do programa eleitoral. Para esse caso, vale o cálculo do benefício público efetuado anteriormente.

Antes de darmos início aos cálculos da renúncia fiscal, vale identificar os espaços efetivamente comercializados pelas emissoras durante os horários destinados aos programas eleitorais em blocos. Esse cuidado é importante, pois as emissoras possuem, na maior parte do tempo, “programação normal” durante os dois períodos de veiculação do horário eleitoral, além do fato de que os horários de veiculação interferem nos preços das emissoras. Portanto, os tempos dos programas em bloco não são inteiramente comercializados pelas emissoras, que deixam de vender apenas os espaços destinados às propagandas pagas pelos anunciantes naquele horário. Com base nesse critério, obtiveram-se, para cada uma das emissoras, os espaços comercializáveis nos horários de veiculação da propaganda eleitoral gratuita.

Na mensuração desses espaços para o exercício em questão, foram considerados os tempos médios comercializáveis por cada emissora, dentro dos dois blocos (de 50 minutos) de veiculação do HGPE, excluídas as programações normais e os intervalos institucionais. Os dados foram obtidos junto às emissoras de televisão analisadas e foram calculados levando-se em consideração apenas as eleições gerais.

Os cálculos foram tomados a partir das tabelas de preços das cinco principais emissoras para o mês de outubro de 2007 (mesmo período da propaganda eleitoral). Essa consideração é importante, pois, caso as emissoras não fossem obrigadas a ceder os espaços para o HGPE, seria difícil a comercialização de todo esse tempo aos preços praticados pelo mercado, à exceção de produções independentes, que podem ocupar todo o período.

A construção da tabela 15 parte da mesma base de dados trabalhada anteriormente para os cálculos dos espaços cheios, com o diferencial de que, para as pretensões desta seção, o tempo efetivamente comercializável tem importância.

Pode-se perceber a partir dos dados da tabela abaixo que as emissoras, em média, não disponibilizam muito mais que 6min20seg para comercialização nos intervalos, durante o período da tarde. Nesse caso, vale mencionar os dois extremos da média: Rede Record e Rede TV!. Para o período da noite (em horário nobre), as emissoras comercializam, em média,

7min22seg. Para os dois períodos diários, as emissoras não disponibilizam muito mais que 14 minutos para a comercialização de propaganda, dentro do tempo total em que são veiculados os programas eleitorais. A diferença do tempo comercializado, para os dois casos, refere-se às programações normais de cada emissora.

Enfim, as emissoras comercializam, durante a tarde e à noite, por volta de 15% do tempo correspondente aos programas eleitorais. Portanto, o que deveria ser considerado para efeito de cálculo desse custo (ou a “perda monetária” das emissoras) seria o equivalente a esse tempo, e não o bloco cheio com tempo total de 50 minutos por período²⁵. Esse seria o valor do benefício concedido. A tabela 15 ilustra esses dados.

²⁵ Agradeço à publicitária Cláudia Lula Mariano pelos cálculos sobre os espaços midiáticos e as explicações dadas sobre o manuseio desses números.

Tabela 15: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV (propaganda eleitoral - blocos)

Emissora de TV	Exibição programas em blocos	Dois blocos diários (50' cada)	Tempo médio da programação (nos 50')	Tempo médio dos comerciais (nos 50')	Valor médio emissora por período - em R\$ (A)	Número dias de veiculação (B)	Valor total emissora por período - em R\$ (A x B)	Σ períodos/dias por emissora - em R\$
Rede Globo	Segunda a sábado	13h às 13h50	0:43:10	0:06:50	R\$ 1.436.250	39	R\$ 56.013.750	R\$ 197.068.950
	Segunda a sábado	20h30 às 21h20	0:44:00	0:06:00	R\$ 3.616.800	39	R\$ 141.055.200	
SBT	Segunda a sábado	13h às 13h50	0:42:00	0:08:00	R\$ 671.472	39	R\$ 26.187.408	R\$ 79.227.408
	Segunda a sábado	20h30 às 21h20	0:42:00	0:08:00	R\$ 1.360.000	39	R\$ 53.040.000	
Rede Record	Segunda a sábado	13h às 13h50	0:47:00	0:03:00	R\$ 256.554	39	R\$ 10.005.606	R\$ 168.114.960
	Segunda a sábado	20h30 às 21h20	0:42:00	0:07:00	R\$ 4.054.086	39	R\$ 158.109.354	
Rede Bandeirantes	Segunda a sábado	13h às 13h50	0:43:10	0:06:50	R\$ 291.200	39	R\$ 11.356.800	R\$ 31.679.050
	Segunda a sábado	20h30 às 21h20	0:44:35	0:05:25	R\$ 521.083	39	R\$ 20.322.250	
Rede TV!	Segunda a sábado	13h às 13h50	0:43:00	0:07:00	R\$ 52.896	39	R\$ 2.062.944	R\$ 10.935.347
	Segunda a sábado	20h30 às 21h20	0:39:35	0:10:25	R\$ 227.498	39	R\$ 8.872.403	
Valor total (em R\$)								R\$ 487.025.715

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de informações coletadas nas emissoras de televisão.

As considerações anteriores referem-se aos espaços destinados à propaganda eleitoral. Não tratam da propaganda partidária, que ocorre ao longo de todo o ano (eleitoral ou não), como também não contabilizam os *spots* durante a propaganda eleitoral. Portanto, para efeito de cálculo comercial dos espaços midiáticos, esses tempos também devem ser considerados.

Com base nessas informações, pode-se estimar o volume da renúncia fiscal pela cessão dos espaços midiáticos. Tal exercício torna-se possível ao se tomar como base de cálculo os preços praticados (apenas) pela mídia televisiva – as cinco maiores emissoras. Os dados apresentados no capítulo sobre o financiamento público indireto, em que se buscou retratar o preço da mídia televisiva, servem como parâmetro para os cálculos aqui apresentados. No capítulo em questão, foi considerado o horário cheio para a veiculação do HGPE.

As explicações sobre o método utilizado fazem sentido ao se ter em conta que a legislação que trata da renúncia fiscal pela cessão dos espaços midiáticos considera, para efeito de cálculo, “a multiplicação do preço do **espaço comercializável** (grifo nosso) pelo tempo que seria efetivamente utilizado pela emissora em programação destinada à publicidade comercial, no período de duração da propaganda eleitoral ou partidária gratuita²⁶”. Tal diferenciação é necessária porque a maior parte dos espaços em que é transmitida a propaganda partidário-eleitoral seria destinada à veiculação de programação normal, e não comercializável.

Para se calcular o benefício, o Decreto nº 5.331, de 2005, dispõe que “as emissoras de rádio e televisão obrigadas à divulgação gratuita da propaganda partidária ou eleitoral poderão, na apuração do IRPJ, excluir do lucro líquido, para efeito de 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 duração da propaganda eleitoral ou partidária gratuita.” E, ainda, que “o valor apurado poderá ser deduzido da base de cálculo dos recolhimentos mensais de que trata o artigo 2º da Lei nº 9.430, de 1996, bem como da base de cálculo do lucro presumido.”

Em outras palavras, a legislação considera apenas o “espaço comercializável pelo tempo que seria efetivamente utilizado pela emissora em programação destinada à publicidade comercial”, que corresponderia ao valor cobrado pelas inserções. Portanto, para se calcular o benefício, aplica-se o percentual de 25% a essas exclusões, uma vez que, de acordo com a

²⁶ Ver artigo 1º do Decreto nº 5.331, de 2005.

legislação vigente, “o tempo efetivamente utilizado em publicidade pela emissora não poderá ser superior a 25% do tempo destinado à propaganda partidária ou eleitoral²⁷”.

A esse respeito, cabe salientar que a identificação do montante da renúncia fiscal, até onde se sabe, é um ponto ainda pouco investigado pela literatura. Não por ser de importância menor. Ao contrário. O volume de dinheiro relativo à renúncia fiscal é, em média, 70% maior que o orçamento do Fundo Partidário. Porém, a complexidade de se identificar esse valor torna a tarefa mais árdua²⁸.

O jornalista Humberto Medina (2002), em matéria veiculada no jornal Folha de São Paulo²⁹, ressalta que a propaganda gratuita destinada aos partidos políticos e transmitidas no rádio e na TV representa, em termos de renúncia fiscal através do IRPJ às emissoras, de acordo com uma estimativa da SRF, o equivalente a R\$121,5 milhões em impostos para o ano de 2002. Medina traça os resultados desse ressarcimento tributário às emissoras, a partir de um exemplo hipotético, onde considera que,

(...) se a propaganda gratuita consumisse 100 horas em 2002, as emissoras poderiam considerar que usariam 25 horas para anúncios comerciais. Se fossem faturar R\$100 mil nessas 25 horas, teriam direito a excluir R\$80 mil do lucro líquido.

Acrescenta ainda, que no ano de 1998, as emissoras de rádio e de televisão tiveram um faturamento da ordem de R\$4 bilhões em publicidade, sendo que o valor referente à renúncia fiscal de R\$78 milhões representava 1,9% do faturamento. Fazendo uso de dados mais atualizados, o mesmo autor ressalta que,

(...) para um faturamento aproximado de R\$5,2 bilhões, obtidos pelas emissoras de rádio e TV, a renúncia fiscal de R\$121 milhões representaria cerca de 2,3% do total obtido pelo segmento para o ano de 2002. O valor que a empresa declara de lucro determina o quanto ela pagará de impostos.

Nessa mesma linha, Maurício Dias (2004) apresenta outros dados relativos à renúncia fiscal. De acordo com esse autor, o volume dos benefícios tributários oferecidos como renúncia fiscal pela União às emissoras de rádio e televisão pelo horário eleitoral gratuito, para as eleições gerais de 2002, equivaleria a R\$170 milhões³⁰.

²⁷ Ver §3º do Decreto nº 5331, de 2005.

²⁸ Jairo Nicolau (2005) ressalta as dificuldades em se “obter os valores oficiais das renúncias fiscais”. De acordo com o autor, as informações mais acessíveis são de caráter jornalístico, que “apresentam quantias que variam entre 200 milhões e 800 milhões de reais”.

²⁹ Ver Medina, Humberto. “Horário eleitoral isenta TVs de R\$ 121 milhões em impostos”. In: Folha de São Paulo, p. A-4: “A propaganda gratuita dos partidos políticos neste ano, no rádio e na TV, vai custar caro aos cofres do governo”, de 31 de março de 2002.

³⁰ A partir dos dados referentes à renúncia fiscal extraídos do Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), pode-se constatar os mesmos valores apresentados por Humberto Medina (2002) para o ano de 2002, divergindo do montante destacado por Maurício Dias (2004).

Vale ressaltar que não se explicitam os métodos para se chegar a esses números, e que os cálculos não diferenciam propaganda eleitoral e propaganda partidária.

Para este trabalho, os dados referentes à renúncia fiscal de IRPJ foram obtidos junto à SRF, na Comissão Permanente de Assuntos Tributários (COPAT).

O cálculo da renúncia fiscal é efetuado em três momentos distintos. O primeiro momento é o que se denomina de prévia do Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT – ou Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária). Essa prévia do demonstrativo é utilizada na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União, que, uma vez aprovada, estabelece os parâmetros para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). O segundo momento refere-se ao próprio DGT, que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Por fim, o terceiro momento é o DGT efetivo, que é feito posteriormente e reflete o montante da renúncia fiscal para o exercício, isto é, o que não foi efetivamente arrecadado no período. É produzido com uma defasagem de dois anos por causa das fontes de informações. Os dados efetivos são os mais acurados, porém não estão disponíveis para todos os anos.

Assim, pela ausência de dados para todos os anos, a própria SRF “aconselha” que se utilizem, para efeito analítico, os valores orçados para os DGTs que acompanham o PLOA, pois, além de informarem uma série histórica maior (DGTs anteriores a 2002 não têm valores para o HGPE), os dados “têm melhor qualidade que as prévias da LDO³¹”.

Vale ressaltar que os dados referentes à projeção orçamentária da União teriam sido obtidos a partir do valor calculado para o exercício de 2001. A construção dos valores da renúncia relativa ao HGPE para os exercícios posteriores foi estimada a partir de projeções, tomando como base o valor efetivo do benefício tributário calculado para 2001, com base na exclusão do lucro líquido do HGPE, aplicando-se, sobre o resultado, a variação do índice de crescimento do IRPJ. Para o exercício de 2001, corresponderiam a R\$127,4 milhões³² em abatimentos de impostos devidos pelas emissoras de rádio e televisão.

A partir dos valores estimados pela SRF, foi construída uma relação ordenada dos dados, que podem ser observados no Apêndice IV ao final desta tese. Os valores orçamentários referentes aos benefícios tributários são apresentados de forma conjunta. As informações constantes no Demonstrativo de Benefícios Tributários remetem aos valores concedidos em forma de benefício tributário aos mais diversos segmentos da economia. Entre

³¹ As informações acerca do entendimento técnico dos procedimentos efetuados para a renúncia fiscal foram repassadas pelo técnico da SRF, Filipe Gama, em 6 de março de 2008.

³² As informações foram repassadas pela técnica da SRF, Etélia Paula, em 8 de julho de 2005.

eles, encontram-se os benefícios concedidos às emissoras de radiodifusão, através da renúncia fiscal, para compensar a cessão dos espaços destinados à transmissão do HGPE³³.

O levantamento mostra ainda a proporção desses valores frente a outros índices econômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB), a Receita Administrada e, por fim, o que representa essa renúncia fiscal no montante do IRPJ arrecadado pela União³⁴.

A coleta dos dados abrangeu os exercícios orçamentários de 2002 até 2007. Trata-se de estimativas orçamentárias referentes aos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (ou gastos tributários³⁵), de acordo com as definições constitucionais³⁶. Tais regras vão definir os critérios de desonerações tributárias³⁷.

Em termos de definições orçamentárias, a SRF ressalta que há “sempre algum grau de convenção ou arbítrio”, o que induz a certa discricionariedade quanto à alocação de recursos, sobretudo na condução das diferentes etapas³⁸ da realização da despesa pública. Essa condição se estende também para os valores referentes à renúncia de impostos, o que deixa claro que pode haver limitações nas informações oferecidas pela SRF (SRF/DBT, 2002).

Os dados apresentados no Apêndice IV se referem aos valores orçados anualmente como forma de benefícios tributários por modalidade de renúncia fiscal pela União. Esses montantes serão efetivamente realizados no ato da declaração de rendimentos para fins de apuração de Imposto de Renda pelas “entidades jurídicas” que executaram quaisquer das

³³ Ver demonstrativo DIPJ, ficha 09, linha 35, da demonstração do lucro real para pessoa jurídica, em geral.

³⁴ A relevância desses valores pode ser observada em matéria veiculada no jornal Estado de Minas, em que se ressaltam os custos públicos indiretos decorrentes da renúncia fiscal pelo HGPE ao sistema partidário-eleitoral. Ver Mauro Campos. “Financiamento público já existe na prática”. In: Jornal Estado de Minas, de 30 de julho de 2006. Mais recentemente o assunto foi retomado em outro artigo: “A conta da propaganda eleitoral gratuita”. In: Gazeta do Povo, AdNews – São Paulo, 02 de novembro de 2008. Disponível em http://contasabertas.uol.com.br/midia/detalhes_noticias.asp?auto=833.

³⁵ A SRF considera como “gastos tributários os gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população na prestação de serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região”.

³⁶ Ver §6º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988. Ver também, inciso II do artigo 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF). As regras constitucionais, corroboradas pela LRF, estabelecem a obrigatoriedade ao Executivo de apresentar demonstrativo referente às “receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia”. Tais estimativas são apresentadas a partir do projeto de LOA, juntamente com as “medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado”.

³⁷ As desonerações tributárias podem estar presentes nas seguintes situações: “presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiamentos de obrigações de natureza tributária”.

³⁸ As despesas públicas que compõem o sistema orçamentário brasileiro estão relacionadas de acordo com a divisão dos seus estágios: (a) dotação orçamentária: nenhuma despesa pode ser atribuída se não houver previsão orçamentária prévia; (b) empenho: corresponde ao destino de uma parte ou totalidade de uma dotação orçamentária para uma despesa específica; (c) liquidação: corresponde ao reconhecimento de uma obrigação de dispêndio pelo setor público; e (d) pagamento: corresponde à liberação dos recursos para a liquidação de despesas (Guardia, 1999: p.61).

modalidades relacionadas no DBT. Assim, uma emissora de radiodifusão, quando da sua declaração de IRPJ, pode abater do cálculo do imposto de renda a proporção que lhe for pertinente, dentro da cota estabelecida pela legislação, limitado ao valor estabelecido no orçamento definido no início do ano em curso.

Vale ressaltar que para este caso, de acordo com informações coletadas na ABERT e corroboradas pelos levantamentos efetuados por Maurício Dias (2004), a renúncia tributária para os veículos de comunicação no HGPE é amplamente desproporcional: 92% para as emissoras de televisão e 8% para as emissoras de rádio³⁹.

Observa-se que, nos anos não eleitorais, a ocupação dos espaços midiáticos é menor, em comparação com o tempo destinado às eleições gerais, como é também menor para as eleições municipais. Como as eleições no Brasil são bianuais, durante os anos ímpares vigoram apenas as propagandas partidárias nos dois semestres. Em anos eleitorais, esse espaço se acopla ao tempo destinado à propaganda eleitoral (eleições gerais e municipais).

Os valores apresentados nas tabelas abaixo demonstram a importância dos recursos cotados no custeio do sistema partidário-eleitoral. Os dados mostram, também, que o volume de dinheiro renunciado em favor das emissoras de radiodifusão não é irrelevante. Como a renúncia fiscal reflete uma forma de compensação tributária às emissoras de radiodifusão em favor das organizações partidárias, tal questão representa um custo de oportunidade relevante para a sustentação do sistema partidário-eleitoral, principalmente, se se compara com o valor efetivo da mídia no Brasil.

A tabela 16 explicita os valores a que a União renunciou nos anos de 2002 até 2007 de forma individualizada. Vale ressaltar que a base da renúncia é o ano anterior, originário do fato gerador da cessão do benefício. Assim como em qualquer cálculo relativo a débito tributário, os valores do ano que estiver em curso têm como base os dados do ano anterior.

Tabela 16: Desembolso do Estado pelo HGPE como forma de Renúncia Fiscal (2002-2007)
(em R\$ de maio de 2007)

Exercício fiscal	Valor do gasto público indireto – renúncia fiscal de IRPJ (em R\$)
2002	159.958.048
2003	208.483.652
2004	254.578.976
2005	297.537.045
2006	194.068.248
2007	470.806.695

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir do Demonstrativo dos Benefícios Tributários da Receita Federal.

O volume da renúncia fiscal na consolidação dos benefícios tributários apresentou um crescimento da ordem de 30,34% de 2002 para 2003. Essa variação percentual foi mantida no

ano seguinte. Para 2004 o volume orçado como forma de renúncia fiscal pelo horário eleitoral gratuito teve uma elevação de 22,11% em relação a 2003. Já para 2005, em comparação com 2004, a variação foi um pouco menor, de 16,87%, mas ainda evidencia o crescimento no montante da renúncia fiscal. A comparação dos valores de 2006 com 2005 demonstrou uma queda de 34,78%. Por fim, o ano de 2007 (que se refere à base de dados do ano de 2006) apresentou um volume superior a 2006 em 142,60%.

A noção de que os dados não apresentam uma lógica acabada pode ser fruto de uma mera incompreensão contábil da forma de divulgação dos números. Basta atentar para os valores expressos para o ano de 2003, que não foi ano eleitoral. O montante da renúncia fiscal é maior que para o ano de 2002, que foi ano eleitoral. Acontece que os valores renunciados para o ano de 2003 têm como fato gerador o tempo de propaganda eleitoral gratuita veiculada no ano anterior, 2002, como já ressaltado. Da mesma forma, 2005, que não foi ano eleitoral, apresentou um volume maior de renúncia fiscal por cessão de espaço de tempo no HGPE que 2004, este, sim, ano em que ocorreram eleições municipais. Para as eleições gerais seguintes, o método para cálculo é o mesmo, variando o desempenho de cada partido e as (possíveis) alterações no formato de distribuição do tempo de mídia eletrônica. Portanto, o que as emissoras “supostamente perdem” com anos eleitorais, recuperam (ou parecem recuperar, ao menos em parte) em anos não eleitorais, dado o formato prévio de abatimento dos benefícios tributários adotados no Brasil.

Outra forma de se evidenciar o significado dos recursos expressos como renúncia fiscal é através da comparação desses valores com outros, também relacionados com o próprio financiamento político. Primeiramente, vale destacar que, na composição orçamentária da União, tais recursos representaram algo próximo de 0,01% do PIB brasileiro, para o ano de 2006, e isso não é irrelevante em termos de valores absolutos, como pode ser observado no Apêndice IV.

Para o ano de 2006, esse volume de recursos correspondeu a mais de 1,5 vezes o total dos recursos orçamentários destinados ao Fundo Partidário (considerando as multas e o superávit orçamentário do período). Corresponde, também, a aproximadamente 1/4 dos gastos totais com as urnas eletrônicas⁴⁰ para as eleições gerais de 2006. Portanto, o volume de dinheiro a que a União renunciou em favor das emissoras de radiodifusão não pode ser

³⁹ Informações relatadas por Maurício Dias, autor do livro: “A Mentira das Urnas: crônica sobre dinheiro e fraudes nas eleições”, porém, não utilizadas em sua publicação, mas que se referem a uma informação eletrônica recebida diretamente da Secretaria da Receita Federal.

⁴⁰ Para as eleições gerais de 2006, de acordo com o TSE, foram utilizadas 381 mil urnas eletrônicas, a um custo unitário de R\$1.826, o que equivale a um custo total de R\$695.664.090.

considerado uma questão analítica menor, pois, além de conceder o direito de uso e de comercialização dos serviços de transmissão de som e imagem, a União, ao fim e ao cabo, arca, também, com parte dos custos financeiros com o HGPE, pela renúncia de receita tributária a que teria direito.

Essa análise serve também para que se possa fazer uma comparação entre o valor a que o governo renunciou em favor das emissoras, pela cessão dos espaços na mídia eletrônica, e o quanto as emissoras estariam efetivamente “perdendo” ao concederem esse espaço. Deve-se lembrar, porém, que a “perda” por parte das emissoras teria de ser contemporizada em função da lógica do “deslocamento” da programação (dependendo do tempo de veiculação da propaganda eleitoral – blocos ou inserções) e, por consequência, dos anúncios comerciais. Para além desses aspectos, a análise evidencia a importância da discussão sobre quem deve arcar com o custo das propagandas partidárias e eleitorais.

IV.4. Custo de oportunidade presente no sistema partidário-eleitoral brasileiro: os elementos que cercam a discussão sobre o HGPE

A compensação tributária reflete parte do imbróglio decorrente da discussão entre emissoras de radiodifusão (em especial as televisões) e poder público. De um lado estão as emissoras, que alegam a insuficiência dos recursos abatidos do imposto de renda frente ao lucro cessante – os espaços na mídia que poderiam ser comercializados. De outro está o Estado, que, por determinação constitucional, detém o monopólio da concessão dos espaços de difusão midiática. Por essa razão, caber-lhe-ia a prerrogativa de interferir nesse mercado.

Algumas questões merecem ser destacadas. A primeira se refere às dificuldades de cálculo e de acesso aos dados sobre os valores em jogo. Em relação a esse aspecto, deve-se observar a não obrigatoriedade de publicação dos balanços contábeis e financeiros por parte das emissoras, tendo em vista não se configurarem como empresas de capital aberto (CPqD, 2004). Desse modo, estão dispensadas de publicar seus balanços auditados por auditoria externa independente, seguindo as regras estabelecidas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Assim, as informações contábeis e fiscais se cercam do sigilo empresarial, ficando, portanto, distantes do conhecimento público.

Adicionalmente, mesmo havendo a renúncia fiscal, a maioria das emissoras “perderia” receita com o HGPE. Isso porque as deduções de imposto valem apenas para um universo

reduzido de emissoras de radiodifusão⁴¹, pois aquelas optantes pelo SIMPLES não podem usufruir de tal benefício.

No tocante à opção pelo pagamento do IRPJ, podem deduzir da base de cálculo para efeito da renúncia fiscal apenas as emissoras optantes pelo lucro real⁴² e pelo lucro presumido⁴³. Para as duas opções tributárias, valem os mesmos critérios como forma de compensação tributária.

De acordo com esse argumento, o ônus recairia sobre as emissoras, já que a maior parte delas não se adequaria às exigências previstas na lei para se enquadrarem como beneficiárias da renúncia fiscal do Estado. Por fim, outro argumento contrário às exigências do HGPE seria que a perda de receitas por parte das emissoras superaria o volume da renúncia fiscal previsto pela legislação.

O formato do horário eleitoral gratuito é um ponto controverso. Ora, se as emissoras de rádio e televisão funcionam por meio de concessão pública, a polêmica a respeito de sobre quem deveria recair o ônus da “gratuidade” não se justifica.

No entanto, como visto no capítulo sobre horário eleitoral, as emissoras “alegam” uma perda de faturamento com a cessão dos espaços midiáticos para a veiculação dos programas partidários e eleitorais. Seria, portanto, um custo de oportunidade alto para as emissoras. Não há como negar que, se se considera os preços praticados pelas emissoras (apenas as de televisão) para a veiculação das propagandas, sobretudo, em horários nobres, haveria uma perda relativa, como visto no cálculo do tempo comercial, efetuado anteriormente. Porém, esses argumentos podem ser contestados pela concessão dos espaços de radiodifusão, essenciais para o andamento de qualquer democracia, e pelo benefício da compensação tributária, conferida às emissoras, além da lógica já ressaltada, quanto ao deslocamento dos anúncios comerciais, tendo em vista serem acoplados às suas programações, o que efetivamente suplantaria a perda pela cessão dos espaços midiáticos pelo HGPE.

⁴¹ Citando o conteúdo das informações coletadas na ABERT.

⁴² A expressão lucro real significa o próprio lucro tributável, para fins da legislação do IRPJ, distinto do lucro líquido apurado contabilmente. De acordo com a legislação vigente, o lucro real é o lucro líquido do período de apuração ajustado pelas adições, exclusões ou compensações prescritas ou autorizadas pela legislação fiscal. Ele será determinado a partir do lucro líquido do período de apuração obtido na escrituração comercial (antes da provisão para o IRPJ) e demonstrado no Livro de Apuração do Lucro Real (LALUR), sendo este, porém, um livro de escrituração de natureza eminentemente fiscal, destinado à apuração extra-contábil do lucro real sujeito à tributação para o IRPJ em cada período de apuração. Desse modo, a apuração do lucro real é feita no LALUR, mediante adições e exclusões ao lucro líquido do período de apuração (trimestral ou anual) do imposto e compensações de prejuízos fiscais autorizadas pela legislação do IRPJ.

⁴³ O lucro presumido é uma forma de tributação simplificada para determinação da base de cálculo do IRPJ e da CSLL das pessoas jurídicas que não estiverem obrigadas, no ano-calendário, à apuração do lucro real. O IRPJ é apurado trimestralmente a uma alíquota de 8% sobre a receita bruta mensal e, pago em cota única, no mês subsequente ao do encerramento do período de apuração.

Mesmo sendo uma prerrogativa legal a autorização para as emissoras abaterem parte dos seus lucros cessantes no IRPJ a pagar, há a alegação de que o “prejuízo” não seria recompensado⁴⁴. Portanto, o formato adotado de compensação tributária não impede que haja resistência por parte das emissoras em ceder os espaços para a veiculação do HGPE.

A partir das regras apresentadas para a compensação tributária, os dados permitem levantar duas questões. Para os dois casos – emissoras optantes pelo lucro real e as optantes pelo lucro presumido –, a relação de benefício fiscal demonstra que, em se tratando de perdas fiscais, as emissoras assumem uma parcela maior que a União. Esse argumento evidencia uma situação na qual o HGPE traz uma “perda financeira” maior para o setor privado, considerando os valores comerciais dos espaços cedidos, em contraponto com os valores decorrentes da compensação tributária. David Fleischer (1997) chama a atenção para essa questão, ao ressaltar que a legislação brasileira adota a propaganda eleitoral gratuita, em rádio e televisão, mesmo sob os “protestos exaltados da ABERT” de que esse mecanismo pode interferir nos lucros das emissoras.

No entanto, ao tomar como referência o fato de que os serviços de transmissão de som e imagem são concessões do poder público ao setor privado, mesmo a relação financeira sendo “aparentemente prejudicial” às emissoras, a parcela assumida pelo Estado representa um montante nada desprezível.

Assim, a argumentação das emissoras pode ser rebatida por serem esses serviços uma concessão pública. Ademais, por se tratar de recursos previsíveis, pois os espaços destinados ao HGPE têm períodos e duração pré-determinados, tal condição representa para as emissoras uma redução do custo operacional e, por consequência, do risco empresarial, uma vez que não haveria custos na captação de novos anunciantes para os comerciais. Ou seja, no caso do HGPE, por mais que haja uma discordância das emissoras quanto ao formato apresentado, não há risco algum e nem perdas com “políticas de descontos” concedidos aos anunciantes.

Outro argumento que pode ser contrário aos reclames da ABERT é o fato de que a legislação que trata do formato técnico para a dedução do imposto, por parte das emissoras, estabelece um limite de desconto de 25% do tempo utilizado em publicidade pela emissora – tempo comercializável –, durante o período de veiculação da propaganda partidária ou eleitoral. Portanto, do total do tempo efetivamente comercializável, as emissoras de radiodifusão não podem abater do lucro tributável mais que 1/4 desse valor. Acontece que, de acordo com os dados repassados pelas próprias emissoras de televisão (as cinco principais

⁴⁴ A ABERT, seguindo essa linha de críticas à legislação que estabelece a gratuidade para a propaganda eleitoral, manifesta ser contrária à cessão obrigatória desses espaços.

emissoras do País), o tempo total de comercialização durante os dois períodos de veiculação (blocos cheios) corresponde a aproximadamente 15% do tempo total dos programas eleitorais. Desse modo, as emissoras poderiam abater do IRPJ a pagar até o teto permitido pela legislação, mesmo que o tempo efetivamente “perdido” com o HGPE fique abaixo desse percentual. Em termos mais diretos, os cálculos estimados para a “perda financeira” das emissoras de televisão, em relação ao tempo médio dos seus comerciais, equivalem a R\$487milhões, enquanto a renúncia fiscal do Estado corresponde a R\$470,8 milhões (para o ano de 2007, referente ao ano eleitoral de 2006), considerando apenas os programas veiculados em blocos.

Uma vez calculados os custos da renúncia fiscal, vem à pauta a discussão de quem deve arcar com ele (os partidos políticos, o Estado ou as emissoras de radiodifusão?). Muito além da questão do porquê e do como o Estado deve regular o acesso de partidos à mídia e de quanto ele deve gastar para isso, vem a questão da importância desse gasto para a competitividade do sistema, cujo reflexo se estende ao equilíbrio das disputas partidárias e eleitorais. Portanto, o cálculo do “valor comercial” da propaganda pode representar um peso além do evidenciado no cálculo da renúncia fiscal.

A essas questões acrescenta-se outro ponto que merece atenção: o custo de oportunidade. Trazer essa discussão sobre o horário gratuito de propaganda partidário-eleitoral demanda um maior espaço analítico. A obrigatoriedade da cessão dos espaços midiáticos aos partidos políticos impulsiona a competitividade do sistema partidário-eleitoral. Desse modo, para os partidos (e os candidatos), o horário eleitoral gratuito representa um “recurso” essencial, seja no tocante ao financiamento de campanhas eleitorais, seja na veiculação do programa e da ideologia partidária, necessária ao alistamento de novos filiados. Esta seria a base do argumento político sobre o formato de inserção na mídia eletrônica. O Estado estaria contribuindo para tornar o sistema mais democrático.

Portanto, a questão dos recursos indiretos fornecidos pelo Estado vai além do que se pôde observar pelo âmbito econômico e fiscal e envolve o aspecto político relativo ao fortalecimento do sistema democrático. Giovanni Sartori classifica a “videopolítica” como um elemento central nas democracias modernas. Trata-se, portanto, de um benefício de difícil mensuração: o de se ter eleições mais competitivas e mais equilibradas.

IV.5. Financiamento do sistema partidário-eleitoral agregado: análise comparada dos recursos de custeio do sistema brasileiro

Nesta última seção do capítulo, serão agrupados os dados trabalhados até aqui, de modo que se possam inferir os efeitos do financiamento público e privado no sistema partidário-eleitoral no Brasil. Além dos dados efetivos considerados neste e nos capítulos anteriores, será adicionada à análise a discussão sobre o custo de oportunidade, mais precisamente o custo privado dos espaços midiáticos. Tal consideração ajuda no entendimento do benefício público indireto oferecido pelo Estado ao conceder aos partidos (e aos candidatos) a gratuidade pelo tempo de veiculação na mídia eletrônica.

Na composição do custo do sistema partidário-eleitoral, a parte relacionada à inserção do financiamento privado ganha um peso importante, considerando-se os dois formatos: o financiamento partidário e o financiamento eleitoral. No primeiro caso, os dados foram coletados unicamente para os órgãos de direção nacional dos partidos, o que minoriza os valores apresentados, sobretudo, pela noção de franquias partidárias, trabalhada anteriormente. Essa mesma ressalva se aplica ao benefício público da imunidade tributária. A SRF efetuou os cálculos considerando apenas os balanços dos órgãos de direção nacional, o que se reflete em uma subestimação dos valores. De qualquer forma, a elevação dos valores das receitas privadas atribuídas aos partidos, necessariamente, eleva o valor da imunidade tributária.

O peso monetário e os efeitos dos critérios de distribuição, decorrentes do acesso gratuito aos partidos aos meios de comunicação, podem ser percebidos a partir de dois ângulos: através da renúncia fiscal efetivada pelo Estado e pela imunidade tributária. Outra maneira de se quantificar o custeio indireto ao sistema partidário-eleitoral pode se dar através do cálculo do custo de oportunidade, que se refere aos valores de mercado midiático.

Uma vez identificado o volume total das renúncias fiscais por esse formato de financiamento e o montante referente à mídia paga, torna-se factível identificar o grau de proporcionalidade (em termos monetários), tomando como fator delineador do raciocínio as regras de distribuição dos espaços de mídia eletrônica entre os partidos políticos.

No entanto, há que considerar para efeito do cálculo questões que precisam ser tratadas em separado. Como os valores concedidos como renúncia fiscal são orçados anualmente em moeda corrente, para uma classificação mais correta torna-se necessário tratar os dados a partir do tempo de veiculação na mídia eletrônica, dado em minutos de veiculação, para que se possa depois, efetuar a conversão para a mesma base, em termos monetários. Adicionalmente a esse mecanismo de cálculo, podem-se acrescentar os valores reais da mídia

paga pela cessão dos espaços. Por fim, a comparação se encerra com os valores repassados diretamente aos partidos através do Fundo Partidário.

A distribuição de recursos entre os partidos, como visto anteriormente, é outra variável importante. Dados os critérios estabelecidos na legislação, bem como o montante das renúncias fiscais concedidas ao longo do período e a *proxy* dos valores de mercado estipulado pelas empresas de radiodifusão, pode-se perceber, no caso do financiamento indireto, uma “maior igualdade” na distribuição do tempo midiático, no tocante à propaganda eleitoral.

Da mesma forma identifica-se a importância (em termos monetários) atribuída ao HGPE. Nesse sentido, partidos menores ganham visibilidade, tomados isoladamente, uma vez que, se é caro o ingresso na mídia (sobretudo a televisiva), o horário eleitoral gratuito garante aos pequenos partidos condições para divulgarem suas propostas.

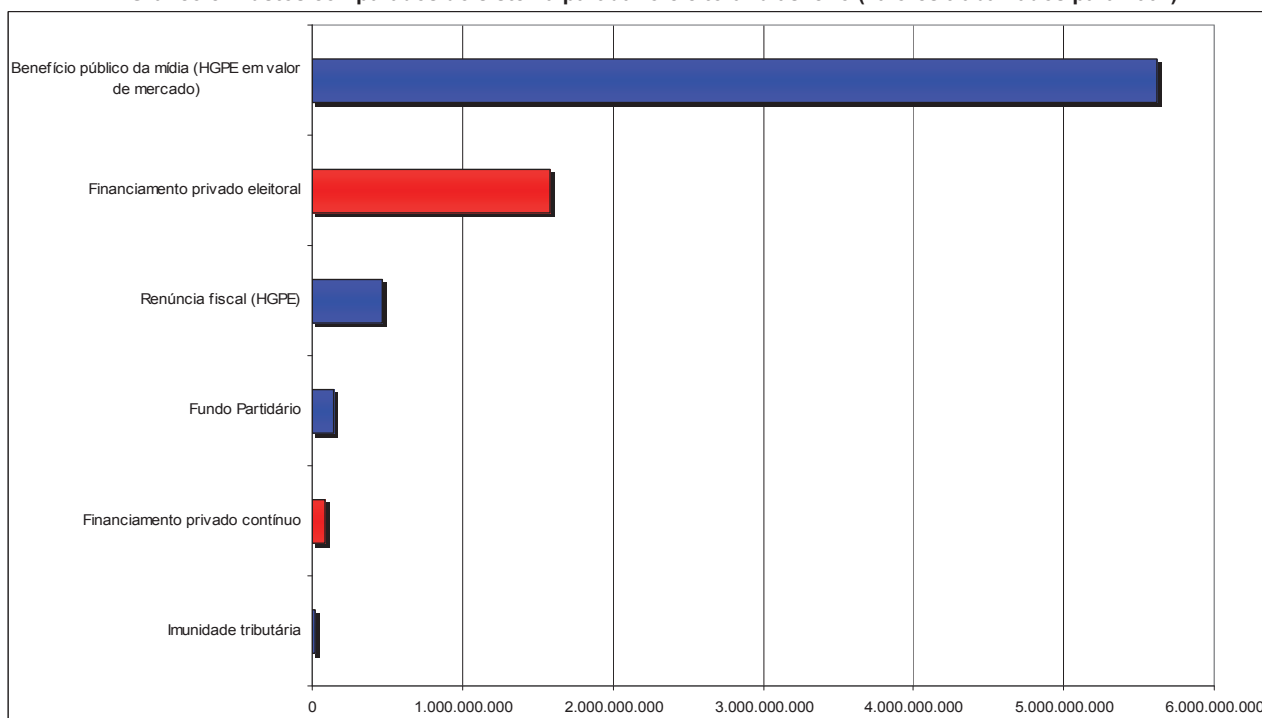
Para efeito comparativo entre as fontes de recursos público e privados, o gráfico 8 traz, de modo decrescente, o valor considerado nesse cálculo e destinado a todo o sistema partidário-eleitoral de forma segregada, sendo: (1) benefício público concedido aos partidos políticos, pela **gratuidade do HGPE**, através do preço praticado pelo mercado midiático (considerando-se as cinco principais emissoras de televisão); (2) **financiamento privado eleitoral**; (3) **financiamento público indireto, pela renúncia fiscal**; (4) **financiamento público direto**, proveniente da dotação orçamentária, através do Fundo Partidário; (5) **financiamento privado contínuo** aos partidos políticos (apenas para os órgãos de direção nacional); e (6) **financiamento público indireto, através da imunidade tributária** concedida aos partidos políticos (apenas para os órgãos de direção nacional).

O gráfico demonstra alguns pontos em relação às participações privada e pública no custeio do sistema partidário-eleitoral no País que devem ser pensados separadamente. Dos seis elementos de custeio tratados aqui, apenas dois podem ser considerados estritamente privados: o financiamento privado das campanhas eleitorais e o financiamento privado contínuo, efetuado diretamente aos partidos (independentemente de o período ser eleitoral ou não). O financiamento eleitoral, como visto anteriormente, assume uma parcela importante no custeio das campanhas. É uma soma que se mostra crescente, tendo em vista o encarecimento das disputas e a competitividade do sistema. Já o financiamento privado contínuo somente pode ser efetuado aos partidos políticos, inclusive nos interstícios eleitorais. A aferição desses valores é complexa. A concepção de franquias partidárias coloca um complicador que se refere à capacidade individual de cada diretório (ou comissão provisória) dos partidos de arrecadar fundos para o custeio das atividades burocráticas e a alocação para seus candidatos. Nesse

exercício, como já frisado, foi considerado apenas o montante dos recursos privados alocados aos órgãos de direção nacional.

A participação pública compreende a maior parcela, como se pode perceber no gráfico. Os dados mostram uma evolução significativa do dispêndio público da União com o financiamento (direto e indireto) ao sistema partidário-eleitoral, adicionado ao benefício do HGPE, e identificado através do custo real da mídia eletrônica. Tal evidência deixa claro que, por esses dois critérios de intervenção, há, sim, argumentos para se afirmar que o Brasil possui um modelo de financiamento partidário-eleitoral com forte interferência pública.

Gráfico 8: Custos comparados do sistema partidário-eleitoral brasileiro (valores trabalhados para 2007)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das fontes de custeio do sistema partidário-eleitoral.

Ao tomarmos como ponto de discussão o custo para se manter o sistema partidário-eleitoral brasileiro nas formas existentes, financiamento público direto e indireto e financiamento privado, o que se percebe é uma supremacia do financiamento público indireto frente ao financiamento público direto. Em termos monetários, o Estado gasta mais com a renúncia fiscal concedida às emissoras de radiodifusão (nesse caso, o gasto do Estado é medido através do Imposto de Renda que deixa de arrecadar dessas empresas), do que com o Fundo Partidário (orçado e repassado diretamente aos partidos políticos). Aqui merece destaque o benefício público concedido aos partidos políticos pela cessão dos espaços midiáticos, por meio do horário eleitoral gratuito. Portanto, se se considera o valor real da mídia eletrônica, o peso do benefício público ganha proporções exponenciais. Com efeito, tais condições tendem a impactar na competitividade do sistema partidário-eleitoral.

O custeio indireto, seja na forma de renúncia fiscal ou benefício, representa um volume expressivo de dispêndio público. Da mesma forma, em que esse modelo de financiamento público indireto ao sistema partidário-eleitoral, por definição da regra, tende a ser mais igualitário e menos proporcional, comparado ao financiamento público direto, via Fundo Partidário, uma vez que, em termos formais, ambos contam com a distribuição igualitária e proporcional.

Os dados apresentados nesta análise deixam claro que, em se tratando de distribuição de benefícios públicos ao custeio partidário-eleitoral, o repasse indireto, por ser “mais igualitário”, é bem mais favorável aos partidos de pequeno porte que o repasse direto, através do Fundo Partidário. Portanto, são dois bens públicos cuja distribuição entre os partidos políticos segue critérios distintos. Para o primeiro caso, é destinado apenas 0,71% (ou 1% dos 71% restantes), enquanto, para o segundo caso, corresponde a 33,33%, repassados igualmente entre os partidos políticos registrados no TSE (no caso da propaganda eleitoral), o que pode elevar o “preço da coligação”. Os valores monetários dessa distribuição reforçam a diferença entre os dois critérios.

Na relação financiamento público direto e financiamento público indireto de partidos e campanhas eleitorais pode-se afirmar que, na parcela pública do financiamento indireto (via renúncia fiscal pelo HGPE), sobressaem os recursos concedidos diretamente para esse fim. Todavia, por se tratar de um modelo híbrido de financiamento partidário-eleitoral, no caso brasileiro, não chama a atenção a parte pública dos recursos encaminhados aos partidos e aos candidatos, que é a parcela direta, por meio de dotação orçamentária, e menos atenção ainda recai sobre o financiamento público indireto. Talvez por não ocorrer movimentação financeira, apenas contábil, não há destaque para a parcela constituída pelo benefício tributário às emissoras de rádio e televisão pela cessão de espaços para o HGPE.

Por esse aspecto, percebe-se que os custos com mídia não são apenas necessários à produção dos programas partidários e eleitorais, mas também, e talvez principalmente, são caros para o poder público. A renúncia fiscal concedida às emissoras de radiodifusão traz uma “perda” indireta superior ao financiamento direto do Fundo Partidário. Todavia, para além desses aspectos financeiros, o horário eleitoral gratuito cumpre uma função precípua e que parte do princípio de garantir maior competitividade ao sistema partidário-eleitoral.

As discussões sobre esse tema são relevantes e merecem maiores considerações. Primeiro, pelo fato de o direito de transmissão ser oriundo de concessão dada às emissoras pelo Ministério das Comunicações; segundo pelo fato de a gratuidade desses espaços para as transmissões partidário-eleitorais ser compensada com o princípio da renúncia fiscal.

Para além da discussão sobre o financiamento público direto e indireto e as formas de distribuição desses recursos, pode-se destacar outra análise, também pertinente. A literatura aponta para uma crescente participação do mercado no universo da política. Uma das formas dessa inserção ocorre por meio do financiamento eleitoral. Há uma recorrência nas afirmações de que o dinheiro interfere nos resultados eleitorais. Quanto mais endinheirada for uma campanha eleitoral, maiores as chances de sucesso, e o inverso se explica pela mesma lógica.

As discussões sobre o financiamento ilegal das campanhas eleitorais e o uso abusivo do “caixa 2” não se encerram em si mesmas. O senso comum não permite análises consubstanciadas sobre o assunto e, em especial, para o estudo da corrupção engendrada no financiamento eleitoral através do ingresso de recursos ilícitos. Embora não deixe de estar presente, de alguma forma, em inúmeras campanhas eleitorais, ao contrário do que se diz – visão corroborada por autores como David Samuels –, essa forma de captação de recursos não irá representar a principal fonte de custeio do sistema partidário e das eleições no Brasil.

Além das inconsistências em se mensurar esse formato ilícito de financiamento eleitoral, há, também, a superestimação do montante. É certo que a dificuldade de mensurá-las é a mesma em duas variáveis: ou a dimensão expressiva do volume de dinheiro de “caixa 2” nas campanhas eleitorais, ou o contrário. Avanços nessa direção não passam de “suposições” e podem contaminar as discussões em uma ou noutra direção. David Samuels (2006) destaca a dificuldade em se estimar o “caixa 2”, porém “considera que o valor efetivamente arrecadado levaria a uma contribuição total de R\$2,9 bilhões⁴⁵”.

Acontece que esses valores não superam os recursos e os benefícios públicos monetarizados destinados ao custeio do sistema partidário-eleitoral brasileiro. Os cálculos demonstrados ao longo deste trabalho podem superar a cifra de R\$6,2 bilhões. Em outras palavras, por qualquer ângulo que se possa olhar, os dispêndios públicos contribuem, juntamente com o mercado, para tornar o custo do sistema cada vez mais alto. Isso pode, por um lado, se refletir em uma maior competitividade da democracia brasileira, mas, por outro, quanto maior for a importância dos recursos em uma campanha, maiores as chances de candidatos com financiadores mais endinheirados serem eleitos.

Enfim, o que se pode perceber com os dados trabalhados neste capítulo é que a composição dos recursos públicos repassados aos partidos políticos representa um importante mecanismo, não apenas de financiamento eleitoral, mas de custeio da máquina partidária.

⁴⁵ David Samuels (2006) toma como base levantamentos jornalísticos para dar conta de tais suposições, que poderiam superar os R\$2,9 bilhões. Portanto, seria uma cifra subestimada, e o valor efetivamente gasto nas campanhas poderia chegar em “algo em torno de R\$4,75 bilhões e R\$6 bilhões”.

CAPÍTULO V

INDIVÍDUOS E PARTIDOS NAS ELEIÇÕES: A LÓGICA DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS E SEUS EFEITOS NA COMPETITIVIDADE ELEITORAL

V.1. Introdução

O objetivo principal deste último capítulo é conjugar as discussões anteriores sobre o financiamento político com a questão da competitividade partidária na arena eleitoral. Trata-se de uma discussão sobre o papel do dinheiro na vida partidária e como os partidos podem influir nos rumos eleitorais traçados a partir de critérios de distribuição dos recursos. Da mesma forma, o estudo fornecerá pistas para o entendimento de como as regras internas aos partidos podem influenciar as estratégias, sejam elas partidárias ou individuais.

A literatura sobre partidos políticos no Brasil aborda duas categorias principais: o âmbito parlamentar e o eleitoral. Os estudos sobre o funcionamento parlamentar, bem representados por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), mostram que os partidos são decisivos no processo legislativo, porque as regras legislativas concentram poder nas lideranças e lhes permitem coibir as estratégias individualistas no âmbito do Congresso. Diversamente, os trabalhos sobre a dimensão eleitoral da vida partidária brasileira, com estudos relevantes de autores como Scott Mainwaring (2001) e Barry Ames (2003), concluem que os partidos são fracos, e as principais causas seriam o sistema de lista aberta, a grande magnitude dos distritos, a facilidade para se criarem partidos e o tamanho das listas partidárias. Essas variáveis institucionais, segundo a crítica, sobrevalorizam as características individuais dos candidatos nos processos eleitorais e enfraquecem a ligação entre partidos e eleitores.

A importância dos partidos políticos na arena legislativa é incontestável. A literatura especializada apresenta argumentos de sobra que justificam tal afirmativa¹, os quais convergem para a estratégia individual de buscar os benefícios concentrados por meio do apoio das lideranças partidárias. Essa seria, de acordo com Carlos Pereira e Lúcio Rennó (2001), “a principal razão pela qual os partidos políticos são tão fortes dentro do Congresso, mas ao mesmo tempo tão fracos na arena eleitoral”. Adicionadas ao sistema de listas abertas, as campanhas ganham em individualidade, e os candidatos se valem da tática de cada um por si e o partido por todos. Com efeito, haveria uma intensificação na competição eleitoral, o que

se refletiria nos custos financeiros das campanhas (Samuels, 2001). São situações nas quais os candidatos procuram ressaltar as diferenças de personalidades e competências individuais de cada um, mas que, ao fim e ao cabo, influem na busca isolada por dinheiro para o financiamento de cada campanha, de forma individualizada pelos candidatos e descolada dos partidos políticos a que pertencem (Speck, 2004a).

Este capítulo pretende rever a força dos partidos na arena eleitoral por meio da análise das regras de financiamento vigentes no Brasil. Busca-se identificar como a alocação dos recursos (financeiros ou não) pode representar um elemento importante nas estratégias partidárias na arena eleitoral (Kinzo, 2004). Com isso, pretende-se dar força ao argumento sobre a relevância partidária, não apenas na arena parlamentar, mas também na arena eleitoral. Giovanni Sartori (1992) é enfático ao dizer que a competitividade entre os partidos políticos é um elemento central na consolidação da democracia, e o acesso aos recursos financeiros é condição para a consolidação dessa competitividade. Já o controle sobre os recursos é uma variável explicativa do argumento.

A relevância dos partidos nessa arena vai além das questões formais da competição, pelo fato de os candidatos só poderem efetivamente competir a partir dos partidos e pelo “monopólio do acesso” a cargos eletivos, no Brasil (Mainwaring, 2001). Há ainda o fato de, em um sistema eleitoral de lista aberta, o voto ser atribuído a um determinado candidato (que o obteve de forma personalista), mas ao mesmo tempo, aumentar as chances dos demais daquele partido ou coligação (Figueiredo e Limongi, 2007; Nicolau, 2007). Por baixo, esses argumentos tornam os partidos e as direções partidárias elementos importantes no cenário eleitoral, e, se são importantes por esses motivos, o são também pela classificação dos candidatos em “listas virtuais” (Schmitt, Carneiro e Kuschnir, 1999), como uma espécie de “fila informal” na distribuição dos recursos partidários repartidos pelas lideranças. Em outras palavras, os partidos (e as lideranças partidárias) têm um peso maior na arena eleitoral do que o atribuído pela literatura, independentemente do ângulo pelo qual se queira olhar.

A racionalidade individual afeta o comportamento dos atores políticos no sentido de buscarem benefícios, como dinheiro e logística de campanha, além de recurso midiático, transferido unicamente aos partidos e por eles redistribuídos. Com efeito, o acesso aos recursos provenientes das estruturas partidárias torna-se mais efetivo quanto maior a proximidade do candidato com as lideranças partidárias.

¹ Prerrogativas institucionais ajudam a reforçar a estratégia individualista. Por exemplo, a nomeação para cargos de comissões, relatoria de projetos, a negociação das demandas parlamentares junto ao Executivo, orientação dos votos da bancada, entre outras atribuições, corroboram essa argumentação (Pereira e Rennó, 2001).

Ao conceder aos partidos a prerrogativa de distribuição interna dos recursos que lhes são destinados (públicos e privados), a legislação eleitoral brasileira coloca dois pontos em questão: o primeiro é a sustentação das preferências internas dos partidos políticos, dando margem a situações em que um diretório (ou seção partidária) possa ser beneficiado em detrimento de outro, do mesmo partido. Um segundo ponto é o fato de que os partidos podem concentrar um volume maior de recursos nos candidatos com maiores chances eleitorais, maximizando, assim, o grau de utilidade dos benefícios oriundos dos recursos. Essas duas questões tendem a reforçar o poder das lideranças partidárias.

A partir dessa lógica, ao se considerar que os recursos têm peso relevante no sucesso eleitoral, pode-se afirmar que a restrição financeira tende a definir o quão competitivo um candidato pode ser em uma campanha, principalmente, a partir dos seus gastos com publicidade e mídia. Ou seja, dada uma escassez prévia de recursos destinados a esse fim, tem-se um ponto de equilíbrio de um candidato qualquer, o qual será determinado pela estratégia de campanha adotada (e também pela capacidade de gastos). Gastos além do necessário para se eleger redundam em um “desperdício” de dinheiro; afinal, se para eleger um candidato necessita-se de um número mínimo de votos, os gastos com os votos adicionais àquele número podem representar uma alocação sub-ótima dos recursos de campanha. Há o outro extremo, em que a aplicação de recursos abaixo do previsto pode comprometer a competitividade do candidato e seu acesso a um número suficiente de votos que o eleja. Desse modo, o conhecimento prévio da estrutura eleitoral, por parte dos atores políticos, coloca-os em uma situação de competição, tanto por votos como por recursos, que podem auxiliar no sucesso eleitoral. Essa é, portanto, a lógica do candidato, tomado individualmente. Mas, o candidato não joga sozinho o jogo eleitoral.

Em meio a essa discussão, pode-se identificar um ponto importante e que se manifesta através de uma “tensão” entre o sistema eleitoral brasileiro (de listas abertas), incentivando o individualismo do candidato, e os recursos públicos disponíveis aos partidos, como o horário eleitoral gratuito, adicionado aos repasses de recursos do Fundo Partidário e à receita privada destinada aos próprios partidos (diretórios e comissões provisórias). Tais elementos tendem a fortalecer o poder de controle dos partidos sobre os candidatos no processo eleitoral.

Os argumentos deste capítulo caminham na direção da importância dos partidos políticos na arena eleitoral. Ora, se a liderança partidária tem importância na arena legislativa, a partir das prerrogativas institucionais, algo similar ocorre na arena eleitoral devido às regras de funcionamento do sistema partidário-eleitoral, como o controle do dinheiro e da mídia.

Portanto, sob determinadas condições, o sucesso eleitoral pode ser delineado pelas estratégias partidárias e não unicamente como uma causa das escolhas individuais dos candidatos.

As discussões em torno dessas questões têm por finalidade reduzir um pouco o imbróglio analítico, intrínseco ao tema, ao delimitar o objeto através do estudo sobre o controle dos recursos partidários, que, por suposto, exerce alguma centralidade na vida dos partidos políticos. Que o dinheiro e a mídia exercem um peso relevante nos partidos (e nas eleições) não cabe argumento contrário. O impasse aqui é como e para quem esses recursos são distribuídos e como podem ser elementos importantes para a competitividade do sistema partidário-eleitoral. Em que pese a estrutura decisória das lideranças partidárias, considera-se o fato de que tais recursos, por força legal, são centralizados nos órgãos de direção nacional (Peres e Roma, 2000), mais especificamente nas mãos da executiva nacional dos partidos².

A centralidade do processo decisório, de acordo com Ângelo Panebianco (2005), pode criar assimetrias na distribuição dos recursos internos, concentrando benefícios a partir de definições estratégicas das elites partidárias, em todas as esferas dos partidos, porém com uma hierarquia definida pela direção nacional. Desse modo, a estrutura organizacional partidária pode se valer do controle das chamadas “zonas de incerteza”, que, de acordo com o autor, representam atividades fundamentais para o funcionamento e sobrevivência dessas organizações³. O controle desses recursos os põe em vantagem, sendo que o domínio das formas de financiamento e custeio dos partidos políticos transfere às lideranças um poder essencial na condução dessas organizações e das disputas eleitorais. Essa seria, então, uma “zona de incerteza” fundamental para o entendimento do peso dos partidos na arena eleitoral, e não apenas na arena parlamentar. Torna-se, portanto, um trunfo importante, seja na consolidação das elites partidárias, seja na extensão das condições de barganha com as unidades subnacionais dos partidos. Desse modo, o controle partidário pode significar uma forma de ingerência sobre os recursos públicos repassados. Nesse sentido, cabe também o controle sobre os órgãos partidários subnacionais, onde se ressaltam as relações entre as diversas instâncias dos partidos políticos e o modo como são alocados os recursos para os diretórios e para as comissões provisórias.

² A concentração de poderes nas mãos das lideranças partidárias encontra respaldo entre os analistas políticos ao olharem para os efeitos previsíveis de uma possível adoção do sistema de listas fechadas no sistema partidário-eleitoral brasileiro, contraposto ao sistema atual de listas abertas. Por suposto haveria maiores evidências e riscos de uma “oligarquização partidária”, onde os dirigentes poderiam dar formato a uma espécie de “cartelização da competição político-eleitoral” (Figueiredo e Limongi, 2007). A complexidade desse assunto vai além do que se quis lembrar aqui, e não faz parte direta da proposta desse trabalho.

³ De acordo com Ângelo Panebianco (2005: p.66), as zonas de incerteza sob o controle partidário compreendem os seguintes elementos: “a competência, a gestão das relações com o ambiente, as comunicações internas, as regras formais, o financiamento da organização e o recrutamento”.

Sobre esse aspecto, Scott Mainwaring (2001) ressalta que, em campanhas eleitorais controladas pelas instituições partidárias, o mecanismo de cerceamento aos candidatos passa pelos recursos sob a guarda dos partidos. O partido desloca recursos de candidatos distantes da liderança para outros com maior proximidade e lealdade à direção partidária. Em outras palavras, o critério assimétrico de distribuição de recursos pode propiciar níveis distintos de “lealdade” e de participação dos membros da legenda definidos a partir dos incentivos conferidos pelo ordenador das despesas do partido.

Enfim, os esforços despendidos pelo candidato, principalmente na captura de financiamento privado, implicam uma lógica inflacionista, que leva à competição entre indivíduos, inclusive entre candidatos do mesmo partido ou coligação. Esse fato reforça a centralidade dos candidatos na disputa eleitoral, como se tem enfatizado na literatura. No entanto, o montante dos recursos (diretos e indiretos) controlados pelos partidos políticos os coloca como elementos estruturantes das disputas eleitorais. Isso posto, cabe questionar se realmente os partidos políticos brasileiros são débeis na dimensão eleitoral, como se tem afirmado à exaustão na literatura sobre o tema no País. Têm-se, pois, duas dinâmicas de competição: uma incentivada pela lógica da lista aberta, cujos efeitos são individualizantes, e outra centrada na lógica do controle partidário sobre parte dos recursos, o que indica uma força dos partidos no processo eleitoral. É o que se pretende apontar ao longo deste capítulo.

V.2. Número Efetivo de Partidos no Brasil: uma releitura a partir da análise da distribuição do dinheiro público aos partidos

Nesta seção, pretende-se chamar a atenção para uma discussão sobre os critérios de distribuição dos recursos no sistema partidário-eleitoral no Brasil. Busca-se discorrer, portanto, acerca dos critérios de igualdade e de proporcionalidade na alocação de dinheiro público aos partidos políticos. Para além desse propósito, tentar-se-á dar apoio ao argumento sobre a relevância das regras na composição do quadro partidário brasileiro que, nas palavras de Carlos Ranulfo Melo (2002a), estaria “começando a apresentar sinais de estabilização”, na medida em que passaram a dividir parcela considerável da representação no País.

No caso do financiamento público direto (ou o montante de recursos públicos que os partidos controlam), esse mecanismo pode representar uma variável antecedente ou causal que ajuda a explicar a estabilização do quadro partidário brasileiro (que é uma variável dependente ou resposta) expressa em votos obtidos em eleições sucessivas. Embora essa correlação não possa ser testada estatisticamente com os dados disponíveis, é plausível

supor que o controle de recursos é uma variável importante sobre a dinâmica da competição eleitoral. Por esse motivo, sustenta-se que o padrão de financiamento é uma das causas ou fatores que podem contribuir para configurar a disputa eleitoral em torno dos partidos mais competitivos. Tal configuração pode ser aferida pelos resultados eleitorais.

O financiamento público direto pode ser decomposto a partir das suas aplicações no processo partidário-eleitoral, beneficiando a proporcionalidade em detrimento da igualdade nos repasses dos recursos, a partir das regras de distribuição. Portanto, há que ressaltar a importância atribuída à fórmula de distribuição dos recursos orçamentários entre os partidos. Nesse sentido, o acesso ao financiamento estatal, bem como a forma de alocação dos valores recebidos, pode contribuir para a configuração do sistema partidário.

Os critérios de repasse dos recursos públicos podem, portanto, ter a capacidade de preservar a força dos agrupamentos partidários mais consistentes, como também promover a ascensão de novos atores políticos, que se nutrem do financiamento público, enquanto procuram construir uma base própria de adesão. Não é por menos que esse impasse é questão frequente de debates entre os especialistas do assunto.

O modelo brasileiro de financiamento partidário-eleitoral compreende um campo fértil para análises. Ora, se o jogo sofre impactos das regras, a questão dos critérios de repasse dos recursos orçamentários vai ser uma condicionante desse jogo por dois aspectos. O primeiro refere-se à periodicidade de repasse dos recursos públicos aos partidos políticos; e o outro, às regras de distribuição do dinheiro, que, para os fundos públicos, ocorre proporcional e igualitariamente. A combinação desses fatores ajuda a entender os “sinais de estabilidade” do quadro partidário e eleitoral brasileiro (Melo, 2002a), da mesma forma que aponta para uma maior proximidade e dependência dos grandes partidos, em relação aos recursos oriundos do Estado (Katz e Mair, 2002).

Os valores trabalhados compreendem os recursos orçamentários do Fundo Partidário entre 1987 e 2006. Os dados retratam um período de 20 anos de repasses de recursos públicos aos partidos políticos e, portanto, contemplam quase todo o período da redemocratização brasileira, quando a participação direta do poder público no custeio do sistema partidário-eleitoral ganha maior significância e passa a compor um importante elemento de sustentação financeira dos partidos.

Ao longo desses 20 anos, vigeram dois formatos de igualdade-proporcionalidade, definidos por leis distintas: de 1980 até 1995 e de 1996 até 2006. Para os dois períodos, dois aspectos específicos merecem atenção nesta análise: (1) o critério da proporcionalidade na distribuição de recursos (que se dá através da premiação pelo desempenho passado); e (2) a

concentração de recursos nos órgãos de direção nacional dos partidos (com autonomia estatutária para redistribuí-los aos demais diretórios e comissões provisórias). Como resultado combinado dessas variáveis, tem-se que o sistema partidário-eleitoral no Brasil, pela ótica do recebimento e do controle dos recursos públicos repassados diretamente, atesta a importância dos partidos, não apenas na arena parlamentar, mas também na arena eleitoral.

Como se sabe, o Fundo Partidário passa a ter peso no processo com a definição da nova fonte de recursos orçamentários a partir de 1996. Assim, os recursos orçamentários transferidos aos partidos políticos contam com um órgão de gerenciamento e de repasse dos valores, de acordo com os critérios estabelecidos na legislação eleitoral. Com essa regra, houve a garantia de um volume crescente de recursos públicos aos partidos políticos, o que permitiu às agremiações contar com um atributo importante de estruturação, não apenas em períodos de eleições, mas ao longo dos interstícios eleitorais. Esse incremento dos recursos do fundo vai se refletir na condução da vida partidária no País.

O crescente volume dos recursos públicos no sistema foi também acompanhado pelo peso efetivo dos critérios de distribuição do dinheiro do fundo. As regras de alocação dos recursos ajudam a entender a configuração do quadro partidário, sobretudo, a partir do momento em que deposita na proporcionalidade quase todo o peso para a premiação dos partidos. Pela regra, a distribuição dos recursos públicos mostra-se amplamente benéfica aos partidos com maior bancada na Câmara dos Deputados, a partir dos votos obtidos nas últimas eleições gerais. Assim, a melhor ou a pior colocação do partido político nas eleições vai se refletir no acesso aos recursos orçamentários oriundos do fundo durante toda a legislatura. Os dados demonstram como o critério de distribuição dos recursos públicos aos partidos pode representar um fator importante para as legendas, seja no tocante à divulgação e à manutenção da estrutura partidária, como, também, na alocação dos fundos para as disputas eleitorais. Ora, se a norma que prevalece é a da proporcionalidade, os resultados mostram o quão mais proporcional é a distribuição dos recursos públicos aos partidos políticos, via financiamento público direto, uma regra que beneficia a força partidária nas eleições.

Os critérios de distribuição dos recursos chamam a atenção para o período até 1995. As regras estabeleciam um percentual relevante distribuído igualmente, 10% do montante do fundo. Como forma de identificar o volume de recursos, para o primeiro ano desse período, em 1987, cada um dos seis partidos existentes à época recebeu R\$20,70 mil (em valores corrigidos). Para o último ano de vigência desse formato de distribuição, em 1995, dois aspectos podem ser destacados. O primeiro é o número crescente de partidos, e o segundo foi o crescimento relativo do Fundo Partidário. Contudo, o valor distribuído

igualmente, para cada um dos 21 partidos com registro no TSE, não variou de forma significativa, em termos absolutos, ficando em R\$32,76 mil para cada um dos partidos.

Por um lado, esses dados demonstram a insuficiência dos recursos públicos para o custeio do sistema partidário-eleitoral no País. Em especial para os “partidos nanicos” (por não receberem – ou receberem em menor quantidade – a fração proporcional da cota do fundo), que, mesmo com um percentual maior de distribuição igualitária, não dispuseram de dinheiro suficiente para se tornarem mais estruturados e competitivos. Por outro, os dados refletem a prevalência dos efeitos da proporcionalidade na distribuição dos recursos, o que reforça a lógica do desempenho passado nas eleições.

A concentração dos recursos nos partidos mais estruturados recrudesce no período seguinte. Para os anos de 1996 até 2006, as regras de composição e de distribuição dos recursos do Fundo Partidário mudaram em relação ao volume e aos critérios de proporcionalidade e igualdade. Em razão das novas regras, o volume total de recursos do fundo cresceu em mais de 1.750%. No entanto, o novo critério de repasse dos recursos públicos tornou-se mais concentrado, em contraponto com um dos problemas do sistema partidário brasileiro – a sua excessiva fragmentação –, o que faz com que o País tenha um dos maiores números de partidos entre as democracias ocidentais (Melo, 2002a). No entanto, uma distribuição mais igualitária poderia gerar uma verdadeira “fábrica de partidos” com o “único objetivo” de conseguir recursos, sem precisar ter voto, o que aumenta ainda mais a fragmentação. O repasse de dinheiro público entre os partidos de forma igualitária pode induzir ao surgimento de legendas sem inserção na sociedade, ou de “legendas de aluguel”, criados para capturar recursos do Estado, numa espécie de negócio para seus dirigentes⁴.

A partir de 1996, não apenas o fundo passa a receber uma dotação orçamentária relevante (e crescente, dado o formato do cálculo estar vinculado ao número de eleitores), mas há um adensamento maior dos critérios de repasse desse dinheiro entre os partidos, aumentando as exigências de proporcionalidade e achatando as condições igualitárias. Com a mudança nas regras, ao se alocarem mais recursos orçamentários ao fundo como um todo, os 26 partidos receberam em 1996, na distribuição igualitária, o equivalente a R\$34,77 mil cada

⁴ A esse respeito, Yemile Mizrahi (2004) chama a atenção para um ponto importante por envolver a criação de partidos políticos chamados, na Argentina, de “*la chiquillada*”. São partidos criados, segundo o autor, para receberem recursos do financiamento público direto, sem a menor condição nem capacidade de articular ou representar interesses, tampouco formular políticas públicas, o que ressaltaria um grau de perversidade desse sistema. Nessa mesma linha, de acordo com o levantamento efetuado pelo PNUD (2004), o percentual no Brasil de votos destinados a partidos sem representatividade corresponderia a uma taxa de 1,43%. Os dados do levantamento do PNUD mostram também que, em países onde a distribuição dos recursos públicos é mais igualitária, haveria uma tendência a reforçar o posicionamento dos partidos pequenos no cenário eleitoral, da mesma forma que instrumentaliza a pulverização dos votos.

um. Em comparação com o ano anterior, o aumento foi de 6,1%, bem distante do aumento total do fundo, de 1.750,8%, para o ano, em decorrência da mudança na regra. No último ano da análise, em 2006, havia 29 partidos⁵ com registro, um aumento de 11,5%, em relação a 1996. Porém, o volume recebido igualmente por cada partido foi de R\$36,18 mil, o que equivale a um aumento de 4,1% frente ao primeiro ano dessa série de 11 anos. Portanto, para os partidos pequenos de pouco adiantou a elevação do montante do fundo, pois o repasse igualitário foi reduzido consideravelmente.

Vê-se que não houve variações significativas no volume de recursos repassados igualmente aos partidos políticos ao longo dos 20 anos analisados, mesmo com a elevação no volume total do fundo. Isso equivale a dizer que o volume dos recursos orçamentários do Fundo Partidário aumentou de forma exponencial, mas o valor absoluto distribuído igualmente entre os partidos políticos nem passou perto desse aumento geral.

A regra de repasse dos recursos continuou mantendo os partidos pequenos gravitando em torno dos maiores partidos. Sem um volume suficiente de dinheiro público para o custeio da estrutura partidária, eles ficam, portanto, mais susceptíveis às barganhas e às coalizões de momento, para lhes aumentar o grau de competitividade. Os valores da tabela 17 evidenciam os efeitos da regra a partir dos critérios de distribuição igualitária.

Tabela 17: Distribuição igualitária do Fundo Partidário em valores reais (em R\$ de maio de 2007)

ANO	Número de partidos/ano	Total do Fundo Partidário	Distribuição igualitária (10%)	Igualitária por partido (10%)
1987	6	1.241.972	124.197	20.700
1988	7	489.731	48.973	6.996
1989	11	2.066.301	206.630	18.785
1990	17	1.714.114	171.411	10.083
1991	18	1.499.545	149.954	8.331
1992	18	1.366.135	136.614	7.590
1993	21	1.251.102	125.110	5.958
1994	18	3.259.821	325.982	18.110
1995	21	6.879.012	687.901	32.757
ANO	Número de partidos/ano	Total do Fundo Partidário	Distribuição igualitária ⁶ (1%)	Igualitária por partido (1%)
1996	26	127.313.767	903.928	34.766
1997	27	106.862.444	758.723	28.101
1998	30	110.037.073	781.263	26.042
1999	30	111.568.499	792.136	26.405
2000	30	132.612.985	941.552	31.385
2001	30	135.849.646	964.532	32.151
2002	30	135.398.802	961.331	32.044
2003	27	146.790.982	1.042.216	38.601
2004	27	136.427.512	968.635	35.875
2005	29	126.861.362	900.716	31.059
2006	29	147.792.623	1.049.328	36.184

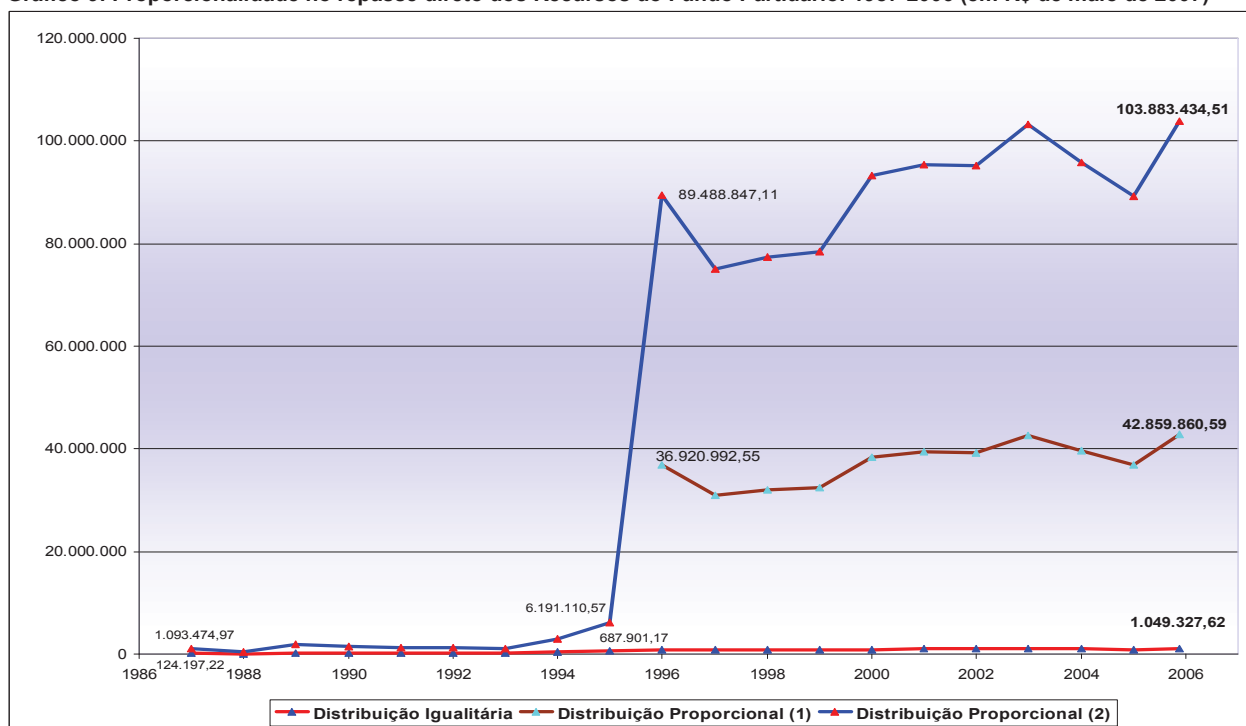
Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados coletados no TSE.

⁵ O “extremo” apontado por Maurice Duverger (1980, p.272) quanto ao número de partidos – “vinte e cinco partidos!” – ficou para trás, no Brasil, já no início da década de 1990. Todavia, a capacidade da maioria desses partidos de obter recursos do Estado não acompanhou essa multiplicação de legendas.

⁶ O equivalente a 1% do volume dos fundos públicos distribuídos igualmente entre os partidos, de acordo com a Lei 9.096, de 1995, se refere ao montante do fundo descontado previamente a cota de 29%.

A proporcionalidade, ao contrário do que se observa com o critério de igualdade, ganhou um peso maior na distribuição do fundo entre os partidos. Permaneceu uma cota igualitária, mas surgiram duas cotas proporcionais e com percentuais substancialmente mais significativos. O modelo de financiamento partidário-eleitoral reflete o sucesso eleitoral obtido no passado, e o critério de proporcionalidade reforça essa condição: quem tem voto, tem recursos. Partidos como o PT, PSB e PPS, por exemplo, aumentaram seu cabedal de votos e, logo, fizeram jus a mais recursos. O gráfico 9 contempla todos os anos analisados conjuntamente – de 1987 até 2006 – e demonstra a distribuição dos recursos a partir das três cotas de repasse, além de ressaltar os efeitos dos novos critérios de proporcionalidade *versus* igualdade no repasse dos fundos.

Gráfico 9: Proporcionalidade no repasse direto dos Recursos do Fundo Partidário: 1987-2006 (em R\$ de maio de 2007)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados no TSE.

Olhando simplesmente pelo lado do acesso aos recursos transferidos diretamente aos partidos políticos, a partir do aumento expressivo no montante dos recursos do Fundo Partidário, os dados mostram que a fração igualitária dos recursos públicos não se alterou. Se antes de 1996 cada partido recebia algo em torno de 0,47% do volume total do fundo, a partir desse ano, com a elevação dos recursos orçamentários, o percentual *per capita* dos partidos se reduziu para aproximadamente 0,027% do montante dos recursos do fundo, com o diferencial de que, em valores absolutos, não houve variação significativa.

Portanto, a importância atribuída à forma de distribuição dos recursos orçamentários entre os partidos encontra um argumento plausível que ajuda a explicar a competitividade

partidária. Se o dinheiro é uma variável importante na estruturação partidária, assim como no período eleitoral, também a sua falta pode condenar ao anonimato no campo da representação política.

O acesso ao financiamento estatal, bem como a forma de alocação dos valores recebidos, pode ajudar na configuração do sistema partidário. Da mesma forma, os critérios de repasse dos recursos públicos podem contribuir para a estabilização do quadro partidário brasileiro. Uma das formas de se perceber o movimento de estabilização é através do cálculo do número efetivo de partidos (NEP). O índice daí obtido permite identificar a quantidade de atores políticos com capacidade competitiva no sistema partidário-eleitoral. A leitura dos resultados indica uma relação diretamente proporcional entre o número efetivo de partidos e a capacidade competitiva do sistema partidário. Esse índice é comumente utilizado pela literatura como uma variável dependente, seja das fórmulas eleitorais, seja da estrutura do sistema partidário (Nicolau, 1996). Contudo, o argumento explicativo que se pretende com esta análise terá como referência a distribuição dos recursos públicos entre os partidos. O índice do número efetivo de partidos (NEP) é dado pela seguinte equação:

$$NEP = 1 / \sum v_i^2$$

NEP: número efetivo de partidos
v: proporção obtida por cada partido

A tabela 18 ilustra o cálculo do NEP-eleitoral, comparado com o NEP-financeiro, para as seis últimas eleições gerais. Os dados utilizados foram a proporção dos votos recebidos por cada partido nas eleições (NEP-eleitoral) e a proporção dos recursos recebidos do Fundo Partidário (NEP-financeiro).

Tabela 18: NEP eleitoral versus NEP financeiro (1986 – 2006)

ANO ELEITORAL	NEP-ELEITORAL	NEP-FINANCEIRO
1986	3,6	2,9*
1990	8,7	7,7
1994	8,2	9,4
1998	7,1	6,6
2002	8,5	6,5
2006	9,4	7,6

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos valores do TSE para o NEP-financeiro e banco de dados eleitorais cedidos pelo CEL, para o NEP-eleitoral.

(*) Para o ano de 1986, o NEP-financeiro foi calculado a partir dos dados do Fundo Partidário de 1987. A falta de coincidência dos anos não interfere de forma efetiva nos resultados, tendo em vista de que a composição dos valores do fundo ocorre a partir dos resultados das eleições, no caso, ocorridas em 1986.

Os dados da tabela mostram uma proximidade entre os dois índices. À exceção de 1994, nos outros casos, o NEP-eleitoral foi maior que o NEP-financeiro. Para a última eleição, em termos de competitividade eleitoral, o sistema partidário brasileiro contou com um índice de 9,4 partidos efetivos, contra um índice de 7,6 partidos com capacidade efetiva de

participação na distribuição do fundo. Esse índice significa que, na competição por votos, o número de partidos com capacidade competitiva no sistema partidário foi maior que o de partidos com efetiva participação na partilha do dinheiro público.

Nos dados trabalhados até aqui, considerou-se como variável causal o financiamento público direto e a distribuição dos recursos aos partidos políticos. Não restam dúvidas de que as regras de financiamento partidário-eleitoral e as formas de distribuição destes recursos, analisadas isoladamente, podem ser estereis e percebidas como uma via de mão dupla; porém ajudam a explicar as hipóteses de “consolidação do quadro partidário”, aventada por Nicolau (1996), e os “sinais de estabilização”, sugeridos por Melo (2002a). Em outras palavras, tanto expressam a consolidação quanto propiciam mais consolidação. E se é possível considerar os presságios da “estabilização” do sistema partidário-eleitoral no Brasil, os dados levantados ao longo deste capítulo caminham na mesma direção de outras variáveis explicativas.

A análise dos dados permite extrair outras considerações sobre o sistema de financiamento partidário-eleitoral, a partir da combinação entre as fontes de receita partidária pública e privada. A composição das receitas dos partidos políticos aponta para um certo alinhamento com a premissa desenvolvida por Richard Katz e Peter Mair (1995). Esses autores consideram os partidos frente a uma “nova realidade”, na qual se aproximam mais do Estado e passam a não considerar somente a relação partido-eleitor. Com efeito, esse relativo afastamento de suas bases sociais vai se refletir na escassez de financiamento privado (sobretudo, nas contribuições voluntárias), em contraponto a essa dependência maior do Estado, como a principal fonte de custeio da máquina partidária, de forma constante. Por essa perspectiva, os partidos passariam a atuar de forma “cartelizada”, tendo em vista o caráter oligopolístico que assumem no quadro partidário. A lógica desse movimento de aproximação do Estado pelos maiores partidos representaria, portanto, uma estratégia de sobrevivência, com base na eficiência das burocracias partidárias e na capacidade de adaptação dessas organizações a essas novas realidades (Katz e Mair, 1995; Katz e Mair, 2002; Andreis, 2008).

A despeito de tais considerações terem sido pensadas originalmente para partidos europeus, a lógica construída pelos autores aponta alguma semelhança com a realidade encontrada no caso brasileiro. Para tanto, a construção da tabela 19 considerou os repasses dos recursos do Fundo Partidário aos órgãos de direção nacional dos partidos, comparados com as receitas privadas para o período de 1998 a 2006. O propósito foi identificar o peso do financiamento público no total das receitas dos partidos.

O NEP-eleitoral aponta para um quadro partidário fragmentado e próximo de nove partidos competitivos. Considerando os principais, podem-se extrair algumas informações

sobre o desempenho desses partidos junto aos financiadores privados. À exceção do diretório nacional do PT, que teve uma média de receita privada próxima de 33%, e do PSB, com 28% da sua receita total oriunda de fontes privadas, os demais partidos não tiveram o mesmo desempenho⁷. Um pouco mais distantes estão o PSDB, com 16%, e o PV, com 10% de suas receitas de origem privada. Os outros partidos ficaram abaixo desse percentual. Em anos não eleitorais, a parcela privada das receitas partidárias cai consideravelmente para todos os partidos. Já em anos eleitorais, o volume de receita privada aumenta, mas fica aquém dos repasses públicos na composição das receitas partidárias. Apenas no caso do PT, em 2006 as receitas privadas do partido superaram os repasses do Fundo Partidário, correspondendo a mais de 60% da receita total, como pode ser observado na tabela 19.

Tabela 19: Proporção entre os recursos públicos e privados nas receitas partidárias: 1998 – 2006

Partido	Receita	1998 em %	1999 em %	2000 em %	2001 em %	2002 em %	2003 em %	2004 em %	2005 em %	2006 em %
PT	Público	72,0	70,1	75,7	74,5	80,7	74,3	53,1	68,9	37,7
	Privado	28,0	29,9	24,3	25,5	19,3	25,7	46,9	31,1	62,3
PSDB	Público	70,9	92,1	90,4	97,0	58,2	97,5	89,6	98,1	59,9
	Privado	29,1	7,9	9,6	3,0	41,8	2,5	10,4	1,9	40,1
PMDB	Público	94,6	89,7	95,4	95,8	95,1	95,1	95,5	94,6	91,9
	Privado	5,4	10,3	4,6	4,2	4,9	4,9	4,5	5,4	8,1
PFL	Público	83,3	98,2	97,3	96,7	99,5	98,8	96,1	98,6	70,9
	Privado	16,7	1,8	2,7	3,3	0,5	1,2	3,9	1,4	29,1
PPB/PP	Público	97,7	98,3	96,7	98,9	99,1	98,9	95,2	97,5	91,3
	Privado	2,3	1,7	3,3	1,1	0,9	1,1	4,8	2,5	8,7
PSB	Público	56,4	55,8	68,3	50,8	85,9	84,8	90,3	87,4	68,1
	Privado	43,6	44,2	31,7	49,2	14,1	15,2	9,7	12,6	31,9
PTB	Público	96,8	99,8	100,0	100,0	91,5	99,5	95,3	99,0	84,9
	Privado	3,2	0,2	0,0	0,0	8,5	0,5	4,7	1,0	15,1
PDT	Público	78,8	92,8	92,7	93,8	97,1	96,5	97,7	94,9	97,2
	Privado	21,2	7,2	7,3	6,2	2,9	3,5	2,3	5,1	2,8
PL	Público	92,3	95,6	70,7	94,2	96,7	88,8	87,3	87,3	91,3
	Privado	7,7	4,4	29,3	5,8	3,3	11,2	12,7	12,7	8,7

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos valores oferecidos pelo TSE e balanços dos órgãos de direção nacional dos partidos.

Os dados obtidos com a tabela acima se aproximam da premissa apontada por Richard Katz e Peter Mair, em que se percebe a prevalência dos recursos públicos na composição das receitas partidárias, principalmente para os maiores partidos do sistema. Nesse ponto, o argumento dos autores segue a mesma linha estabelecida pela regra da proporcionalidade no repasse dos recursos públicos, que se define pelo desempenho passado nas urnas. Porém, essa lógica não se evidencia para o financiamento privado. Nesse caso, há um desvio da proporcionalidade estabelecida pelos votos recebidos. Ou seja, nem todos os partidos que

⁷ Afora os maiores partidos, a receita total do PCdoB contou com uma média de 64% de recursos oriundos de fontes privadas, o que reflete no bom desempenho do partido junto aos seus militantes.

receberam recursos expressivos do fundo tiveram o mesmo desempenho na esfera privada, o que reforça a dependência dessas organizações partidárias dos fundos públicos⁸.

Enfim, o efeito de concentração nos maiores partidos tende a aumentar à medida que o *gap* obtido pelo acesso aos recursos financeiros (ou conversíveis) aumenta. A observação dos números, em especial a partir de 1996, permite verificar que os valores orçamentários representam uma importante fonte de custeio aos partidos políticos. Correspondem, sim, a um volume representativo de recursos, sobretudo se se considera que essa é a parte pública direta do financiamento de partidos e de campanhas.

Os critérios de redistribuição do dinheiro do fundo entre as demais instâncias partidárias permitem entrever outro aspecto importante, que se refere à autonomia partidária na arena eleitoral.

V.3. Estrutura interna de decisão partidária: autonomia estatutária e o controle dos recursos públicos pelos órgãos de direção nacional dos partidos políticos

Esta seção toma como parâmetro analítico a lógica de que, se os recursos importam para a estruturação partidária e para a obtenção de sucesso eleitoral, é necessário saber também quem os manuseia. Esse fato coloca em destaque as lideranças partidárias (políticas e burocráticas) como atores estratégicos na distribuição dos recursos partidários aos candidatos, o que redundará em força dos próprios partidos na esfera eleitoral, a partir do controle de uma zona de incerteza importante no processo eleitoral (Panebianco, 2005). Para fundamentar esse argumento, de início, será feita uma leitura das regras internas aos partidos. Para tanto, este estudo terá como suporte uma análise dos estatutos partidários. Afinal, o caráter nacional, definido pela legislação brasileira, encontra argumento também nos estatutos.

Assim como o recebimento dos recursos públicos é monopólio dos órgãos de direção nacional dos partidos, a distribuição desses recursos também o é, como se vê pelos estatutos. Já a descentralização partidária lhes confere uma espécie de franquia partidária, como já ressaltado. Em termos de “orientação ideológica”, o partido é um só, porém com personalidades jurídicas distintas⁹, atribuídas aos diversos diretórios (e comissões provisórias) espalhados pelo País, como se observou no Apêndice II. Tal multiplicação de diretórios, no

⁸ Vale ressaltar que a análise foi efetuada a partir dos balanços dos órgãos de direção nacional dos partidos para o período em questão, o que significa dizer que não se considerou as receitas privadas destinadas às subunidades partidárias, regionais ou municipais.

⁹ A legislação que trata dos partidos políticos os considera como associações civis sem finalidade econômica. Tal classificação os coloca regidos pelas normas sobre finanças e contabilidade aplicadas a tais entidades, com regulamentação específica – ver Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC-T - 10.19).

entanto, não apresenta capacidade efetiva e formal para influir nas decisões do centro sob o ponto de vista do ordenamento ideológico e da distribuição dos recursos públicos. Isso porque a alocação desses recursos, estatutariamente, recai sobre a direção nacional de cada partido¹⁰.

A esse respeito, Scott Mainwaring (2001: p.184) argumenta que, na teoria, os órgãos de direção nacional dos partidos têm autonomia concedida pelos seus estatutos para intervirem nas atividades parlamentares dos seus integrantes e na questão da disciplina partidária. Para tanto, as regras internas aos partidos lhes permitem aplicar sanções aos parlamentares indisciplinados. Porém, na prática, de acordo com esse autor, pouco se observa esse comportamento: “raramente se tenta impor sanções aos políticos infiéis”. A literatura parte da relação entre o partido e o ator político a ele filiado. São considerações importantes, mas que fogem aos propósitos desta pesquisa. A lógica pensada aqui vai em direção ao argumento da autonomia partidária, porém relacionada ao controle exercido pelos partidos (e dirigentes partidários) sobre os recursos recebidos e os critérios de repasse. Uma das formas de se obter algum apoio para esse argumento parte da análise dos estatutos partidários. Com isso pode-se ter uma noção das condicionantes internas de decisão partidária em relação aos recursos públicos do Fundo Partidário e do horário eleitoral gratuito.

Com a exigência formal de o órgão de direção nacional ter de relacionar o montante de recursos do fundo repassados aos diretórios estaduais, e estes aos municipais, tais questões refletem a descentralização das estruturas partidárias. Demonstram, também, a força dos atores partidários que controlam a distribuição (interna) dos recursos públicos, na medida em que tais atores têm a prerrogativa de definir para quais diretórios (ou comissões provisórias) estes serão alocados. Em outras palavras, a descentralização das estruturas partidárias é acompanhada de uma centralização das decisões. Com efeito, os instrumentos de organização financeira dos partidos políticos são regulados e estabelecidos pelo estatuto¹¹.

Em relação ao recebimento e ao controle dos recursos públicos, vale relembrar que o Fundo Partidário, como forma de sustento das estruturas partidárias, passa a ter peso no quadro partidário-eleitoral a partir legislação de 1995. Com essa regra, que estabelece os duodécimos orçamentários, houve a garantia de um volume crescente de recursos públicos aos partidos políticos, o que permitiu às agremiações contar com um elemento importante para a

¹⁰ O processo de escolha dos representantes da executiva nacional do partido segue alguns critérios próprios em cada agremiação partidária. Todavia, de acordo com Braga e Garcia (2006), têm como parâmetro a seguinte estrutura: os membros das convenções municipais escolhem os membros das convenções estaduais que, por sua vez, escolhem os membros da convenção nacional, que passam a compor o diretório e esse a respectiva executiva nacional do partido.

estruturação partidária. O incremento dos recursos do fundo se refletiu de forma efetiva na condução da vida partidária, com a maior participação do Estado no custeio financeiro (Katz e Mair, 2002). Nesse caso, com destaque para os partidos mais competitivos, por fazerem jus à maior parte do dinheiro do fundo. Afinal, com uma fonte pública de custeio partidário constante, as lideranças dos partidos passaram a concentrar nas mãos recursos eleitorais importantes (Panebianco, 2005), graças à maior capacidade de sustentação e à autonomia.

Deslocar a atenção para a autonomia partidária concedida pela legislação, no tocante à definição das regras de repasse e de redistribuição dos recursos públicos, permite destacar a importância dos partidos políticos no processo eleitoral.

Se são importantes os recursos públicos (financeiros ou não), é de igual importância a forma como são redistribuídos internamente entre os diretórios subnacionais e como são alocados. Afinal, os diretórios dos partidos nas três esferas podem receber¹² e repassar recursos financeiros (ou estimáveis) a qualquer candidato ou comitê, bem como podem fazer transferências de recursos para quaisquer outros diretórios do partido, independentemente da unidade federativa. Com efeito, os diretórios partidários têm a faculdade de alocar recursos em outros, deficitários, ou reforçarem diretórios estrategicamente melhor posicionados eleitoralmente. Essa prerrogativa traz como possível consequência o fortalecimento de um determinado diretório. Isso leva a crer que esse procedimento tende a privilegiar ou contribuir com alguma candidatura específica. Ou por outra, em sabendo do peso financeiro no sucesso eleitoral (Speck, 2004b; Peixoto, 2005), o partido pode se valer da estratégia de concentrar mais recursos em um determinado diretório, onde concorre um candidato mais competitivo.

Ora, se os diretórios subnacionais não possuem orçamento próprio (apenas recebem – quando recebem e se recebem – recursos decorrentes dos repasses do Fundo Partidário, provenientes da direção nacional), eles podem captar doações privadas independentemente daqueles órgãos. Assim, têm a possibilidade de se estruturarem de forma independente, tomando como parâmetro a própria capacidade de penetração na sua localidade de atuação. Em outras palavras, no âmbito local, os partidos se autofinanciam, não havendo apoio substancial dos órgãos de direção nacional, a menos que seja estratégico fazê-lo. Outro aspecto que merece destaque é que, a partir de solicitação da direção nacional do partido, os

¹¹ Ver artigo 15, inciso VIII, da Lei nº 9.096, de 1995, que define como norma aos partidos políticos estabelecer os “critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido”. Esse procedimento foi corroborado pela Resolução TSE nº 19.406, de 1995.

¹² Ver Resolução nº 14.361, de 1988, que define: “inexistindo qualquer vedação explícita, podem os diretórios municipais dos partidos políticos receberem doações pecuniárias diretamente de pessoas físicas ou jurídicas”.

diretórios regionais ou municipais podem apoiá-la financeiramente¹³. Afinal, os estatutos partidários preveem o repasse inverso, ou seja, os diretórios subnacionais podem ser solicitados a transferir aos órgãos de direção nacional parte dos recursos arrecadados.

Aqui vale uma constatação importante sobre o formato legalista do sistema partidário brasileiro. A condição de instâncias partidárias distintas (em relação à capacidade de captação de recursos) faz com que a questão da federação não se reflita no sistema partidário. Os órgãos partidários subnacionais, por essa lógica, vivem à sombra do que representam os órgãos de direção nacional.

Em anos eleitorais, fica a critério dos órgãos de direção nacional dos partidos o repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário aos diretórios regionais e aos candidatos de sua escolha. Assim também acontece com a distribuição dos espaços midiáticos a que têm direito os partidos. Uma vez que não há previsão estatutária (em nenhum partido) de como proceder no repasse do recurso midiático, o critério recai sobre a direção partidária. Ora, se os recursos são destinados aos partidos ou aos candidatos individualmente, os efeitos são distintos. No primeiro caso, ficam fortalecidos os partidos como instituições; no segundo, amplia-se a margem de autonomia dos candidatos em relação ao aparato partidário (Rubio, 2004).

Considerando que o dinheiro exerce influência no sucesso eleitoral, como ressaltado pela literatura especializada, tal questão coloca os partidos políticos em situação de destaque na arena eleitoral. Na medida em que recebem e controlam, de forma autônoma, recursos indispensáveis às campanhas eleitorais, os partidos ganham importância na condução do processo eleitoral. Isso contribui para interpretar o cenário de uma outra maneira, não apenas a partir da avaliação de que as eleições, no Brasil, são centradas nos candidatos.

Maurice Duverger (1980) ressalta que os partidos, estrategicamente, “agem sempre” em duas frentes: parlamentar e eleitoral. É sobre esta última arena que está investida parte dos esforços deste trabalho. Se se trata de estratégia, essa questão deve ser tratada no plural: estratégias puramente individuais e estratégias partidárias (ou coletivas), mas não se pode dizer que sejam estratégias intrinsecamente excludentes. Portanto, é cabível que haja partidos fortes na arena partidária e na arena eleitoral. Ora, se os recursos controlados institucionalmente pelos partidos (Katz e Mair, 2002) podem interferir nos resultados eleitorais, entender a importância dos partidos nessa etapa pode contribuir para uma compreensão mais ampla do sistema político brasileiro. Se as regras eleitorais fragilizam os partidos na arena eleitoral (Pereira e Rennó, 2001), os recursos públicos cabíveis aos partidos

¹³ Informações obtidas em entrevista na COEPA no dia 23 de janeiro de 2007, com Wladimir Caetano.

políticos (e a sua forma de distribuição) apontam noutra direção, portanto, as estratégias individuais deixam de figurar como o “único indicador” relevante no processo eleitoral. Assim, o “guardião da chave do cofre” – tanto no que diz respeito aos gastos de rotina do partido, como na condução de campanhas eleitorais – assume uma posição relevante na vida partidária, bem como nos rumos das campanhas.

O fato de a legislação partidário-eleitoral brasileira definir que fica a cargo dos partidos a distribuição dos recursos públicos oriundos do Fundo Partidário e/ou do HGPE levanta duas outras questões. A primeira é relativa às preferências daqueles que controlam os recursos recebidos pelos partidos políticos, dando margem a situações em que um determinado diretório (ou seção partidária) possa ser beneficiado em detrimento de outro. A segunda questão é o fato de os partidos poderem alocar um volume maior de recursos nos candidatos com maiores chances eleitorais, maximizando, assim, o grau de utilidade dos benefícios decorrentes dos recursos públicos. Esse procedimento pode reduzir o “caráter democrático” dentro dos partidos, por concentrar poderes nos órgãos de direção nacional e deixar em aberto os critérios para redistribuição dos recursos¹⁴.

Com efeito, tal prerrogativa tende a reforçar a posição de líderes partidários, concentrando esse poder nos partidos, para além das Casas Legislativas, e contribui, também, para ressaltar o peso das decisões estratégicas dos partidos (Panebianco, 2005) na arena eleitoral. O quadro 9 nos dá uma noção das prerrogativas estatutárias referentes aos critérios de distribuição dos fundos públicos dos principais partidos no Brasil. A partir da análise dos estatutos partidários¹⁵, é possível identificar os critérios para repasse interno dos recursos, bem como para as contribuições dos filiados, o ordenamento de receitas e despesas partidárias, a redistribuição dos espaços na mídia eletrônica, entre outros¹⁶.

Para tornar a análise mais precisa e de mais fácil compreensão serão considerados, além dos partidos que a literatura especializada classifica como principais, mais dois outros partidos, que têm uma composição de fundos públicos muito parecida. No total, são nove partidos: PMDB, PSDB, PT, PFL, PP, PTB, PDT, PSB, e PL. A seleção parte do NEP-eleitoral, que considera um índice de 9,4 partidos com maior capacidade competitiva, um pouco maior que o observado para o NEP-financeiro, que apresenta um índice de 7,6 partidos competitivos em relação ao dinheiro público.

¹⁴ Ver artigo 32, inciso VIII, da Resolução nº 19.406, de 1995.

¹⁵ As análises dos estatutos partidários levaram em conta as últimas alterações até as eleições gerais de 2006.

¹⁶ Ver artigo 15, incisos VII e VIII, da Lei nº 9.096, de 1995 e artigo 2º da Resolução nº 21.841, de 2004.

Ao longo do período analisado, esses partidos absorveram, em média, 97,8%¹⁷ dos recursos do Fundo Partidário, com base nos critérios definidos a partir dos resultados eleitorais de 2002. Para além dessa constatação pode-se derivar uma outra, que se refere ao grau de oligarquização partidária (em termos de recebimento dos recursos públicos do fundo). Com base nesse argumento, podem-se destacar os quatro principais partidos: PMDB, PSDB, PT e PFL. Juntos, esses partidos absorveram o equivalente a 70% do total dos fundos públicos no período. Já em relação à distribuição dos espaços midiáticos, através do HGPE, esses mesmos nove partidos consumiram 85,4% do tempo destinado à propaganda partidária¹⁸, durante o período 2003-2006. Enfim, os dados refletem a dependência dos partidos considerados oligárquicos em relação aos recursos públicos (Katz e Mair, 2002), da mesma forma que explicitam o poder das lideranças no controle dessa zona de incerteza na organização partidária (Panebianco, 2005), como na condução das disputas eleitorais.

O quadro 9 resume as principais determinações estatutárias desses partidos, em relação à distribuição (quando existem) dos recursos orçamentários do Fundo Partidário e os espaços midiáticos do HGPE, entre os diretórios regionais e municipais, e demonstra como as regras estatutárias vão variar de partido para partido.

¹⁷ A esse percentual foi considerado o volume total de recursos do Fundo Partidário recebido pelos nove primeiros partidos, apenas para o último período de 2003 a 2006. Portanto, não foram considerados todos os 20 anos pesquisados. Inserido na média, o percentual se reduziria para 95,1%.

¹⁸ Não foi considerado o tempo destinado à propaganda eleitoral pelo fato de as regras definidoras da distribuição dos espaços midiáticos serem distintas, além de serem bianuais, e o tempo destinado a esse formato de propaganda não refletir o desempenho eleitoral do partido, tendo em vista a presença de coligações que, por sua vez, se refletem na soma dos espaços midiáticos entre os partidos coligados.

Quadro 9: Regras Estatutárias para Distribuição dos Recursos Públicos: Fundo Partidário e HGPE (PMDB, PSDB, PT e PFL)

Partido	Destinação de recursos do Fundo Partidário e HGPE
PMDB - Fundo Partidário - HGPE	(1) 20% do total à Fundação, sendo: (1.1) 25% ao órgão nacional; e (1.2) 75% às representações estaduais. (2) 15% do total ao diretório nacional. (3) 65% do total aos diretórios estaduais que mantenham organizados 1/3 de diretórios municipais, representativos de 30% do eleitorado do estado, distribuídos: (3.1) 30% igualmente; (3.2) 30% proporcional aos eleitores inscritos no estado; (3.3) 20% proporcional aos representantes eleitos para a Câmara dos Deputados; (3.4) 20% proporcional aos representantes nas Assembleias Legislativas. Parte dos recursos do Fundo Partidário, alocados aos diretórios estaduais, poderá ser repassada em moeda corrente ou mediante oferta de bens ou serviços como: assessoria jurídica, comunicação social, marketing político, confecção de peças publicitárias para campanhas partidárias ou eleitorais, realização de eventos, etc. Os comitês de campanha coordenarão a publicidade dos candidatos, a organização de comissões e os programas de radiodifusão e de televisão, atribuindo os horários de participação do partido aos credenciados pela comissão executiva respectiva. Aplicados nos fins específicos definidos pela legislação, destacando: (1) a manutenção da sede e serviços do partido, sendo permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, até o limite de 20%; (2) no alistamento e campanhas eleitorais; (3) na criação e manutenção do Instituto de Pesquisas, 20% do total. A comissão executiva nacional fará a seguinte aplicação: (1) destacará o percentual a ser repassado ao Instituto; (2) destinará 50% para os diretórios estaduais. Para o repasse dos recursos à comissão da executiva nacional: (1) 50% distribuído em partes iguais aos diretórios estaduais; (2) 50% distribuído aos diretórios, proporcionalmente aos representantes que tenham no Congresso Nacional. A comissão executiva estadual usará os recursos recebidos pelo diretório para: (1) atender às despesas do diretório estadual; (2) atender às despesas com a assistência aos diretórios municipais e zonais. As comissões executivas poderão constituir comitês de campanhas responsáveis pela programação da campanha e organização dos programas de rádio e televisão. A propaganda partidária gratuita, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão, visará: (a) difundir os programas partidários; (b) transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário e das atividades congressuais do partido; e (c) divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários. A realização de propaganda paga, assim como os horários e formas de transmissão dos programas, observarão o que dispuser a legislação pertinente. Aplicados nos fins específicos definidos pela legislação, destacando: (1) na manutenção da sede e serviços do partido, sendo permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, até o limite de 20%; (2) no alistamento e campanhas eleitorais; na criação e manutenção do Instituto de Pesquisas, 20% do valor. Descontados os 20%, os demais recursos do fundo serão divididos: (1) 60% instância nacional de direção; (2) 40% destinados às instâncias estaduais. A Secretaria Nacional de Finanças distribuirá os recursos do fundo, segundo: (1) 20% às instâncias estaduais de direção, divididos em partes iguais para todos os estados; (2) 80% às instâncias estaduais de direção, divididos em partes proporcionais aos delegados. As instâncias estaduais deverão adotar critérios de distribuição de parcelas de suas cotas do Fundo Partidário às instâncias municipais. O estatuto do partido não trata especificamente da distribuição dos espaços na mídia eletrônica. Os recursos do Fundo Partidário podem ser aplicados nos fins específicos definidos pela legislação, destacando: (1) a manutenção da sede e serviços do partido, permitindo o pagamento de pessoal, a qualquer título, até o limite de 20%; (2) no alistamento e campanhas eleitorais; (3) na aquisição de equipamentos; (4) em programas especiais aprovados pela executiva nacional; (5) na criação e manutenção do Instituto de Pesquisas, 20% do valor recebido. A executiva nacional, mediante plano de aplicação, <i>poderá</i> repassar às regionais e estas às municipais, parte dos recursos do Fundo Partidário. O órgão que receber recursos do Fundo Partidário prestará contas de sua aplicação, das normas que forem adotadas pela executiva nacional. Os comitês de campanha coordenarão a publicidade dos candidatos e os programas de rádio e de televisão, distribuindo os horários de participação do partido aos candidatos, <i>equitativamente</i>.
PSDB - Fundo Partidário - HGPE	
PT - Fundo Partidário - HGPE	
PFL - Fundo Partidário - HGPE	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos estatutos partidários.

(continuação...) **Quadro 9: Regras Estatutárias para Distribuição dos Recursos Públicos: Fundo Partidário e HGPE (PP; PTB; PDT; PSB; e PL)**

Partido	Destinação de recursos do Fundo Partidário e HGPE
PTB - Fundo Partidário - HGPE	As cotas do Fundo Partidário serão distribuídas entre o diretório nacional, os diretórios estaduais, municipais e zonais, nos percentuais definidos, a cada ano, pela comissão executiva nacional. Assegurado aos órgãos de cooperação e apoio, organizados nacionalmente, 10% dos valores recebidos por transferência do Fundo Partidário. O estatuto do partido não trata especificamente da distribuição dos espaços na mídia eletrônica.
PDT - Fundo Partidário - HGPE	No estatuto do PDT, não constam os critérios de distribuição e de repasse dos recursos do Fundo Partidário entre os demais diretórios do partido. O estatuto do partido não trata especificamente da distribuição dos espaços na mídia eletrônica.
PSB - Fundo Partidário - HGPE	A comissão executiva nacional se responsabiliza pela destinação: Os recursos decorrentes do fundo serão distribuídos segundo os critérios: (1) 20% para manutenção da Fundação; e (2) 80% para manutenção dos diretórios nacional e estaduais, assim divididos: (2.1) 60% ao diretório nacional; (2.2) 40% aos diretórios estaduais. O processo de seleção dos candidatos aos pleitos eleitorais será conduzido pela respectiva comissão executiva. A comissão executiva, na elaboração da lista, e o Congresso, na aprovação dos candidatos; para que tenha seu nome apreciado pelo respectivo Congresso, o candidato deverá enviar à comissão executiva um termo de compromisso, no qual constará minimamente: concordância com a disposição partidária que determina, em toda propaganda eleitoral do candidato, a menção destacada do nome do partido e seu número, e aos candidatos majoritários da coligação, sob pena de, desde sua exclusão das programações partidárias, inclusive do horário gratuito de rádio e televisão, ao cancelamento do registro de candidato.
PL - Fundo Partidário - HGPE	Os recursos provenientes do Fundo Partidário serão administrados pela comissão executiva nacional, que <i>poderá</i> repassar parte dos recursos às regionais, e estas às municipais. Compete às comissões executivas requerer e produzir programas de transmissão gratuita de rádio e televisão, sendo que os candidatos a cargos eletivos deverão ser informados, antes das convenções, pelo presidente da comissão executiva respectiva, de que os programas eleitorais de rádio e televisão serão planejados e dirigidos por um membro da comissão executiva, designado por seu presidente, e visarão exclusivamente à divulgação da doutrina do partido e de seu programa, cabendo à direção, nas eleições proporcionais, incluir ou não candidatos, no tempo que lhe parecer oportuno.
PP - Fundo Partidário - HGPE	Os recursos do Fundo Partidário serão aplicados: (1) na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, até 20%; (2) no alistamento e campanhas eleitorais; (3) na manutenção do Instituto. Os recursos do Fundo Partidário serão regidos pela executiva nacional e repassados: (1) 20% à Fundação; (2) 40% ao diretório nacional; (3) 40% aos diretórios estaduais, sendo: (3.1) 10% igualmente aos diretórios estaduais; (3.2) 15% aos diretórios estaduais constituídos de 1/5 de diretórios municipais, somando 30% da população; (3.3) 15% proporcionalmente aos eleitores do estado. Os diretórios estaduais adotarão critérios de repasse do fundo aos diretórios municipais. O estatuto do partido não trata especificamente da distribuição dos espaços na mídia eletrônica.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos estatutos partidários.

Entre os estatutos partidários analisados, à exceção do PDT, que não apresenta no seu estatuto uma regra definida de como devem ser alocados os recursos do fundo, os demais partidos seguem o disposto na Lei nº 9.096, de 1995, com destaque para o percentual mínimo de 20% destinados ao custeio das fundações e de institutos de pesquisa dos partidos e o limite de 20% com gastos com pessoal.

O estatuto do PFL não apresenta critérios definidos para a distribuição dos recursos públicos do fundo aos seus diretórios. Deixa tal incumbência à executiva nacional, que define a alocação do dinheiro recebido a partir de um plano de aplicação desses recursos. No tocante à distribuição dos espaços na mídia eletrônica, afora a propaganda partidária que, por determinação legal, não pode fazer menção a candidatos (ou candidaturas potenciais), o PFL deixa a cargo dos comitês de campanha a ordenação dos horários de participação a que o partido tem direito, para que seja distribuído “equitativamente”.

O estatuto do PTB define que os recursos do fundo devem ser repartidos entre os diretórios estaduais e municipais (ou zonais), de acordo com os “percentuais definidos, a cada ano, pela comissão executiva nacional”. Já em relação ao espaço destinado ao partido no HGPE, o estatuto não estabelece critério algum, o que remete a definições *ad hoc* tomadas pela direção do partido. O PL, também, não estabelece estatutariamente os critérios de distribuição dos recursos do fundo entre os diretórios subnacionais, apenas que a comissão executiva nacional “poderá repassar parte dos recursos às regionais, e estas às municipais”. Com essa medida, reforça-se o caráter idiossincrático da executiva nacional do partido, cuja autonomia e poder de decisão se estende, também, ao HGPE. Pelas regras estatutárias, fica a cargo da direção do partido, em se tratando de eleições proporcionais, a decisão de “incluir ou não candidatos, no tempo que lhe parecer oportuno”.

Para os demais partidos, valem os critérios específicos quanto ao repasse dos fundos aos seus diretórios. O PMDB, por exemplo, prevê estatutariamente que 15% do fundo fica a cargo do órgão de direção nacional e 65% serão repassados aos diretórios estaduais (desde que mantenham 1/3 de diretórios municipais, representando 30% do eleitorado), distribuídos de duas formas: igualitária e proporcional. A distribuição proporcional deve considerar o número de eleitores inscritos no estado, o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados e o número de representantes eleitos para as Assembleias Legislativas. O PMDB, assim como os demais partidos, não estabelece regras específicas para a disposição dos espaços midiáticos e a distribuição interna desse recurso. No entanto, reforça o caráter autônomo e insulado das lideranças partidárias ao definir estatutariamente a atribuição dos “horários de participação do partido aos credenciados pela comissão executiva respectiva”.

Desse modo, ao deixar em aberto as definições quanto à alocação desse recurso, concede maior poder à direção partidária, como já havia sido observado por Scott Mainwaring (2001) em relação às regras institucionais dos partidos.

O estatuto do PSDB estabelece a distribuição igualitária entre os diretórios estaduais de 50% dos recursos e a distribuição do restante proporcional ao número de representantes eleitos para o Câmara dos Deputados. O PSDB prevê, no entanto, o custeio das “despesas com a assistência aos diretórios municipais e zonais”, mas sem definição do quanto será repassado para esse fim. Assim como os demais, o estatuto desse partido estabelece que as “comissões executivas poderão constituir comitês de campanhas”, que se responsabilizarão pela veiculação dos programas de rádio e televisão. No entanto, o estatuto é omissivo em relação à propaganda eleitoral e à distribuição dos espaços midiáticos entre os candidatos.

Já o PT trata a distribuição dos recursos do fundo entre os diretórios da seguinte forma: 60% destinados à instância nacional de direção; e 40% destinados às instâncias estaduais de direção. Desse montante, 20% devem ser divididos em partes para os estados, sem exigências prévias, e 80% desse valor repassados proporcionalmente ao número de delegados. Aos diretórios estaduais fica a prerrogativa de distribuírem as parcelas de suas cotas do Fundo Partidário às instâncias municipais do partido. O PT não define estatutariamente as regras de distribuição dos espaços na mídia eletrônica entre os diretórios ou entre os candidatos em disputa eleitoral. Pela ausência de regras que definem o repasse dos horários na mídia eletrônica, as definições recaem sobre as lideranças partidárias e sobre as comissões executivas.

O estatuto do PSB estabelece que, excluídos os 20% obrigatórios para a fundação do partido, os 80% restantes têm destinação aos diretórios nacionais e estaduais, 60% e 40%, respectivamente. Em se tratando dos acessos à mídia eletrônica, o PSB, assim como os demais, atribui à comissão executiva do partido a “elaboração da lista” dos candidatos que terão “preferência”, numa espécie de “hierarquia” formalizada estatutariamente entre os candidatos aos cargos legislativos.

Os critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário estabelecidos pelo estatuto do PP estabelecem: 20% à fundação partidária; 40% ao órgão de direção nacional; 40% aos diretórios estaduais, e, desse montante, 10% de forma igualitária entre os diretórios dos estados, 15% aos diretórios estaduais com constituição de 1/5 de diretórios municipais; e 15% proporcionalmente ao número de eleitores do estado. Os diretórios estaduais distribuem os recursos do Fundo Partidário aos diretórios municipais a partir de critérios próprios de cada

instância partidária. O PP tampouco define regras de distribuição dos espaços na mídia eletrônica no seu estatuto.

Como se pode ver, as regras concentram poder e recursos nas mãos das executivas nacionais dos partidos. Ora, se os recursos não são poucos, as estratégias partidárias ganham em relevância, não apenas na arena parlamentar, mas na arena eleitoral, como um todo. Na última seção deste capítulo serão trabalhados os dados que apontam a centralidade das estratégias dos partidos.

V.4. Estratégia partidária na distribuição dos recursos: concentração de poder decisório nos partidos políticos

A centralidade atribuída aos partidos políticos pode ser definida, entre outras, pelas regras e pelo controle dos recursos. No entanto, para além do formalismo das normas estatutárias, a discussão ganha em dimensão pela capacidade estratégica, condicionada pelas regras, dos partidos. Esta seção busca retratar um pouco dessa discussão.

Os dados usados nesta análise foram repassados pelos técnicos da COEPA/TSE, para os anos de 2003 a 2006. Comparados ao que está previsto nos estatutos, os dados evidenciam distorções propiciadas não pelas regras, mas pela execução delas. Maurice Duverger já havia alertado para esse comportamento autônomo dos partidos, que revela um descumprimento das regras estatutárias. As tabelas 20 a 23 evidenciam os dados que subsidiam essas análises.

Uma primeira observação importante é o fato de que apenas os maiores partidos (salvo raras exceções) fizeram repasses aos diretórios regionais. Entre os nove partidos considerados, somente o PL não efetuou nenhuma transferência de dinheiro aos diretórios regionais. Nesse ponto, o partido não se desviou das suas regras internas, afinal, estabelece em seu estatuto apenas que “poderá repassar parte dos recursos às regionais”.

Entre os partidos analisados, apenas o PMDB se aproxima da regra definida no seu estatuto, ao estabelecer o equivalente a 65% dos recursos do fundo para os diretórios estaduais. As tabelas mostram que os percentuais repassados se aproximam do que está definido no estatuto do partido, à exceção do ano de 2006, em que o PMDB repassou aos diretórios estaduais em torno de 50% do dinheiro do fundo.

O PSDB, que define em seu estatuto a destinação de 50% dos recursos recebidos do Fundo Partidário aos diretórios estaduais (descontado o montante aplicado no instituto de pesquisa), destinou, em média, apenas 34%, sendo que, em 2006, o percentual foi de 29%. Assim como o PSDB, o PT não observa o que está previsto nas regras internas quanto aos

repasse do dinheiro do fundo. O estatuto do partido define uma redistribuição aos diretórios estaduais equivalente a 40% da cota do fundo. No entanto, o que se pode observar a partir dos dados apresentados nas tabelas é que o PT vem reduzindo, a cada ano, o percentual repassado aos diretórios estaduais: de cerca de 33% em 2003 para cerca de 14% em 2006, uma queda de quase 60% em quatro anos. Já o PFL, que não estabelece um percentual a ser repassado aos diretórios estaduais, ao longo da última legislatura, distribuiu a eles, em média, 27% dos recursos do Fundo Partidário que recebeu. Entre os demais partidos classificados como competitivos no quadro partidário brasileiro, os únicos que definem o percentual a ser repassado aos diretórios estaduais são o PP e o PSB (ambos estabelecem um repasse de 40% aos diretórios). O PP destinou, em média, 30% aos seus diretórios. Já o PSB um pouco mais, em torno de 33%. Este último partido, nos anos não eleitorais de 2003 e 2005, repassou algo em torno de 20% dos recursos do fundo aos diretórios. Já nos anos eleitorais de 2004 e 2006, ultrapassou os 40% definidos no seu estatuto. Entre os outros dois partidos que não têm definição estatutária quanto ao montante a ser repassado para os seus diretórios estaduais, o PDT destinou, em média, 22% e o PTB pouco mais de 32%.

As variações observadas nas regras internas são decorrentes da autonomia partidária e se expressam com maior intensidade quando se trata da distribuição entre os diretórios partidários subnacionais. Enfim, de acordo com o observado nas tabelas, pode-se dizer que, na prática, os partidos funcionam por meio de ações discricionárias das direções partidárias, seja pela não transferência dos recursos às instâncias subnacionais dos partidos, seja pelo descumprimento do estatuto partidário. Em outras palavras, a análise dos repasses do dinheiro público do Fundo Partidário aos diretórios regionais comprovou a hipótese de Duverger.

Tabela 20: Distribuição do Fundo Partidário entre os diretórios regionais dos partidos - exercício de 2003 (em R\$)

ESTADOS	PMDB	PT	PSDB	PFL	PP	PDT	PTB	PSB	PTC/PRN
RS	705.457	994.706	188.425	246.000	341.000	360.000	120.646	74.756	0
SC	519.414	169.560	188.425	222.000	240.000	72.000	48.882	74.756	0
PR	679.894	416.377	223.678	184.000	265.000	68.000	254.706	74.756	0
SUL	1.904.765	1.580.644	600.527	652.000	846.000	500.000	424.234	224.269	0
SP	1.173.444	1.738.693	466.866	216.000	220.000	120.000	192.790	74.756	0
MG	926.827	766.373	445.972	244.000	190.000	64.000	168.806	0	0
RJ	852.960	438.892	402.942	216.000	354.000	548.500	330.520	89.756	0
ES	261.730	217.017	0	150.300	0	0	79.551	0	0
SUDESTE	3.214.960	3.160.976	1.315.779	826.300	764.000	732.500	771.667	164.513	0
MS	282.710	409.820	238.791	160.000	98.000	0	69.770	46.383	0
GO	562.218	150.145	316.990	187.000	0	18.000	47.198	13.256	0
DF	363.775	256.539	190.625	176.000	208.000	25.236	76.538	74.756	809
MT	283.763	112.570	271.808	203.000	114.000	0	122.552	61.500	0
C.OESTE	1.492.466	929.074	1.018.215	726.000	420.000	43.236	316.058	195.895	809
MA	134.133	52.900	239.098	35.000	40.000	25.000	20.040	13.256	0
BA	565.658	356.812	258.287	346.000	0	20.000	95.770	74.756	1.759
SE	327.706	135.375	224.791	170.000	77.000	0	68.473	74.756	0
AL	0	98.552	212.179	158.000	90.000	0	79.174	59.630	0
PE	556.125	181.561	0	214.000	118.000	36.000	9.160	0	0
PB	464.284	233.229	228.803	176.000	40.000	0	34.210	0	0
RN	398.242	118.662	186.425	196.000	106.000	0	87.864	73.496.64	2.179
PI	382.439	169.264	202.174	241.000	98.000	0	30.040	0	0
CE	544.285	290.033	602.193	185.000	120.000	3.000	53.907	74.756	0
NORDESTE	3.372.872	1.636.388	2.153.950	1.721.000	689.000	84.000	478.638	297.154	3.938
TO	272.759	96.611	280.059	188.000	109.000	0	57.220	74.756	0
PA	598.159	247.742	250.688	53.000	93.000	14.000	124.630	53.006	0
AP	235.815	103.204	223.805	112.923	100.000	33.000	123.700	74.756	0
RO	287.813	94.989	206.289	160.000	104.000	0	98.056	74.756	0
RR	169.022	68.558	164.925	144.000	78.000	0	85.784	74.756	0
AM	235.815	43.144	188.425	192.000	0	44.000	112.554	0	0
AC	220.568	8.270	45.000	76.000	115.000	0	12.000	0	0
NORTE	2.019.951	662.518	1.359.191	925.923	599.000	91.000	613.944	352.030	0
TOTAL	12.005.014	7.969.599	6.447.662	4.851.223	3.318.000	1.450.736	2.604.542	1.233.863	4.748
	65,85%	32,95%	32,75%	26,23%	30,25%	20,74%	37,05%	18,60%	11,99%
FUNDO	18.230.307	24.184.662	19.689.491	18.498.073	10.967.930	6.996.176	7.028.863	6.635.240	39.580

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos valores oferecidos pelo TSE.

Tabela 21: Distribuição do Fundo Partidário entre os diretórios regionais dos partidos - exercício de 2004 (em R\$)

ESTADOS	PMDB	PT	PSDB	PFL	PP	PDT	PTB	PSB
RS	652.235	832.982	209.714	202.000	312.000	365.700	170.432	149.339
SC	466.203	241.030	209.714	250.000	240.000	111.492	62.244	79.339
PR	615.208	328.568	217.114	198.172	240.000	136.000	206.299	321.214
SUL	1.733.646	1.402.581	636.541	650.172	792.000	613.192	438.975	549.892
SP	1.051.454	1.308.725	572.497	192.230	240.000	80.000	186.220	219.339
MG	816.864	690.684	512.265	264.000	240.000	110.000	122.445	138.894
RJ	775.090	319.010	359.515	216.000	336.000	484.102	212.700	351.194
ES	233.577	146.978	135.000	38.000	0	0	58.530	0
SUDESTE	2.876.986	2.465.398	1.579.277	710.230	816.000	674.102	579.895	709.428
MS	254.528	333.877	253.242	157.000	64.000	0	59.030	79.339
GO	497.783	197.951	377.368	176.000	60.000	36.000	81.598	66.267
DF	220.669	225.561	188.313	176.000	125.000	61.813	58.806	124.319
MT	253.653	146.978	328.501	183.000	144.000	3.000	125.331	8.548
C.OESTE	1.226.634	904.367	1.147.423	692.000	393.000	100.813	324.765	278.472
MA	215.384	132.111	266.714	334.200	0	31.000	0	79.339
BA	508.045	308.391	254.714	352.000	40.000	40.000	99.792	149.339
SE	335.257	116.183	221.910	176.000	70.000	0	116.535	149.339
AL	182.741	110.873	268.121	160.000	120.000	40.000	66.690	79.339
PE	503.751	125.014	0	236.000	144.800	52.000	129.525	0
PB	444.359	78.041	188.313	176.000	10.000	0	77.998	0
RN	347.042	107.687	194.883	176.000	115.000	0	50.774	79.339
PI	356.963	159.721	188.313	222.000	134.797	24.000	49.534	0
CE	489.674	261.318	794.726	280.000	120.000	9.000	0	179.339
NORDESTE	3.383.216	1.399.339	2.377.694	2.112.200	754.597	196.000	590.848	716.034
TO	243.375	94.944	288.114	192.000	120.000	3.000	51.370	159.339
PA	516.691	286.091	73.380	190.000	120.000	0	92.988	111.215
AP	197.739	88.572	208.313	190.000	80.000	9.000	154.750	149.339
RO	269.387	89.634	216.641	200.000	80.000	6.000	128.182	149.339
RR	149.502	58.839	193.313	288.000	90.000	45.000	77.860	79.339
AM	213.149	102.378	240.242	192.000	0	0	176.838	145.452
AC	165.314	98.130	58.313	0	80.000	0	19.000	88.894
NORTE	1.755.157	818.588	1.278.316	1.252.000	570.000	63.000	700.988	882.917
TOTAL	10.975.637	6.990.273	7.019.251	5.416.602	3.325.597	1.647.106	2.635.471	3.136.742
%	60,47%	28,00%	36,08%	29,95%	31,26%	23,57%	38,47%	43,60%
FUNDO	18.150.325	24.966.462	19.455.298	18.087.848	10.637.448	6.987.023	6.850.973	7.194.738

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos valores oferecidos pelo TSE.

Tabela 22: Distribuição do Fundo Partidário entre os diretórios regionais dos partidos - exercício de 2005 (em R\$)

ESTADOS	PMDB	PT	PSDB	PFL	PP	PDT	PTB	PSB
RS	649.174	661.495	183.500	210.300	303.750	363.174	107.515	86.265
SC	465.176	219.745	178.500	207.000	229.000	147.400	35.288	86.265
PR	622.555	249.635	221.600	184.000	229.000	130.000	241.294	86.265
SUL	1.736.905	1.130.874	583.600	601.300	761.750	640.574	384.097	258.795
SP	1.046.036	954.426	645.900	216.000	204.000	0	175.333	22.719
MG	808.602	769.164	625.656	234.000	219.000	120.000	128.414	86.265
RJ	790.052	252.156	373.122	126.000	329.000	483.650	366.890	86.265
ES	212.194	115.326	183.500	166.000	0	0	55.030	57.115
SUDESTE	2.856.885	2.091.071	1.828.178	742.000	752.000	603.650	725.667	252.364
MS	255.336	265.769	213.942	152.000	0	0	42.806	86.265
GO	484.702	79.653	345.100	176.000	37.000	37.100	73.104	0
DF	336.780	181.481	178.500	176.000	112.500	93.007	22.959	111.265
MT	271.271	147.402	302.548	198.000	146.000	30.000	90.785	86.265
C.OESTE	1.348.089	674.305	1.040.090	702.000	295.500	160.107	229.654	283.795
MA	328.714	105.344	327.809	267.000	30.000	30.000	0	47.418
BA	507.515	227.078	18.000	205.000	83.500	84.000	46.495	111.265
SE	356.573	90.299	258.069	176.000	84.500	0	48.240	186.265
AL	50.299	17.427	296.583	160.000	114.500	0	61.664	86.265
PE	510.699	148.142	0	244.000	144.000	52.000	118.846	0
PB	199.201	26.687	178.500	176.000	0	0	74.155	0
RN	366.003	84.235	120.709	186.000	74.500	0	69.489	43.377
PI	333.050	120.674	178.500	222.000	128.000	27.000	51.274	0
CE	490.606	151.610	806.366	160.000	114.500	18.000	0	86.265
NORDESTE	3.142.660	971.496	2.184.536	1.796.000	773.500	211.000	470.163	560.855
TO	240.313	71.888	342.719	230.800	114.500	18.000	49.260	78.882
PA	503.812	241.086	194.766	160.000	117.000	18.000	21.860	29.150
AP	196.507	70.948	226.008	114.000	117.000	18.000	55.266	111.265
RO	271.357	68.511	224.008	160.000	108.500	0	68.820	41.987
RR	145.310	46.840	178.500	192.000	114.500	39.000	81.681	86.265
AM	215.827	88.654	241.180	192.000	10.000	20.000	110.407	86.265
AC	31.432	77.001	0	96.000	30.000	0	8.000	42.830
NORTE	1.604.558	664.928	1.407.181	1.144.800	611.500	113.000	395.294	476.644
TOTAL	10.689.098	5.532.672	7.043.587	4.986.100	3.194.250	1.728.330	2.204.873	1.832.453
%	59,55%	22,41%	36,61%	28,01%	30,37%	25,02%	31,76%	25,76%
FUNDO	17.949.069	24.690.182	19.239.678	17.800.148	10.518.885	6.908.639	6.941.278	7.114.067

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos valores oferecidos pelo TSE.

Tabela 23: Distribuição do Fundo Partidário entre os diretórios regionais dos partidos - exercício de 2006 (em R\$)

ESTADOS	PMDB	PT	PSDB	PFL	PP	PDT	PTB	PSB	PR	PPS
RS	623.436	619.475	165.000	214.700	362.000	346.000	113.875	211.853	0	5.000
SC	460.934	122.572	165.000	292.000	297.000	190.000	26.866	13.110	159.185	0
PR	616.877	161.300	275.000	184.000	255.000	120.120	296.500	110.179	115.435	0
SUL	1.701.247	903.347	605.000	690.700	914.000	656.120	437.241	335.142	274.620	5.000
SP	1.036.496	741.884	605.000	216.000	236.042	0	43.566	753.596	1.477.144	0
MG	804.939	423.822	460.836	224.000	0	10.000	88.804	163.296	341.000	0
RJ	782.847	184.752	361.571	54.000	361.000	436.428	256.720	599.230	155.821	0
ES	18.521	98.576	15.000	152.000	20.000	0	77.378	164.259	0	0
SUDESTE	2.642.804	1.449.034	1.442.407	646.000	617.042	446.428	466.468	1.680.382	1.973.965	0
MS	253.008	282.688	209.466	162.000	110.000	0	38.388	51.790	0	0
GO	480.281	51.879	325.000	176.000	80.000	33.000	68.459	42.908	0	0
DF	333.709	200.135	180.000	176.000	146.210	99.600	41.735	182.167	0	0
MT	248.979	71.913	365.481	168.000	144.000	33.000	49.426	65.578	77.000	0
C.OESTE	1.315.977	606.615	1.079.947	682.000	480.210	165.600	198.008	342.442	77.000	0
MA	325.716	0	296.763	270.000	12.000	33.000	0	163.477	120.000	0
BA	552.886	170.186	257.422	0	0	12.000	64.955	173.601	108.636	0
SE	293.868	77.051	187.149	176.000	110.000	0	0	68.008	43.267	0
AL	145.780	43.587	245.615	160.000	120.000	0	40.423	221.091	66.552	3.344
PE	506.042	175.386	135.000	198.000	153.000	44.000	125.925	0	293.939	0
PB	179.074	54.700	165.000	176.000	60.000	0	68.191	0	112.000	0
RN	299.179	18.884	52.561	176.000	0	0	112.358	22.373	0	0
PI	330.012	81.625	165.000	202.000	132.000	27.000	55.582	0	0	0
CE	536.132	163.026	674.686	200.000	12.000	33.000	24.921	132.137	210.000	0
NORDESTE	3.168.689	784.445	2.179.196	1.558.000	599.000	149.000	492.355	780.687	954.394	3.344
TO	238.122	17.618	305.583	263.000	110.000	0	36.589	65.075	140.000	0
PA	499.217	175.102	337.318	180.000	130.000	39.000	0	90.808	0	2.000
AP	194.715	75.358	194.159	152.000	120.000	0	120.119	259.678	145.000	0
RO	269.019	48.856	218.466	80.000	120.000	0	51.816	106.570	105.000	0
RR	143.985	49.615	165.000	192.000	120.000	18.000	32.426	36.755	64.045	0
AM	213.859	48.669	205.000	192.000	130.000	44.000	38.542	63.011	310.000	0
AC	193.981	65.856	15.000	114.000	40.000	0	14.000	11.373	65.000	0
NORTE	1.752.898	481.074	1.440.526	1.173.000	770.000	101.000	293.492	633.270	829.045	2.000
TOTAL	10.581.615	4.224.514	6.747.076	4.749.700	3.380.252	1.518.148	1.887.564	3.771.923	4.109.023	10.344
%	47,99%	13,93%	28,54%	21,72%	26,17%	17,90%	22,15%	43,19%	48,50%	0,71%
FUNDO	22.050.169	30.336.854	23.637.437	21.866.975	12.917.458	8.480.477	8.522.219	8.733.395	8.472.682	1.455.777

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos valores oferecidos pelo TSE.

Os dados evidenciados nas tabelas permitem outras análises. A distribuição “mais igualitária” é percebida no PMDB. As variações ocorrem, porém, sem grandes distorções regionais. Prevalece, para os quatro anos analisados (de 2003 a 2006), uma maior concentração de recursos no Nordeste (não com destaques individuais por estado), mas bem próxima do volume de dinheiro público repassado ao Sudeste. Em nenhum dos casos, a alocação dos recursos chegou a 30% do total repassado pelo partido. Isoladamente o PMDB não distribuiu, ao longo dos quatro anos analisados, percentuais acima de 10% dos repasses do fundo. O estado de São Paulo foi o que recebeu mais recursos do partido, seguido por Minas Gerais e Rio de Janeiro. No Nordeste, os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará foram os beneficiários da maior parcela do dinheiro repassado. Apesar de ter uma distribuição regular no período, em alguns casos pode-se perceber a discricionariedade da direção partidária. Cita-se como exemplo o volume de recursos do fundo repassados a Roraima, em 2006, que se aproximou do que foi repassado aos estados do Sudeste, em contraposição ao que foi repassado ao Espírito Santo nesse ano, que não chegou a 0,20% do total.

Os repasses do PT são mais focados na região Sudeste. Em nenhum dos anos analisados, a região obteve menos que 34% dos repasses, com prevalência de recursos alocados para o diretório regional de São Paulo, com quase 20%. Minas Gerais foi outro diretório regional para qual o PT repassou mais recursos, em torno de 10% ao longo do período. A região Sul veio em seguida, mas com pouco mais de 20% dos recursos recebidos do PT nacional, nesse caso, com destaque para o dinheiro alocado no diretório regional do Rio Grande do Sul, em média, 13% do total do fundo do partido. Os dados mostram que o PT concentrou grande parte dos recursos em alguns poucos diretórios, chegando a não repassar dinheiro ao diretório regional do Maranhão, em 2006, ano eleitoral.

Já o PSDB se mostrou um partido com uma estratégia financeira voltada para o Nordeste, que recebeu, em média, por ano, cerca de 30% dos recursos repassados aos diretórios regionais, com a prevalência de repasses ao diretório estadual do Ceará, de aproximadamente 11%. A importância recai, também, sobre as regiões Norte e Sudeste. Todavia, isoladamente, nenhum dos estados recebeu mais que 9% dos recursos repassados pelo partido. Em relação ao PSDB, chama a atenção também a ausência de repasses de verba para o diretório estadual do partido em Pernambuco nos três primeiros anos da série.

O PFL é o partido que dispõe dos recursos do Fundo Partidário de maneira mais pulverizada. Durante todo o período analisado, não houve alocação acima de 8% para nenhum diretório regional. A variação média dos repasses se concentrou entre 3% e 5% para os diretórios individualmente. O partido aloca boa parte dos seus recursos oriundos do Fundo

Partidário na região Nordeste, mais de 30%. O diretório que mais recebeu recursos foi o da Bahia. Isso para os três primeiros anos (de 2003 a 2005). Vale ressaltar que, no ano eleitoral de 2006, o diretório regional baiano – reduto histórico do PFL – não recebeu recurso algum da direção nacional do partido. A região Norte vem logo em seguida, sendo que, no ano de 2006, ela recebeu mais dinheiro do partido que a região Nordeste. Para o diretório regional do Maranhão, o PFL alocou algo próximo de 6% dos recursos, entre os anos de 2004 e 2006; no ano de 2003, fora repassado menos que 1% a esse diretório regional.

O PP também mostra uma distribuição dos recursos públicos pulverizada entre as regiões. Pode-se destacar a alocação da cota do fundo para as regiões Sul e Sudeste, porém ambas com menos de 30% do total que o partido distribui entre seus diretórios regionais. As demais regiões gravitam em torno desse percentual, sem variações extremas. Em termos de alocação individualizada por diretório regional, pode-se dizer que o partido privilegiou duas instâncias estaduais do partido: Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Ambos os diretórios receberam, ao longo do período analisado, em torno de 10% dos recursos públicos do partido. Na outra ponta, o diretório estadual do Espírito Santo não recebeu recurso algum, à exceção de 0,6% do dinheiro do fundo para 2006.

Essas mesmas regiões, Sul e Sudeste, foram privilegiadas pela direção do PDT. Para os dois primeiros anos (2003 e 2004), o PDT alocou a maior parte dos recursos (algo em torno de 50%) na região Sudeste. Para a região Sul, foram alocados cerca de 35%. Nos anos seguintes, a preferência se desloca. A região Sul passou a receber mais recursos do fundo que a região Sudeste, porém, em proporções menores. Os recursos concentraram-se em dois diretórios estaduais: Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Essas duas instâncias partidárias receberam grande parte dos recursos repassados pela direção do PDT.

O PTB apresenta, também, uma distribuição equilibrada entre as regiões, com variações pequenas entre Sudeste e Nordeste, mas com alguma importância também na região Norte. Nenhuma região recebeu mais que 30% do total dos repasses do partido. Os diretórios estaduais do Paraná e do Rio de Janeiro se destacaram como os principais receptores das cotas do fundo transferidas pelo PTB. Em contraponto, o diretório regional do Maranhão não recebeu repasses nos anos de 2004 a 2006 (anos eleitorais), sendo que, em 2003, ele havia recebido menos de 1% dos recursos repassados pelo PTB.

Por fim, o PSB alocou mais recursos públicos na região Norte, em função, principalmente, do número de estados. O diretório regional do Amapá recebeu, em média, 6% do volume de recursos repassados pelo partido, ao longo do período. Os dados ressaltam, também, a importância das regiões Sudeste e Nordeste para o partido. Esse partido alocou

parcela importante nos diretórios regionais do Rio de Janeiro e São Paulo, mais de 35%, em 2006. Outros diretórios regionais, como os de Pernambuco, Paraíba e Piauí, não receberam dinheiro algum da direção nacional do PSB.

Os demais partidos simplesmente não repassam o dinheiro do fundo aos diretórios regionais, o que pode ser percebido, também, como uma questão de autonomia (ou estratégia). Os partidos alegam que o volume reduzido de dinheiro recebido inviabilizaria a sua redistribuição para os diretórios regionais¹⁹.

Em outros termos, a concentração dos recursos públicos nas mãos de poucos partidos, a autonomia quanto ao recebimento e o repasse desses recursos centrado na direção nacional, associados à escassez dos recursos públicos, impedem *per se*, que haja qualquer chance de se fazer chegar às pontas algum recurso, principalmente aos partidos (e diretórios) fora do eixo principal. Tais questões corroboram o relato do membro do PV:

(...) no estatuto do PV não existe este critério [para distribuição dos recursos do fundo], pois até o ano de 2004 recebíamos apenas R\$5 mil anuais, agora recebemos por volta de R\$40 mil R\$45 mil mensais, o que mal dá para manter a estrutura nacional. Para que possamos trabalhar, contamos ainda com as contribuições dos diretórios municipais e estaduais; ainda não temos condições de repassar Fundo Partidário, o que recebemos é insignificante perto de outros partidos (...). Todo este relato é uma síntese grosseira de como funciona (...).

Maurice Duverger (1980) ressalta um aspecto importante que se relaciona aos propósitos desta pesquisa. Para ele, mesmo partidos que “se declaram descentralizados, na realidade são centralizados”, pois questões essenciais para o funcionamento da máquina partidária são, na realidade, decididas pela burocracia central do partido, independentemente da arena em que se mire a atenção.

Ao partido fica facultada a doação dos recursos de que dispõe aos candidatos de sua preferência. Portanto, ao definir a função de ordenador das despesas aos partidos, a legislação partidário-eleitoral atribuiu-lhes um peso a mais na arena eleitoral. Os recursos estratégicos controlados por eles (Katz e Mair, 2002) (em especial, o dinheiro e a mídia) reforçam o seu peso na arena eleitoral, e não apenas na arena parlamentar, como tem destacado a literatura.

Uma das possibilidades de se avaliar a importância da mídia como recurso no sistema partidário-eleitoral brasileiro é a partir do exercício especulativo realizado anteriormente. A monetarização dos espaços midiáticos destinados à propaganda eleitoral e à propaganda partidária confere uma idéia desse “preço”, se é que se podem precificar tais benefícios.

Da mesma forma que a redistribuição do dinheiro do fundo entre os diretórios subnacionais é definida por regra estatutária (e decisões centralizadas), as definições quanto à

¹⁹ Informações obtidas em entrevista na COEPA no dia 24 de julho de 2008, com Elizanete Dias.

redistribuição e à alocação do tempo destinado ao HGPE seguem procedimentos similares. Em se tratando do tempo de aparição dos candidatos nos programas eleitorais gratuitos, cabe à comissão interna dos partidos (e aos dirigentes partidários) determinar quais e como os candidatos terão acesso aos veículos de comunicação de massa, durante os programas eleitorais, bem como em que condições se darão essas aparições, levando-se em conta o tempo disponível a cada partido, coligação ou mesmo candidato.

Os critérios adotados pelos partidos políticos (ou coligações) na distribuição do tempo na mídia entre os candidatos podem significar um reforço às estratégias partidárias, seja com o propósito de obter um maior número de cadeiras no Legislativo seja na valorização do seu “preço” (tempo de exposição na mídia) na formação das coligações. Por outro lado, mesmo não significando estratégias que se contrapõem, de certa forma, podem minimizar o posicionamento individualista dos candidatos (em se tratando de eleições proporcionais). Portanto, a exclusividade partidária no acesso aos meios de radiodifusão põe algum limite nas estratégias individuais dos candidatos, reforçando o peso partidário durante as campanhas, e não apenas nos interstícios eleitorais, quando do funcionamento das Casas Legislativas.

São poucos os partidos que tratam, em seus estatutos, da distribuição dos espaços na mídia eletrônica. Assim, vale destacar alguns achados interessantes, que corroboram a presença partidária na arena eleitoral, a partir da análise das estratégias dos dois principais atores, partidos e candidatos²⁰. Nesse sentido, as características do sistema partidário-eleitoral brasileiro, em especial, o multipartidarismo, com representação proporcional e lista aberta, contribuem para a conformação de estratégias distintas desses dois atores.

A despeito do que a literatura especializada reiteradamente considera sobre a predominância do individualismo nas disputas eleitorais, em detrimento de estratégias partidárias (ou coletivas), os recursos midiáticos na forma do HGPE sustentam a relevância das instituições partidárias no processo eleitoral. Afinal, como se sabe, tempo de mídia eletrônica (rádio e televisão) pertence aos partidos políticos unicamente, e cada um determina como deve ser usado²¹.

Em meio a uma miríade de variáveis e combinações possíveis, Afonso Albuquerque e Márcia Dias (2002b) ressaltam três estratégias adotadas pelos partidos (ou coligações) em relação ao tempo de veiculação dos candidatos no HGPE (em se tratando de eleições proporcionais): (1) distribuição igualitária dos espaços midiáticos entre todos (ou quase todos)

²⁰ Em hipótese alguma, os eleitores foram desconsiderados, mas para a centralidade desse argumento, eles não serão inseridos formalmente na análise.

os candidatos aos cargos legislativos; (2) distribuição desigual dos espaços na mídia, por meio de “hierarquização das candidaturas” disponíveis a cada partido (ou coligação); (3) concentração do tempo de mídia em torno de candidatos considerados “puxadores de voto” ou da liderança partidária.

As lideranças partidárias podem estabelecer critérios de distribuição igualitária do tempo de mídia e colocar em um mesmo patamar candidatos completamente distintos, desde candidatos com história de luta social, sindical ou classista, até mesmo candidatos *outsiders*, sem compromisso com os programas do partido. Isso pode significar um tempo ínfimo para cada um e prejudicar a divulgação das propostas. Já a distribuição proporcional pode contribuir para uma “cristalização de posições”, não deixando espaço aos demais. Essa estratégia tende a beneficiar as lideranças partidárias em detrimento das demais candidaturas (Miguel, 2003; Nicolau, 2007). Por fim, o partido pode concentrar o tempo nos chamados “puxadores de legenda”, apostando na estratégia de maximização dos votos através de um único candidato e, com isso, tentar eleger (pelas sobras) o maior número de outros candidatos da legenda (ou coligação) de pouca penetração junto ao eleitor. Nesse caso, como na estratégia da distribuição desigual do tempo entre os candidatos, também pode se consolidar a dependência do partido em relação ao candidato ou se podem construir estratégias eleitorais que priorizem questões consideradas importantes para o partido (Albuquerque e Dias, 2002b). Nos termos trata-se de uma campanha centrada em uma “plataforma” adequada para atrair o maior número de eleitores possível ou de estratégias que induzam ao voto de legenda, com programas dedicados à construção da imagem partidária (Duverger, 1980; Samuels, 1997). Uma das evidências possíveis desse procedimento ocorre através da distribuição proporcionalmente desigual do tempo de acesso aos meios de comunicação eletrônicos.

O tempo destinado à aparição dos candidatos nos meios de comunicação compreende um aspecto da estratégia clássica adotada pelos partidos políticos para aproveitarem a oportunidade de veiculação na mídia eletrônica. É também um recurso de valorização dos votos de legenda a partir do tempo de mídia (Albuquerque e Dias, 2002b). Como os partidos sobrevivem e se destacam a partir da obtenção de cadeiras nas Casas Legislativas, é plenamente factível, portanto, reservar o maior tempo de aparição aos candidatos com maiores possibilidades de sucesso eleitoral e inibir a participação de outros. Ou seja, se o tempo de veiculação nos meios de comunicação é um recurso escasso aos partidos, é racional

²¹ Para se ter uma noção completa sobre as restrições quanto à veiculação na propaganda eleitoral (e partidária), ver artigos 45 e 53 da Lei nº 9.504, de 1997.

maximizar as chances de obtenção de cadeiras a partir de uma alocação desigual do tempo de acesso ao HGPE entre os candidatos do mesmo partido (ou coligação).

O uso dessas estratégias pode ser mais evidente nos partidos considerados pequenos²². Nesses casos, o tempo de mídia eletrônica pode ser alocado nos líderes partidários ou na fixação da identidade do partido. O uso desse mecanismo tem como principal objetivo persuadir os eleitores a votarem nesses candidatos com maior “probabilidade eleitoral” (Tavares, 1999). O PV, por exemplo, demonstra um elevado pragmatismo ao considerar que, no caso do tempo de mídia eletrônica,

(...) a comissão executiva deliberará sobre critérios de prioridade a eventuais candidatos ‘puxadores de legenda’, distribuição do tempo de televisão e rádio entre candidatos, e eventuais cortes de candidaturas por imposição da coligação proporcional decidida na convenção.

De maneira menos direta, esta estratégia é previsível nos demais partidos e foi analisada por David Samuels (1997), que verificou que, para as eleições de 1994 no Rio de Janeiro, o PT teria utilizado da prerrogativa estatutária para alocar o tempo disponível na promoção de um candidato considerado puxador de legenda, em detrimento dos demais. A estratégia adotada pelo PT nessa eleição, de acordo com o autor, foi a promoção do partido através de alguns candidatos, de modo a aumentar a votação na legenda. Ou seja, o tempo do HGPE foi utilizado para reforçar a reputação do partido perante o eleitorado.

A despeito das formas como são obtidos os recursos de campanha (principalmente, dinheiro e logística) pelos candidatos (ou comitês eleitorais), o acesso à propaganda política, nos veículos de radiodifusão, aos candidatos, individualmente, não se dá senão através dos partidos políticos. Como efeito, a cada disputa eleitoral, as preferências partidárias se sobrepõem às preferências dos candidatos de uma mesma legenda ou coligação na disputa pelos acessos aos espaços televisivos.

Esse aspecto pesa mais para aqueles que lutam por uma vaga no legislativo. Prevalecem as estratégias partidárias na disposição do tempo midiático entre os candidatos, porém sem o uso exclusivo da promoção da legenda. Mesmo com o princípio decisório

²² A esse respeito, Albuquerque e Dias (2002b) destacam a estratégia do PCdoB como favorável à preservação da identidade do partido. De acordo com os autores, o partido vem adotando, como estratégia de mídia, coligar-se com outros partidos de esquerda e lançar um número reduzido de candidatos, sempre aqueles com maior visibilidade, a cargos proporcionais e mantê-los candidatos por seguidas eleições, “ao ponto da imagem desses candidatos se fundir à imagem do próprio partido”. Um exemplo extremo é o caso do PRP, um partido nanico, que atribui aos presidentes das executivas nacional ou regionais o livre arbítrio para escolha dos candidatos que forem “aparecer nos programas gratuitos, e a quantidade de vezes que aparecerão”. Além dessas regras, que explicitam a presença das lideranças partidárias no horário eleitoral gratuito, este partido estabelece, também, que o presidente do diretório regional, “poderá a seu critério, aparecer nos referidos programas, para propagar os princípios e objetivos do partido, nos estados ou municípios, usando 1/3 do tempo de propaganda diária, destinado ao partido”.

centrado nos partidos, as disputas ocorrem também entre candidatos. Isso reforça, portanto, o peso das lideranças partidárias no uso e na distribuição desse recurso (Albuquerque e Dias, 2002b). Afinal, os espaços midiáticos garantidos aos partidos em períodos eleitorais são repassados aos candidatos por critérios internos de distribuição. Esse mecanismo dá forma à chamada “lista virtual²³” (Schmitt, Carneiro e Kuschnir, 1999), na qual os partidos (ou coligações) podem beneficiar determinadas candidaturas. Constitui-se, portanto, como mecanismo de “valorização das hierarquias partidárias” (Miguel, 2003).

Um dos efeitos desse critério seria o fato de que, a cada eleição, um número cada vez maior de candidatos acaba se “espremendo” no horário eleitoral gratuito no rádio e na TV. Nas disputas a cargos legislativos, o tempo destinado a cada candidato é tão escasso que resta ao candidato apenas pedir votos (Desposato, 2007) e dizer algo que o destaque dos demais. Esses aspectos reforçam a suposição sobre a proeminência dos partidos na arena eleitoral.

Tais questões, entretanto, merecem um pouco mais de atenção. É sabido que o controle partidário não garante, por si só, resultados favoráveis nas eleições, porém a centralização e o controle dos recursos públicos (dinheiro e mídia, principalmente), assim como o repasse entre as unidades subnacionais (e aos membros do partido), podem contribuir com os resultados. Portanto, o poder de controle se faz presente, principalmente, no ordenamento informal dos beneficiários dos recursos.

Além das questões referentes à distribuição dos espaços na mídia eletrônica para os partidos políticos (ou coligações), a divisão interna entre os candidatos em disputa eleitoral, combinada com a autonomia partidária, dá maior imprecisão aos estudos sobre essa questão e aos efeitos desse formato. Portanto, as análises efetuadas a partir das estratégias partidárias quanto ao uso do HGPE primam pela complexidade e pelo excesso de variáveis intervenientes, em especial se se procura analisar os efeitos da propaganda eleitoral nas eleições proporcionais, quando as estratégias partidárias se multiplicam²⁴.

Se o acesso aos meios de comunicação representa um fator importante para o sucesso nas campanhas eleitorais, o formato de distribuição desse tempo na mídia vai contribuir com o grau de competitividade eleitoral. A legislação prevê de forma clara o prêmio pelo desempenho passado atribuído aos partidos com maior número de cadeiras nas Casas Legislativas, mas essa mesma transparência não é observada na distribuição interna do tempo

²³ Para um desdobramento mais preciso desse argumento, ver Schmitt; Carneiro e Kuschnir, “Estratégias de Campanha no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral em Eleições Proporcionais”. In: Revista Dados, 1999.

²⁴ Os partidos menores têm a opção das coligações como forma de aumentarem o tempo de aparição nos horários cedidos para a propaganda eleitoral.

de veiculação da imagem dos candidatos a cargos eletivos, tampouco em relação ao dinheiro do caixa do diretório partidário (público e privado).

Ora, se os recursos estão centralizados nos órgãos de direção nacional dos partidos, há ainda uma outra forma de concentração (talvez mais expressiva), que é a forma de distribuição dos recursos aos partidos, conjugada com os efeitos da autonomia que possuem (Panebianco, 2005). Portanto, uma das formas de mensurar o peso dos partidos políticos na arena eleitoral pode ser realizada pelo volume de recursos que controlam e que utilizam, segundo suas estratégias de maximização de resultados. Isso em contraponto ao individualismo percebido nas campanhas para cargos proporcionais, quando os candidatos se ancoram, basicamente, em estratégias pessoais, competindo internamente com companheiros de legenda pelos votos (Shugart e Carey, 1995; Mainwaring, 2001; Ricci, 2002; Ames, 2003; Desposato, 2007). Enfim, as abordagens trabalhadas aqui podem apontar noutra direção, sem excluírem as verdades da primeira, obviamente.

Nas palavras de Thomas Stratmann (2005), *“money is an important ingredient for winning elections”*. Ele não se limita apenas às campanhas eleitorais mas representa um diferencial na estruturação partidária. Os partidos carecem de dinheiro para dar conta das suas atividades, assim como qualquer outra organização pública ou privada. O acesso aos recursos financeiros (ou não) contribui para o condicionamento tanto dos partidos como das disputas eleitorais. Embora não haja meios de rebater a relevância do dinheiro na política, também não há como desmerecer as preocupações que envolvem essa relação. Se, por um lado, a “democracia não tem preço”, por outro, ela necessita de partidos políticos e, parte desse custo para o seu funcionamento recai sobre o sistema partidário-eleitoral e as condições vigentes de competição entre os atores políticos, elementos essenciais para a consolidação do desenho democrático. Enfim, toda a estrutura de funcionamento do sistema partidário-eleitoral de alguma forma o encarece. Encarece também a representatividade. Portanto, pode desmerecer o princípio democrático de “cada cidadão, um voto”, dados os acessos diferenciados ao custeio partidário (em menor escala) e eleitoral como forma de “convencimento” dos eleitores. A quebra desse princípio simplesmente desconsidera a lógica da igualdade entre os cidadãos, levando em conta o peso do dinheiro no processo eleitoral. E assim o é em qualquer democracia.

CONCLUSÕES

Esta tese se encerra apontando alguns achados interessantes sobre o formato de financiamento partidário-eleitoral e os custos desse sistema no Brasil. Este trabalho não procurou solucionar problemas práticos, mas estudar a estrutura e o esquema de custeio e de financiamento dos partidos e das eleições ao longo do tempo. Os resultados encontrados aqui podem ajudar a entender um pouco mais sobre o custeio da democracia partidário-eleitoral e os impactos na competitividade desse sistema.

O financiamento político foi convertido em uma questão estratégica para partidos e candidatos. Representa um elemento essencial em qualquer democracia. Contudo, ao mesmo tempo em que se contempla a complexidade desse tema, os problemas a ele inerentes tendem a provocar situações de conflito e assumem cada vez mais notoriedade nos sistemas políticos modernos (Samuels, 2002; Nassmacher, 2003; Speck, 2004b; Stratmann, 2005).

Como bem assinalam analistas sobre o tema, há uma relação direta entre a amplitude e as lacunas de conhecimento que fazem parte da complexidade do assunto e as incertezas do terreno em que se pisa, pois, até onde se pode caminhar, o caminho é o das regras, mas não necessariamente se estende até o campo da empiria e das realidades que envolvem as relações entre dinheiro e política. Foi esse o mote que se procurou ressaltar ao longo do trabalho, a partir da análise das regras sobre o sistema de financiamento partidário-eleitoral.

O conhecimento que se tem sobre o tema é precário sob dois aspectos: no que se refere ao volume e à origem dos recursos envolvidos nas contribuições para as campanhas eleitorais; e quanto aos gastos partidários no custeio de suas atividades. Para esses mecanismos de financiamento e de custeio do sistema, a composição ocorre por duas vias possíveis: pública e privada. No primeiro caso, identificar a origem e o montante é tarefa um pouco mais simples, porque os valores são orçados e repassados aos partidos pelo poder público de forma direta, ou indiretamente, através da renúncia fiscal, também definida no orçamento. Quando se trata da participação privada, a responsabilidade pela transparência da movimentação financeira recai sobre o mercado e sobre os próprios partidos (e candidatos), portanto plausível de falseamento. Isso ressalta a presença de lacunas quanto aos dados relativos ao financiamento privado e torna difícil identificar o quanto o sistema movimenta – o quanto realmente se recebe e o quanto realmente se gasta – podendo denotar um certo distanciamento entre os dados oficiais (efetivamente trabalhados) e as finanças reais que

movem o sistema. Todavia, nesta tese, a denominação “corrupção eleitoral” remete apenas a um problema meramente metodológico¹.

O caminho que se percorreu nesta tese não cruzou com tais questões. A abordagem aqui foi outra. Pode-se dizer que se “fez um balanço” de todo o sistema para apresentar o padrão de financiamento partidário-eleitoral e, a partir dele, avaliar as prováveis consequências nas disputas políticas, na força dos partidos como instituições e na sua competitividade uns frente aos outros.

Foi com base no financiamento da política que se procurou construir os argumentos trabalhados ao longo da tese. As análises partiram do entendimento das regras. Primeiramente, as regras para o financiamento público direto, em que ficaram evidenciados alguns pontos importantes. Um foi o adensamento do volume de dinheiro público destinado aos partidos políticos, através do Fundo Partidário, a partir da segunda metade da década de 1990. Nesse momento, o fundo ganha *status* de um recurso fundamental no custeio dos partidos políticos. Ao ganhar em volume, assume um caráter mais estratégico ainda, como parte do leque de recursos controlados pela direção partidária, visto que o dinheiro do fundo só é repassado aos órgãos de direção nacional dos partidos, o que reforça a posição dessas organizações como atores estratégicos em qualquer arena. Outro aspecto que se pôde ressaltar foi o formato de distribuição desses fundos públicos. A leitura das regras e a análise dos dados apontaram para um sistema de financiamento cuja distribuição, ao menos da verba pública, reforça o caráter da proporcionalidade. Ganha mais dinheiro o partido com maior densidade de votos. Essa regra foi mantida ao longo dos anos e reforçada na última edição (até onde se analisou – legislação de 1995, com vigência até 2006).

Em outras palavras, considerando o aspecto da partilha do dinheiro público, a cláusula de exclusão já fazia parte do arcabouço legal brasileiro, porém, sem a proibição das manifestações partidárias de qualquer porte ou matiz. Com um detalhe: apesar de não haver restrições quanto ao funcionamento, também não são destinados fundos públicos expressivos aos chamados partidos nanicos. O grosso do dinheiro público vai para os grandes partidos, que passam a depender cada vez mais do Estado. Essa constatação pôde ser melhor visualizada no cálculo do número efetivo de partidos (NEP), com base na distribuição do dinheiro público. O índice do NEP se reduz. Isso equivale a dizer que o sistema partidário,

¹ A despeito do desconforto que as crises envolvendo corrupção eleitoral provocam nas democracias, acabam sempre ganhando uma conotação muito mais moral e menos institucional. Assim, os efeitos de qualquer crise nesse contexto não seriam sanados com a degola desse ou daquele político, mas com a reforma da estrutura institucional. Se o cerne das crises passa pelas instituições, da mesma forma as soluções transitam por esse caminho (Reis, 2007).

tomado pelo ângulo da distribuição dos fundos públicos, é “desviado” na direção de alguns poucos partidos e puxado por um mercado partidário oligopolizado, com quatro grandes partidos (PMDB, PT, PSDB e PFL), que recebem mais de 70% desse dinheiro. O percentual se alarga mais ainda ao serem considerados todos os partidos que romperam com a cláusula de desempenho, calculados a partir da participação nos votos para as eleições gerais de 2002: PMDB, PSDB, PT, PFL, PP, PTB, PDT, PSB e PL. Esses partidos absorvem mais de 95% do volume total dos recursos do Fundo Partidário.

Se o dinheiro público segue o rumo da proporcionalidade – mais recursos nos grandes (e médios) partidos – a redistribuição entre as unidades descentralizadas (diretórios regionais) acaba sendo uma prerrogativa apenas dessas legendas. Os demais não cumprem essa regra. Os partidos que redistribuem o dinheiro recebido do Fundo Partidário aos diretórios regionais não o repassam segundo as próprias definições estatutárias. Nenhum partido repassa às suas unidades descentralizadas a quantidade do dinheiro público estabelecida nas próprias regras. Distribui-se menos do que o previsto nos estatutos. Os dados apontam para a evidência do poder das direções partidárias no manuseio dos fundos públicos, mais ainda, quando são identificados os beneficiários entre os diretórios regionais. Com efeito, tem-se que o dinheiro público representa um elemento estratégico nas mãos dos partidos e, por sua vez, da direção partidária. O peso da proporcionalidade atribuído à distribuição dos recursos entre os partidos políticos aponta para uma estratégia factível, basicamente para os partidos com maior representação na Câmara dos Deputados. Os demais têm essa estratégia comprometida pelo simples fato de que os recursos recebidos do fundo não têm expressividade alguma para eles.

O dinheiro do fundo público acompanha as regras do financiamento partidário-eleitoral e é alocado nos órgãos de direção nacional dos partidos. Uma vez distribuído entre os partidos, o dinheiro segue o curso definido internamente, ou seja, vai ter expressividade na estruturação apenas dos diretórios nacionais. A mesma relevância que o dinheiro público tem junto aos órgãos de direção nacional não se evidencia para os demais *bureaux* partidários. Afinal, a redistribuição para esses diretórios descentralizados é praticamente irrelevante.

Ora, se os recursos públicos ficam centralizados nos órgãos de direção nacional, e se esses recursos não são redistribuídos aos demais diretórios dos partidos, a estruturação financeira desses *bureaux* partidários recai, principalmente, sobre as fontes privadas de custeio. Essa lógica se estende aos órgãos de direção nacional dos partidos menores. Mais ainda, por receberem pouco dinheiro do fundo público, as regras de financiamento os remetem, obrigatoriamente, ao sustento privado. Nesses casos, o aporte de dinheiro público é insuficiente para dar conta de toda a máquina partidária, seja nacional ou descentralizada.

Entre 50% e 95% das receitas orçamentárias de partidos como o PV, PPS, PCdoB, PMN e o PSTU são de origem privada². A maioria deles é de partidos mais à esquerda no espectro ideológico, e a maior parcela de suas receitas provém de contribuições de filiados, não de doações de empresas. Esses dados mostram que também os partidos menores se sustentam mais com recursos de contribuições privadas, oriundas de membros do partido. Contrariamente, os partidos com maior representatividade eleitoral garantem uma parcela expressiva do custeio da máquina partidária (dos órgãos de direção nacional) com o dinheiro público. Isso ao que parece, deixa em evidência a aproximação dos partidos oligopolísticos do Estado, no sentido de buscarem fontes permanentes para o seu custeio

Os resultados encontrados se estendem às análises dos repasses públicos indiretos, nesse caso, o horário eleitoral gratuito, com a diferença de que as regras de distribuição do tempo midiático entre os partidos são diferentes. O tempo de mídia, mensurado através da propaganda partidária – não considerada a propaganda eleitoral – demonstra a mesma prevalência junto às maiores legendas do quadro partidário brasileiro, que consomem mais de 85% do tempo total. Porém, para o financiamento público indireto, a divisão entre esses partidos é a mesma. Não há distinção, em se tratando de mídia nacional, entre eles.

Assim como no caso do Fundo Partidário, em que os repasses aos partidos colocam em pauta a autonomia e o poder de despacho nas lideranças partidárias, em se tratando do HGPE, essa centralidade se agudiza. O monopólio da mídia eletrônica (rádio e televisão) nas mãos dos partidos políticos reforça o poder dessas agremiações, não apenas na arena parlamentar, mas também na arena eleitoral, visto que o alcance desses veículos de comunicação confere aos partidos um diferencial competitivo essencial. O tempo de aparição faz toda a diferença.

Acontece que a mídia é cara, e a monetarização do benefício público, oferecido através do horário eleitoral gratuito, alcança números bem mais expressivos que os recursos públicos diretos. Mesmo se se considerar o valor da renúncia fiscal, os números são maiores. Em outras palavras, a participação pública no financiamento indireto, levando-se em conta apenas os espaços midiáticos, alcança um peso relevante no custeio e na manutenção do sistema partidário-eleitoral brasileiro. E não seria possível doutra forma, de tão caro que é. Ou seria, sim, porém, com resultados mais previsíveis. Portanto, é um recurso caro, essencial e exclusivo dos partidos políticos e tão estratégico que sequer é mencionada a forma de distribuição interna desse recurso nos estatutos partidários. Esse fato remete a decisões *ad hoc*

² Esses não são valores absolutos menores. Na média, para o período, o valor das receitas privadas superaram R\$500 mil, sendo que, no caso do PCdoB, os valores médios foram de R\$1,3 milhão para o período.

por parte das lideranças partidárias. São, dessa forma, incentivos definidos com base nas regras que, por sua vez, concentram tanto o recebimento como a redistribuição desses recursos nas mãos dos partidos e das suas lideranças.

Um modo mais fácil de se perceber o peso desse recurso (e dos demais) no custeio do sistema partidário-eleitoral poderia ser apresentado em forma de percentagens do total do financiamento. Assim, em termos do custo monetário do sistema partidário-eleitoral, numa “simulação” do que seria o cálculo do benefício público decorrente da propaganda midiática, o HGPE alcançaria algo em torno de 71% do volume total, seguido de longe pelo financiamento privado (declarado) para as eleições, que representaria um volume próximo de 20% . A renúncia fiscal concedida às emissoras de radiodifusão, pela veiculação do horário eleitoral gratuito, representaria 6% desse total; e o dinheiro do Fundo Partidário, 2% do “custo” final. As outras duas formas de custeio desse sistema trabalhadas ao longo desta tese, o financiamento privado contínuo e a imunidade tributária concedida aos partidos (apenas relativas aos órgãos de direção nacional), teriam pouca expressividade. Porém, é necessário que se destaque o caráter descentralizado (diretórios subnacionais e comissões provisórias) das arrecadações partidárias que, por sua vez, se refletiriam no valor da imunidade tributária. Se aumenta a arrecadação privada e a movimentação financeira dos partidos, por consequência, a imunidade tributária aumenta proporcionalmente.

As regras de financiamento – as normas gerais combinadas com os estatutos partidários – denotam a proeminência das lideranças partidárias, seja na estruturação e no funcionamento dos partidos, como também nas estratégias eleitorais. A estrutura de financiamento e o poder dos partidos são, portanto, consequências das regras, que se refletem no controle dos recursos públicos e no seu repasse, tanto para as unidades descentralizadas dos partidos, como para sua distribuição interna. Afinal, se os recursos importam para as eleições, quem os controla também ganha significância na arena eleitoral. Em outras palavras, o padrão de incentivos orçamentários é propiciado pelas regras que, por sua vez, reforçam a importância dos partidos políticos e concedem poder às suas lideranças.

Ora, se as regras definidas internamente pelos partidos políticos, através dos seus estatutos, oferecem um atributo de insulamento às decisões das lideranças partidárias, por outro lado elas resguardam um componente estratégico importante. E se as regras decisórias abrem margem para o uso dessa estratégia, com toda certeza serão utilizadas de acordo com critérios particularistas ou, na melhor das hipóteses, partidários. Afinal, se as regras permitem a utilização estratégica dos recursos públicos (diretos e indiretos), por sua vez, estes serão utilizados pelas lideranças partidárias para a maximização das suas preferências, sejam elas

quais forem. Portanto, o controle dessa “zona de incerteza” coloca esses atores em uma posição privilegiada em qualquer arena política.

Os recursos de origem privada têm um curso parecido com o caminho percorrido pelo dinheiro público. À exceção do período eleitoral, as doações e as contribuições podem ser feitas unicamente aos partidos políticos e a qualquer tempo, com a diferença de que, nesse caso, as doações privadas não têm centralidade nos órgãos de direção nacional dos partidos. A estrutura de captação de recursos privados é uma prerrogativa de qualquer *bureau* partidário, em qualquer unidade federativa, e se destaca por duas contas de receita, em específico: contribuições e doações. A primeira refere-se aos filiados e aos ocupantes de cargos eletivos (e comissionados). A outra refere-se às doações do mercado privado, propriamente dito. A expressividade dos números se reveza. Em anos não-eleitorais, as contribuições superam o volume das doações. Já nos anos eleitorais, ocorre o inverso. Do total das receitas privadas dos partidos, essas duas contas correspondem a algo próximo de 80% do total recebido de fontes privadas. Enfim, os dados coletados seguem a uma lógica esperada, em relação ao custeio privado para anos eleitorais e não-eleitorais.

A análise dos demonstrativos das receitas dos órgãos de direção nacional dos partidos permite algumas considerações. A participação pública no custeio da máquina partidária tem mais peso para partidos com maior representatividade na Câmara dos Deputados: PP, PTB, PMDB, PDT, PFL, PL, PSDB, PSB e PT. Ou por outro lado, os partidos oligopolísticos tornam-se cada vez mais dependentes do custeio permante do Estado. Entre eles, a menor dependência do dinheiro público, em termos médios para o período de 1998 a 2006, é do PT, com 68%, e do PSB, com 72%. Para os demais partidos, a representatividade do dinheiro público no orçamento ultrapassa a média dos 90% da receita total. A razão entre os recursos públicos e privados cai em ano eleitoral, quando os partidos captam mais dinheiro no mercado. Essa participação privada no montante das receitas partidárias vai ter um destaque maior a partir das eleições gerais de 2002, em especial para as eleições gerais de 2006. Nesse ano, a participação privada no custeio da máquina partidária, especialmente para o PT, contribuiu com 62% do total das receitas provenientes de fontes privadas e, para o PSDB, com 40%, seguidos, mais de longe, pelo PSB, com 30% de receita privada, e o PFL, com 29% do total de suas receitas. Além disso há a questão relativa às contribuições de parlamentares e de ocupantes de cargos comissionados. Esses aportes financeiros indicam o “bom negócio” (nos termos de Maurice Duverger) que representa o sucesso eleitoral para os partidos.

As receitas de origem privada destinadas aos partidos não exercem peso tão significativo no financiamento eleitoral, como no próprio custeio da máquina partidária.

Comparados às doações efetuadas para as campanhas eleitorais (em especial para candidatos), os números destinados aos partidos (apenas os órgãos de direção nacional) representam pouco mais que 5%, considerando-se os valores declarados para o exercício de 2006 e para as eleições gerais do mesmo ano. Nesse caso, desconsidera-se o fato de que os diretórios regionais, municipais e as comissões provisórias, espalhadas por todo território nacional, podem receber diretamente aportes de recursos privados, além de as doações efetuadas diretamente aos candidatos e comitês eleitorais serem mais expressivas. Se, por um lado, tal questão pode ser explicada, em parte, pelo sistema eleitoral de lista aberta, onde os candidatos se digladiam com outros por recursos privados, o que denota o caráter personalista das disputas eleitorais, por outro, esconde a força partidária na arena eleitoral. A presença dos partidos nessa arena não se daria apenas como coadjuvantes do processo eleitoral, mas se reforça pelas regras de distribuição e de repasse dos recursos públicos (diretos e indiretos). Afinal, entre as formas de custeio do sistema partidário e, também eleitoral, o financiamento público é eminentemente centrado nos partidos, o que não os impede de receberem financiamento privado. Já o custeio individualizado das campanhas eleitorais, ou remete à capacidade de captação de recursos no mercado pelos próprios candidatos (ou comitês), ou recai na dependência de repasse dos partidos políticos (ou coligações).

Tais realidades, nas mais diferentes democracias, trazem à tona o paradoxo em que, se as eleições são realmente mecanismos eficazes de *accountability* (O'Donnell, 1998), ao mesmo tempo também são, em alguma medida, *unaccountables*, dadas as distorções que proporcionam, em função do mecanismo de financiamento eleitoral e de uma aparente fragilidade institucional (Speck, 2002; Calle, 2004) para identificar, punir e coibir episódios ímprobos, na relação entre dinheiro e política.

As análises não se prenderam unicamente aos estudos sobre o financiamento das campanhas eleitorais. A proposta foi um pouco além disso. Buscou-se identificar os custos do próprio sistema partidário-eleitoral no Brasil. Afinal “se a democracia realmente não tem preço”, o sistema partidário-eleitoral tem. Um custo tanto público quanto privado. Os dados apontaram em direção contrária a uma “lógica míope” de que o dinheiro privado daria conta da maior parte do sustento de partidos e das eleições no Brasil. Em outras palavras, a participação pública representa uma parcela importante no custeio e no funcionamento do sistema partidário-eleitoral brasileiro ao longo dos anos, eleitorais ou não. Do que se pôde mensurar em recursos e benefícios públicos destinados ao custeio do sistema partidário-eleitoral brasileiro em valores reais, o montante pode ultrapassar a cifra de R\$6,2 bilhões! Isso significa uma interferência pública expressiva, que, ao fim e ao cabo, contribui para a

competitividade do sistema. Tal constatação remete a um pouco de parcimônia quando se pensa na “melhor” reforma do sistema partidário-eleitoral em sua totalidade e do sistema de financiamento, em particular. O dorso do custeio desse sistema já é público, e não é barato.

Enfim, qualquer reforma que se pense há que levar em conta esse cálculo. As reformas decididas na canetada e sob a luz de cismas e escândalos podem complicar um pouco mais o quadro político e evidenciar o dito de que, “por pior que esteja a situação, ela *sempre* pode piorar”³. Isso porque, se as reformas das regras do sistema partidário-eleitoral não têm a capacidade de blindar a democracia dos efeitos dessas mesmas regras, talvez o problema seja institucional e mais complexo do que se imagina. Pelo grau de complexidade apresentado, as formas e as reformas dos sistemas de financiamento do sistema partidário-eleitoral não resultam de um consenso, seja ele qual for. Não porque sejam menos urgentes, mas, possivelmente, porque trazem mais desconforto que benefícios. Afinal, se as regras que delineiam as formas de financiamento do processo partidário-eleitoral são formadas (e reformadas) pelos atores políticos envolvidos, melhor seria se as mudanças não os afetassem negativamente. Ao contrário, que fossem benéficas aos propósitos dos seus idealizadores. A resposta a essa questão não pode ser simplista, pois envolve uma série de condições e que, ao fim e ao cabo, pode resultar no maior ou menor grau de competitividade, ao se considerar o peso que o dinheiro exerce no sucesso dos partidos e das eleições.

³ Ver Bruno W. Reis. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. In: Revista Plenarium. - Ano IV, n. 4 - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, A. de & DIAS, M. R. Propaganda Política e a Construção da Imagem Partidária no Brasil: Considerações Preliminares. In: Civitas – Revista de Ciências Sociais vol.2, nº2. Porto Alegre, dezembro de 2002a.
- ALBUQUERQUE, A. de & DIAS, M. R. Partidos Políticos em Campanha: notas para uma metodologia de análise da propaganda política na televisão. In: XXVI Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2002b.
- ALDÉ, A. & DIAS, H. Intervalo surpresa: *spots* eleitorais na campanha municipal de 1996. Revista Comunicação & Política, vol.1, janeiro/abril de 1998.
- ALVES, A. N. S. Arrecadação, gastos eleitorais e prestação de contas. In: Revista Paraná Eleitoral, nº19, julho de 1994. Disponível em: http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=93, acessado em 12/09/2007.
- AMES, B. Os Entraves da Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- ANDREIS, T. F. Cartelização e Financiamento Público dos Partidos Políticos: uma análise da democracia brasileira. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da PUC-RS, 2008.
- ANSOLABEHERE, S.; GERBER, A. S. & SNYDER JR., J. M. Corruption and Growth of Campaign Spending. Edited by Gerald C. Lubenow. A User's Guide to Campaign Finance Reform. Ed. Rowman & Littlefield, 2001.
- ARGANDEÑA, A. La Financiación de los Partidos Políticos y la Corrupción en las Empresas. Papeles de Ética, Economía y Dirección, nº6, 2001. Disponível em: http://www.profesionalesetica.com/descargas/downloads/downl_155_1.pdf, acessado em 14/08/2006.
- ARNOLD, R. D. The Logic of Congressional Action. New Haven: Yale University Press, 1990.
- AZEVEDO, F. A. Imprensa, Campanha Presidencial e Agenda de Mídia. In: RUBIM, A. A. C. (org.). Mídia e Eleições de 1998. Facom/UFBA: Salvador, 2000.
- AZEVEDO, F. A. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. In: Opinião Pública, Campinas, vol. 12, nº1, abril/maio de 2006, p. 88-113.
- BEZERRA, M. O. Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 1999.
- BORBA, F. M. Razões para a escolha eleitoral: a influência da campanha política na decisão do voto em Lula durante as eleições presidenciais de 2002. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.
- BRAGA, M. S. S. & GRACIA, E. O. Oligarquização Partidária: estudo sobre a organização interna e das principais lideranças do PSDB e PP. In: 5º Encontro Nacional da ABCP. UFMG, Belo Horizonte, julho de 2006. Disponível em http://starline.dnsalias.com/abcp/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_14_49_51.pdf, acessado em 21/08/2008.
- BRITTOS, V. C. & NAZÁRIO, P. M. Em busca de maior diversidade. In: Observatório da Imprensa – ABERT, janeiro de 2007. Disponível em: http://www.abert.org.br/D_mostra_clipping.cfm?noticia=102687, acessado em 21/09/2008.
- CALLE, H. de la. Financiamento Político: público, privado, mixto. In: GRINER, S. & ZOVATTO, D. (eds.). De Las Normas Las Buenas Prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina. Organización de los Estados Americanos (OEA) y Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). San José, 2004.

CAMANDUCAIA, N. S. L. Multas Eleitorais *versus* Fundo Partidário: ficção ou realidade? Monografia de conclusão de curso de Especialização, Anamages. Belo Horizonte, 2006.

CAMAROTTI, G. & DE LA PEÑA, B. Memorial do Escândalo: os bastidores da crise da corrupção no governo Lula. São Paulo: Geração Editorial, 2005.

CASAS, K.; RUBIO, D. F. & NIARCHOS, C. El Estado del Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina. In: RELATORÍA, Foro Latinoamericano sobre Financiamiento de Partidos Políticos. Casals & Associates, Inc. Transparencia Perú. Lima, octubre de 2004.

CHASQUETTI, D. & PIÑEIRO, R. El financiamiento de los partidos políticos en Uruguay: un problema de calidad de la democracia. Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2002. Disponível em: http://www.espectador.com/principal/documentos/financiamiento_partidos_chasqueti.doc, acessado em 23/10/2006.

CINTRA, A. O. O Congresso brasileiro: é preciso mudanças? Exame de algumas propostas; In: NICOLAU, J. & POWER, T. J (orgs.). Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

COLLOR DE MELLO, P. Passando a limpo: a trajetória de um farsante. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1992.

CONTI, M. S. Notícias do Planalto: a imprensa e Fernando Collor. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

CPqD. Cadeia de Valor – Funttel: Política Regulatória: panorama brasileiro atual – Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital (Modelo de Implantação – OS40539). PD.30.12.36A.0002A/RT-06-AB. Campinas, outubro de 2004. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/arquivos/MapeamentoCadeiadeValor-CPQD.pdf>, acessado em 25/10/2007.

DAHL R. A. Um Prefácio à Teoria Democrática. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1989.

DESPOSATO, S. W. Reforma política brasileira: o que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer. In: NICOLAU, J. & POWER, T. J (orgs.). Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

DIAS, H. Mídia e Política: A Cobertura de O Globo e a Eleição Municipal do Rio em 1992. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

DIAS, M. A Mentira das Urnas: crônica sobre dinheiro e fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.

DUTRA, E. IBAD: sigla da corrupção. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1963.

DUVERGER, M. Os Partidos Políticos. 2ª ed, Rio de Janeiro: Zahar, UnB, 1980.

EWING, K. D. Money, Politics and Law: a study of electoral campaign finance reform in Canada. Oxford: Oxford University Press, 1992.

FALCÃO, C. & BARROS, F. Dez anos de silêncio. Brasília: LGE Ed., 2004.

FENNO, R. F. The House Appropriations Committee as Political Systems: The Problem of Integration. In: Comparative Legislative Systems. New York, The Free Press, 1971.

FERNANDES, L. V. S. Prestação de contas como mecanismo de controle da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais. Escola Judiciária Eleitoral – TSE, 2007. (mimeo)

FIERRO, C. N. Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral: estudio comparado de 19 países de América Latina. IFE, Organización de los Estados Americanos, 1ª ed. 2005.

FIGUEIREDO, A. C. Instituições e Política no Controle Executivo. In: Revista Dados de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 44, nº4, 2001.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais. In: Revista Plenarium. Ano IV, nº4 – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

FIGUEIREDO, L. Morcegos Negros: PC Farias, Collor, máfias e a história que o Brasil não conheceu. Rio de Janeiro: Record, 2000.

FIGUEIREDO, L. O Operador: como (e a mando de quem) Marcos Valério irrigou os cofres de PSDB e do PT. Rio de Janeiro: Record, 2006.

FIGUEIREDO, M. Reforma do Sistema Político: representação, partidos e eleições. In: PEPPE, A. M. e LESBAUPIN, I. (orgs.). Revisão constitucional e Estado Democrático. Rio de Janeiro/São Paulo: Centro João XXIII/Edições Loyola, 1993.

FIGUEIREDO, M.; ALDÉ, A.; DIAS, H. & JORGE, V. L. Estratégias de persuasão em eleições majoritárias: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral. Serie Estudos IUPERJ, Rio de Janeiro, vol. 100, 1998.

FIGUEIREDO, M. & ALDÉ, A. Intenção de Voto e Propaganda Política: efeitos e gramáticas da propaganda eleitoral. In: Actas do III Sopcom, VI Lusocom e II Ibérico – vol. IV, 2005. Disponível em: <http://bocc.ubi.pt/pag/figueiredo-alde-intencao-voto-propaganda-politica.pdf>, acessado em, 18/12/2007.

FIGUEIREDO, R. & COUTINHO, C. A eleição de 2002. Opinião Pública, Campinas, vol. IX, nº2, outubro de 2003, pp. 93-117.

FLEISCHER, D. Political Corruption and Campaign Financing: Brazil's Slow Shift towards Anti-Corruption Laws. XX Congress of the Latin America Studies Association (LASA), Guadalajara, México, abril 1997. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/fleischer.pdf>, acessado em 12/07/2006.

FLEISCHER, D. Além de Collorgate: perspectivas de consolidação democrática no Brasil via reformas políticas. In: ROSENN, K. S. & DOWNES, R. (orgs.). Corrupção e Reforma Política: o impacto do *impeachment* de Collor. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000a.

FLEISCHER, D. Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais. In: Cadernos Adenauer, nº10, 2000b.

FOX, J. Civil Society and Political Accountability: propositions for discussion. Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 2000. Disponível em: <http://kellogg.nd.edu/events/pdfs/Fox.pdf>, acessado em: 14/07/2006.

FUENTES, C. A. Democracia en Chile: instituciones, representación, y exclusión. Paper presentado en el XXVI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA. Puerto Rico: march 2006. Disponível em <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1602>, acessado em 22/10/2008.

GEDDES, B. & RIBEIRO NETO, A. Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In: ROSENN, K. S. & DOWNES, R. (orgs.). Corrupção e Reforma Política: o impacto do *impeachment* de Collor. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

GOMES, W. Propaganda Política, Ética e Democracia. In: MATOS, H. (org.). Mídia, Eleições e Democracia. Scritta: São Paulo, 1994.

GOMES, W. S. O Sistema Da Política Mediática. In: BALOGH, A.; ADAMI, A.; DROGUETT, J. & CARDOSO, H. (orgs.). Mídia, Cultura, Comunicação. São Paulo: Arte e Ciência, 2002, v., p. 261-286.

GOMES, W. Negociação política e comunicação de massa. In: XII Encontro Anual da Compós. Recife, junho de 2003. Disponível em <http://www.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/Wilson.pdf>, acessado em 17/08/2007.

GOUVEIA, E. C. A Mídia na Campanha Pré-Eleitoral: o caso da Governadora Roseana Sarney. Pós-Graduação em Gestão Estratégica em Comunicação Organizacional e Relações

Públicas. Escola de Comunicação e Artes – Departamento de Relações Públicas da USP, 2002.

GRINER, S. & ZOVATTO, D. (orgs.). De las Normas a las Buenas Prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina. Publicado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). San José, 2004.

GUARDIA, E. R. O Regime Fiscal Brasileiro. Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Departamento de Economia (FEA), São Paulo. Tese de Doutorado, 1999.

GUTIERRES, Marcelo. A influência do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral na escolha do voto. In: Agência USP de Notícias, 19/08/2002. Disponível em <http://www.usp.br/agen/bols/2002/rede1029.htm>, acessado em 23/07/2007.

GUTIÉRREZ, E. G. Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. México D.F, 2003.

HALL, P. & TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. Submitted to Political Studies, 1996.

HALL, P. & TAYLOR, R. C. R. As Três Versões do Neo Institucionalismo. Revista Lua Nova. nº58, outubro de 2003.

HERZ, D. Em teste a ação da sociedade civil. In: Revista Teoria e Debate, nº25, 1994.

HODESS, R. ¿Qué es la corrupción política? Informe Global de la Corrupción. Transparency Internacional, 2004. Disponível em http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/307_7_1_Que_es_la_corrupcion_politica.pdf, acessado em 23/10/2006.

JARDIM, M. Palanque eletrônico em eleições locais: aspectos do acesso dos municípios ao HGPE na televisão. In: Revista de Sociologia e Política. Curitiba, nº22, p. 45-58, junho de 2004a.

JARDIM, T. A Regulamentação Legal dos Partidos Políticos no Brasil. In: Revista Paraná Eleitoral, nº52, abril de 2004b. Disponível em http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=189, acessado em 17/03/2006.

JEFFERSON, R. Nervos de Aço: um retrato da política e dos políticos no Brasil. Roberto Jefferson em depoimento a Luciano Trigo. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

JEFFREY, M. The Political Economics of Campaign Finance. The Independent Review, v.III, nº4, spring 1999, pp. 537–547.

JOBIM, N. & PORTO, W. C. Legislação Eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. vol.III

JORGE, V. L. Meios de comunicação de massa e Poder Legislativo. Uma análise da cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros, 1985 a 1990. Tese de Doutorado. IUPERJ, 2003.

KATZ, R. S. & MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy. Party Politics. vol.1. nº1, 1995.

KATZ, R. S. & MAIR, P. The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational in Twentieth-Century Democracies. Ed. by GUNTHER, R.; RAMÓN-MONTERO, J. & LINZ, J. Political Parties: Old Concepts and New Challenges. Oxford University Press, 2002.

KINZO, M. D’A. G. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 19, nº54, 2004.

KINZO, M. D’A. G. Os Partidos no Eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 20 nº57, 2005.

KOELBLE, T. The new institucionalism in Political Science and Sociology. In: Comparative Politics, New York, vol.27, nº2, 1995.

KRIEGER, G.; RODRIGUES, F. & BONASSA, E. C. Os Donos do Congresso: a farsa na CJPI do Orçamento. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

KREHBIEL, K. Information and Legislative Organization. Ann Arbor, The University of Chicago Press, 1991.

KRUEGER, A. O. The political economy of the rent-seeking society. In: American Economic Review. vol. 64, 1974.

LAGUARDIA, J. M. G. Dinero y Política: la cuadratura del círculo de la democracia en América Latina. In: Boletín Mexicano de Derecho Comparado Nueva Serie Año XXXIII, nº99, septiembre/diciembre 2000. Disponível em <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/99/art/art2.pdf>, acessado em 23/07/2006.

LIMA, V. A. Propaganda Política no Rádio e na Televisão. In: MATOS, Heloísa (org.). Mídia, Eleições e Democracia. Scritta: São Paulo, 1994.

LIMA JÚNIOR, O. B. de. Instituições Políticas Democráticas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

MAIA, C. Política é ciência. In: Quem é? ZALUAR, A. (*et al*). Rio de Janeiro: Renavan, 1998.

MAINWARING, S. Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil. In: Revista Lua Nova, nº28-29, 1993.

MAINWARING, S. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil. Stanford, Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, S. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, Mercado Aberto/FGV, 2001.

MAIR, P. Party Organizations: from civil society to the State. In: KATZ & MAIR (orgs.). How Parties Organize. Sage Publications, 1994.

MANUAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA: UNA GUÍA PARA FOMENTAR LA TRANSPARENCIA EN LAS DEMOCRACIAS EMERGENTES. Serie de Publicaciones Técnicas. Número del documento, PN-ACR-223. Washington, 2003. Disponível em http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/mip_spanish.pdf, acessado em 12/08/2005.

MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. Elaborating the New Institutionalism. Centre for European Studies. University of Oslo. Working Paper nº11, march 2005.

MARQUES, E. C. Estado e Empreiteiras na Comunidade de Políticas Urbanas no Rio de Janeiro. In: Revista Dados, vol.42 nº2 Rio de Janeiro, 1999.

MARQUES, J. R. A democratização da mídia em debate. In: Primeira Página, Associação Brasileira de Imprensa (ABI), de maio de 2006. Disponível em <http://www.abi.org.br/primeirapagina.asp?id=1456>, acessado em 21/12/2006.

MEDINA, H. Horário eleitoral isenta TVs de R\$ 121 mi em impostos: a propaganda gratuita dos partidos políticos neste ano, no rádio e na TV, vai custar caro aos cofres do governo. In: Folha de São Paulo, A-4, de 31/03/2002. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u30772.shtml>, acessado em 24/03/2008.

MEDRADO, C. E. S. A. Tributação versus imunidade tributária dos partidos políticos um privilégio? Aspectos históricos evolutivos justificadores da concessão. Monografia (Especialização em Direito do Estado) – Associação Educacional Unyahna, 2006.

MELO, C. R. Presidencialismo e estabilização relativa do sistema partidário brasileiro. In: 3º Encontro Nacional da ABCP. Niterói, julho de 2002a (mimeo).

- MELO, C. R. Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.
- MELO, C. R. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, C. R. & SÁEZ, M. A. A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- MENDES, S. J. *Spots* Eleitorais: as restrições na eleição de 1998. In: RUBIM, Antônio A. C. (org.). Mídia e Eleições de 1998. FACOM/UFBA: Salvador, 2000.
- MENEGUELLO, R. PT: a formação de um partido, 1979-1982. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- MICHELS, Robert. A Lei de Ferro da Oligarquia. In: SOUZA, Amaury de (org). Sociologia Política. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- MIGUEL, L. F. Mídia e Eleições: a campanha de 1998 na Rede Globo. In: Revista Dados, vol. 42, nº2, 1999.
- MIGUEL, L. F. Influência e resistência: em busca de um modelo complexo da relação mídia/política. In: 10º Compós – Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2001, Brasília, 2001. v. 1. p. 1-1.
- MIGUEL, L. F. Mídia e carreira política: alguma teoria e o caso do Brasil. In: 11º Compós – Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Rio de Janeiro, 2002. v. 1. p. 1-15.
- MIGUEL, L. F. Discursos cruzados: telenoticiários, HPEG e a construção da agenda eleitoral. In: 12º Compós – Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Recife, 2003. v. 1. p. 1-13.
- MIZRAHI, Y (*et al*). La Corrupción en América Latina: Estudio Analítico basado en una revisión Bibliográfica y Entrevistas. American Accountability Anti-corruption Project, Casals & Associates, USAID, 2004. (mimeo)
- NASSMACHER, K.H (ed.). Foundations for Democracy: approaches to comparative political finance. Baden-Baden, Nomos Publishers, 2001.
- NASSMACHER, K.H. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. In: AUSTIN, R. & TJERNSTRÖM, M. (eds.). Funding of Political Parties and Elections Campaigns. Stockholm: Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2003. Disponível em http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/chapter_1.pdf, acessado em 18/08/2006.
- NICOLAU, J. Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994). Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.
- NICOLAU, J. A volatilidade eleitoral nas eleições para a Câmara dos Deputados brasileira (1992-1994). XXII Encontro Anual da Anpocs, 1998. (mimeo).
- NICOLAU, J. Propostas para a reforma do sistema de financiamento de campanhas no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, julho, 2005. (mimeo).
- NICOLAU, J. Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma do sistema eleitoral no Brasil. Disponível em <http://jaironicolau.iuperj.br/home.html>, acessado em 12/06/2008.
- NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: NICOLAU, J. & POWER, T. J (orgs.). Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- NJAIM, H. Financiamiento de la Política. In: MANUAL DE GERENCIA POLITICA: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, 2003. Disponível em www.georgetown.edu.pbda/parties, acessado em 27/11/2006.
- NJAIM, H. Financiamiento Político en los países Andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. In: GRINER, S. & ZOVATTO, D. (eds.). De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina. Publicado por la Organización de

los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). San José, 2004.

NORRIS, P. The evolution of election campaigns: Eroding political engagement? Paper for the conference on Political Communications in the 21st Century, St Margaret's College, University of Otago, New Zealand, January 2004. Disponível em <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Acrobat/Otago%20The%20Evolution%20of%20Electio%20Campaigns.pdf>, acessado em 24/04/2006.

NORTH, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico. Instituto Liberal do Rio de Janeiro, 1992.

OLIVEIRA, L. A. de. A Disputa Política na Televisão: Uma análise das estratégias discursivas dos candidatos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. In: Revista Lua Nova, 1998. vol. 44: 27-52.

OLSON, M. A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

PACHECO, C. Marketing eleitoral: a política apolítica. In: Revista Comunicação & Política, n.s., vol.1, agosto/novembro, 1994.

PALDA, F. Campaign Finances: an introductory essay. By Filip Palda, March 2002. Disponível em <http://129.3.20.41/eps/pe/papers/0209/0209005.pdf>, acessado em 18/05/2006.

PANEBIANCO, A. Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEIXOTO, V. M. Modelos de financiamento de campanhas e accountability: uma análise comparativa e um teste de hipótese. In: XXIX Encontro Anual da Anpocs, outubro de 2005. (mimeo).

PEREIRA, C. & RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. In: Revista Dados. vol. 44, nº2, 2001.

PERES, P. S. & ROMA, C. Programa partidário e Ação Estratégica das Lideranças: PT e PSDB em perspectiva comparada. In: III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Niterói, julho de 2002. v. 01. p. 18-18.

PESCHARD, J. Transparencia y Partidos Políticos. Serie Cuadernos de transparencia, nº8, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México, septiembre de 2005. Disponível em <http://cgpp.jalisco.gob.mx/images/Transparencia%20y%20partidos%20politicos.pdf>, acessado em 06/04/2006.

PFEIFFER, S. Vote Buying and its Implications for Democracy: evidence from Latin America. In: TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Global Corruption Report 2004: Special Focus: Political Corruption. GCR, 2004, p. 76-83.

PINTO-DUSCHISKY, M. Financing Politics: a global view. In: Journal of Democracy. vol.13, nº4, October 2002.

PNUD, Proporcionalidad en la Representación via Partidos Políticos: Votos para Partidos que no Lograron Obtener Bancas, 1994–2002, 2004.

POIRE, A. From the Public Interest to the Poisoned Subsidy: public funding of political parties in democratizing countries. In: Harvard University. Version 1.1, February 2006a. Disponível em <http://www.innovations.harvard.edu/cache/documents/11690.pdf>, acessado em 22/07/2007.

- POIRÉ, A. Elements for a Theory of Political Finance. In: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Working Paper RWP06-014, abril 2006b. Disponível em <http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP06-014>, acessado em 22/07/2007.
- PORTO, M. As Eleições Municipais em São Paulo. In: MATOS, H. (org.). Mídia, Eleições e Democracia. São Paulo: Scritta, 1994.
- PORTO, M. & GUAZINA, L. S. A Política na TV: o horário eleitoral da eleição presidencial de 1994. In: Revista Contracampo. Niterói, vol.3, janeiro/junho de 1999, p.5-33.
- PRADO, L. Transportes e corrupção: um desafio à cidadania. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.
- PRZEWORSKI, A. Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- PRZEWORSKI, A. O Estado e o Cidadão. In: Seminário Internacional e a Reforma do Estado, 1998. (mimeo).
- REIS, A. A dança dos números: o impacto das pesquisas eleitorais nas estratégias de comunicação do HGPE nas eleições de 2000 em São Paulo. In: XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Belo Horizonte, setembro de 2003. Disponível em http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003_NP03_reis.pdf, acessado em 12/16/2008.
- REIS, B. P. W. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. In: Revista Plenarium. Ano IV, nº4 - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.
- REIS, F. W. Política e Racionalidade: problemas de teoria de uma sociologia crítica da política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000a.
- REIS, F. W. Mercado e Utopia: teoria política e sociedade brasileira São Paulo: Edusp, 2000b.
- RIAL, J. Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación. In: GRINER, Steven & ZOVATTO, Daniel (eds.). De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina. Publicado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). San José, 2004.
- RIBEIRO, M. de F. & MAZETO, C. S. A Imunidade dos Partidos Políticos e suas Repercussões no Contexto Econômico e Social. In: PEIXOTO, M. M. (coord.). Imunidade Tributária. São Paulo: MP Ed., 2005.
- RICCI, P. Conexão eleitoral e estratégias legislativas: hipóteses e evidências para o caso brasileiro. In: III Encontro ABCP, Niterói, 2002.
- RIEDINGER, E. A. Como se faz um Presidente: a campanha de JK. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.
- ROCHA, C. A. A. & SANTOS, E. A. G. C. Tempo de Exposição no Horário Eleitoral Gratuito e Probabilidade de Vitória. In: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2002. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/conleg/artigos/direito/Correlacaoentretempo.pdf>, acessado em 07/11/2007.
- RODRIGUES, M. R. A. N. Eleições: vende-se um candidato. Miesi Ed.: São Paulo, 1981.
- ROSENN, K. S. & DOWNES, R. (orgs.). Corrupção e Reforma Política: o impacto do *impeachment* de Collor. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.
- RUBIM, A. C. Mídia e Política: transmissão de poder. In: MATOS, H. (org.). Mídia, Eleições e Democracia. Scritta: São Paulo, 1994.
- RUBIM, A. A. C. Novas Configurações das Eleições no Brasil Contemporâneo. In: RUBIM, A. A. C. (org.). Mídia e Eleições de 1998. FACOM/UFBA: Salvador, 2000.

- RUBIM, A. A. C. As Imagens de Lula Presidente. In: FAUSTO NETO, A.; VERÓN, E.; RUBIM, A. A. C. (orgs.). Lula Presidente: televisão e política na campanha eleitoral. Hacker: São Paulo, 2003.
- RUBIO, D. F. Financiamiento Político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. In: GRINER, S. & ZOVATTO, D. (eds.). De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina. Publicado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). San José, 2004.
- RUBIO, D. F. Financiamento de partidos e campanhas Fundos públicos *versus* fundos privados. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, nº73, novembro de 2005.
- SAMUELS, D. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: evidências sobre o Brasil. In: Revista Dados, vol.40, nº3. Rio de Janeiro, 1997.
- SAMUELS, D. Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil. Legislative Studies Quarterly XXV: 481-498, 2000a.
- SAMUELS, D. The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections In Brazil. The Journal of Politics, vol. 62, nº1, pp. 240-253, 2000b.
- SAMUELS, D. Money, Elections and Democracy in Brazil. In: Publication Latin American Politics and Society, 43(2): 27-48, 2001.
- SAMUELS, D. Pork barrelling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. The Journal of Politics, 64 (3): 845-63, 2002.
- SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, G. A. D. & RENNÓ, L. R. (orgs.). Reforma Política: lições da história recente, 133-53. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- SANTANO, A. C. Os Procedimentos para o Financiamento de Campanhas Eleitorais e a Problemática da Prestação de Contas dos Recursos Utilizados. In: Revista Paraná Eleitoral nº52, abril de 2004. Disponível em http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=183, acessado em 08/09/2008.
- SANTOS, F. Clientelismo como Escolha Racional. In: Ciências Sociais Hoje, São Paulo, Anpocs/Hucitec, 1995.
- SANTOS, F. A reforma política e suas ilusões. In: Folha de São Paulo, Caderno Opinião p.A3, de 06 de julho de 2005.
- SANTOS, W. G. Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico. Rio de Janeiro: Ópera Ed., 1994.
- SARTORI, G. Partidos e Sistemas Partidários. Ed. UnB, 1976.
- SARTORI, G. Videopolítica. In: Rivista Italiana di Scienza Política, anno XIX, nº2, p.185-198, agosto, 1989.
- SARTORI, G. Elementos de Teoría Política. Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. & PLATTNER, M. F. The Self-Restraining State: power and accountability in new democracy. Boulder. Lynne Rtnner Publishers, 1999.
- SCHMITT, R.; CARNEIRO, L. P.; & KUSCHNIR, K. Estratégias de Campanha no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral em Eleições Proporcionais. In: Revista Dados, vol. 42, nº2, 1999.
- SHUGART, M. S. & CAREY, J. M. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. Electoral Studies, vol. 14, nº4, pp.417-439; 1995.
- SKIDMORE, T. A queda de Collor: uma perspectiva histórica. In: ROSENN, K. S. & DOWNES, R. (orgs.). Corrupção e Reforma Política: o impacto do *impeachment* de Collor. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

- SORAU, F. J. Party Politics in America. Little, Brown and Company Boston (Inc.), Third Edition, 1976.
- SORAU, F. J. Inside Campaign Finance: Myths and Realities. New Haven: Yale University Press, 1992.
- SOUZA, A. de. O *impeachment* de Collor e a reforma institucional no Brasil. In: ROSEN, K. S. & DOWNES, R. (orgs.). Corrupção e Reforma Política: o impacto do *impeachment* de Collor. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.
- SPECK, B. W. Fraude e corrupção como desafios para as democracias contemporâneas. In: A democracia como projeto para o século XXI. Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, Debates, 1998.
- SPECK, B. W. Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- SPECK, B. W. Como financiar a competição política? Concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação em Uruguai. In: CAETANO, E. (org.). Dinero y Política. El Financiamiento de los Partidos en la Democracia. 1 ed. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 2002, v. 1, p. 15-41.
- SPECK, B. W. O Financiamento Político no Brasil: normas e práticas vigentes. Relatório de pesquisa para projeto comparativo da OEA/IDEA, 2003a. (mimeo).
- SPECK, B. W. A integridade do Financiamento de Partidos e Campanhas Eleitorais: levantamento sobre problemas enfrentados e sistemas regulatórios. Relatório para Transparency International: São Paulo, junho de 2003b. (mimeo).
- SPECK, B. W. Análisis comparativo sobre financiamiento de campanas y financiamiento de partidos políticos. Brasil. In: GRINER, S. & ZOVATTO, D. (orgs.). De las Normas a las Buenas Prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina. San José, Costa Rica: IDEA/OEA, 2004a, v., p. 1-19.
- SPECK, B. W. La Financiación Política: desafío para las democracias en los países de América. In: Foro de la sociedad civil. Proceso de participación de la sociedad civil en la XXXIV Asamblea General de la OEA. Quito, abril, 2004b.
- SPECK, B. W. Caso Brasil: mitos, normas y datos sobre la corrupción del proceso electoral por el financiamiento político. In: Asociación Civil Transparencia. (org.). Foro Latinoamericano Sobre Financiamiento de Partidos Políticos. Lima, 2005a, v.p. 88-114.
- SPECK, B. W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: HOFMEISTER, W. (org.). Reforma política: agora vai? 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005b, v. VI, p.123-159.
- STRATMANN, T. The Effectiveness of Money in Ballot Measure Campaigns, Public Choice, 2005. Disponível em <http://www.gmu.edu/jbc/stratmann/effectmoney.pdf>, acessado 02/04/2006.
- SUASSUNA, L. & COSTA PINTO, L. Os Fantasmas da Casa da Dinda. São Paulo: Ed. Contexto, 1992.
- SUPLICY, E. M. Investigando o caso Coroa-Brastel. Brasília: Coordenação de Publicações, 1984.
- TAVARES, J. G. O problema do cociente partidário na teoria e na prática brasileiras do mandato representativo. In: Revista Dados, v.42 nº1, Rio de Janeiro, 1999.
- TORQUATO, G. Começa o show dos milhões: partidos antecipam convenções para passar chapéu atrás de R\$ 145 milhões para a campanha presidencial. In: Revista Época, Edição nº 213 de 17/06/2002.
- TSEBELIS, G. Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 12, nº34, 1997.

- TSEBLELIS, G. Jogos Ocultos, Escolha Racional no Campo da Política Comparada. São Paulo: Edusp, 1998.
- VEIGA, L. Em Busca de Razões para o Voto: o uso que o homem comum faz do horário eleitoral. Tese de Doutorado. IUPERJ, 2001.
- VEIGA, L. Marketing político e decisão do voto: como agem os eleitores diante das Propagandas eleitorais. In: 11º Compós – Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Rio de Janeiro, junho de 2002.
- WALECKI, M. Dinero político y corrupción. Informe Global de la Corrupción. Transparency International. Buenos Aires, 2004a. Disponível em http://www.transparency.org/content/download/4394/26589/file/Financiamiento_politico.pdf, acessado em 02/04/2006.
- WALECKI, M. Political Money and Corruption. In: International Foundation for Election Systems (IFES). Political Finance White Paper Series, 2004b. Disponível em http://www.moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/Money_Corruption.pdf, acessado em 02/04/2006.
- WILLIAMS, R. Aspects of Party Finance and Political Corruption. In: WILLIAMS, R. Party Finance and Political Corruption. Macmillan Press, 2000.
- ZALLUAR, A. (*et al*) – César Maia: Política é Ciência. Coleção Quem é?. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1998.
- ZOVATTO, D. Dinero y Política en América Latina: una visión comparada. In: Cuaderno de Ciencias Sociales 130. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), mayo, 2004.
- ZOVATTO, D. La reforma político-electoral en América Latina Evolución, situación actual y tendencias, 1978-2005. Elecciones. Perú - Año 4 - nº5 octubre 2005a.
- ZOVATTO, D. Financiamento dos Partidos e Campanhas Eleitorais na América Latina: uma análise comparada. In: Opinião Pública, vol. XI, nº2, p. 287-336. Campinas, outubro de 2005b.

Endereços eletrônicos consultados:

<http://www.abert.org.br/novosite/?CFID=2998682&CFTOKEN=75698662>
<http://www.abi.org.br/>
<http://www.abepec.com.br/>
<http://www.abta.com.br/>
<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do>
<http://www.asclaras.org.br/2006/index.php>
<http://www.cartercenter.org/doc2233.htm>
<http://www.casals.com/>
<http://contasabertas.uol.com.br/asp/>
<http://www.contaspublicas.gov.br/>
<http://www.cpqd.com.br/>
<http://www.gm.org.br/novosite/home/>
<http://www.idea.int/>
http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=BR
<http://www.ifes.org/>
<http://jairicolau.iuperj.br/>
<http://jg.globo.com/JGlobo/0,19125,VTJ0-2742-20060828-239791,00.html>
<http://www.mastersite.com.br/jornaisbrasil.html>
<http://www.mapadamidia.com.br/>
<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/al200820001.htm>
<http://www.politicaecidadania.com.br>
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>
<http://www.projetointermeios.com.br/>
<http://www.receita.fazenda.gov.br/>
<http://www.transparencia.org.br/index.html>
<http://www.transparency.org/>
<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>
http://www.tse.gov.br/partidos/fundo_partidario/distribuicao.html
http://www.tse.gov.br/partidos/partidos_politicos/historico.html
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/BenTributarios/default.htm>
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LegisAssunto/JustEleitoral.htm>

Distribuição dos valores do Fundo Partidário: 1987 – 1995 (em R\$ de maio/2007)

Partido	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PMDB	640.661	238.117	777.398	434.164	308.332	259.602	238.492	577.043	1.467.494
PFL	302.982	121.980	433.349	301.429	225.193	215.889	204.864	539.290	1.072.569
PDS	97.612	37.288	137.744	109.910	122.711	111.346	23.978	-	-
PDT	78.174	28.750	134.974	133.044	128.575	112.784	89.444	222.817	500.521
PTB	63.525	29.434	114.315	98.855	105.425	86.570	73.382	188.012	409.268
PT	59.016	22.643	84.626	64.518	103.953	95.042	89.387	228.942	818.107
PL	-	11.519	61.633	52.270	50.994	54.361	43.754	111.931	97.592
PSDB	-	-	146.082	198.988	119.039	109.908	108.243	299.328	952.502
PDC	-	-	88.657	58.132	64.323	55.401	7.827	-	-
PCdoB	-	-	43.799	29.527	22.399	20.715	23.361	53.262	75.207
PSB	-	-	43.724	35.651	38.710	35.580	27.110	76.534	100.782
PRN	-	-	-	106.986	114.982	86.570	40.239	41.116	3.907
PTR	-	-	-	20.259	28.130	42.615	5.223	-	-
PST	-	-	-	20.173	14.244	29.586	4.949	-	-
PPS	-	-	-	18.976	-	6.502	14.409	35.686	24.990
PSC	-	-	-	18.383	23.732	29.984	15.852	35.686	31.267
PSD	-	-	-	12.852	317	-	18.934	76.860	39.765
PCB	-	-	-	-	16.962	9.257	-	-	-
PMN	-	-	-	-	11.525	-	-	32.901	40.233
PRP	-	-	-	-	-	4.423	-	-	18.713
PPR	-	-	-	-	-	-	130.753	407.570	166.505
PP	-	-	-	-	-	-	77.676	284.906	126.768
PRONA	-	-	-	-	-	-	9.796	23.969	1.960
PV	-	-	-	-	-	-	4.738	23.969	18.713
PPB	-	-	-	-	-	-	-	-	910.188
PTdoB	-	-	-	-	-	-	-	-	1.960
Resto	3	0	1	0	0	0	0	-	-
Dif.	-	-	-	-	-	-	(1.309)	-	-
Total	1.241.972	489.731	2.066.301	1.714.114	1.499.545	1.366.135	1.251.102	3.259.821	6.879.012

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados do TSE.

APÊNDICE I

Distribuição dos valores do Fundo Partidário: 1996 – 2006 (em R\$ de maio/2007)

Partido	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PMDB	28.327.164	23.636.947	24.404.640	19.588.799	22.816.753	23.357.528	23.278.856	22.283.996	20.302.984	18.810.995	21.986.640
PFL	19.401.442	16.191.953	16.717.150	21.481.416	26.010.804	26.633.701	26.543.006	22.605.763	20.232.597	18.654.923	21.804.801
PDT	9.736.397	8.121.230	8.383.549	7.275.321	8.539.543	8.744.968	8.719.922	8.552.248	7.815.713	7.240.389	8.457.456
PTB	7.552.331	6.300.185	6.503.189	8.246.373	8.525.309	8.730.393	8.705.400	8.592.310	7.662.520	7.274.598	8.500.038
PT	16.567.861	13.819.776	14.267.706	16.499.730	19.837.236	20.251.716	20.125.757	29.582.505	27.927.516	25.875.824	30.246.676
PL	1.116.312	931.261	959.391	891.544	1.053.218	1.079.759	1.082.842	6.719.700	7.805.921	7.232.177	8.440.730
PSDB	18.716.829	15.614.984	16.121.388	21.709.794	26.364.010	26.995.346	26.903.324	24.064.308	21.762.727	20.163.581	23.567.897
PCdoB	756.489	630.017	648.335	493.782	571.739	586.774	591.667	1.040.462	1.001.011	920.839	900.688
PSB	1.044.348	871.012	897.180	1.190.421	1.364.434	1.480.223	1.481.837	8.123.889	8.048.063	7.455.683	8.709.633
PRN	36.843	27.529	26.222	26.414	31.439	-	-	-	-	-	-
PST	27.936	27.529	26.222	19.044	-	33.565	40.488	-	-	-	-
PPS	180.773	148.027	150.645	35.990	22.829	22.646	40.488	1.332.249	1.309.120	1.238.377	1.210.564
PSC	252.737	208.275	212.856	40.778	31.439	33.565	6.130	15.574	20.413	46.302	46.151
PSD	69.053	505.013	275.067	45.566	31.439	19.682	8.023	-	-	-	-
PCB	27.429	27.529	26.222	26.414	31.439	13.912	11.319	44.647	47.493	2.651	34.837
PMN	324.702	268.524	275.067	45.566	31.439	33.565	40.488	48.398	37.216	25.541	225.251
PRP	24.229	143.556	88.480	31.202	31.439	33.565	40.488	31.432	-	2.651	287.295
PP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.024.004	12.882.128
PRONA	9.288	53.019	26.222	26.414	31.439	33.565	40.488	48.398	51.683	46.302	47.105
PV	108.808	87.778	88.434	31.202	31.439	33.565	40.488	48.398	304.959	621.307	60.377
PPB	22.861.521	19.075.824	19.694.954	14.758.838	17.056.995	17.465.943	17.408.892	13.400.310	11.899.079	-	-
PTdoB	36.843	27.529	11.774	-	-	8.359	32.465	-	11.847	-	37.190
PSTU	36.843	10.938	15.840	26.414	3.601	33.565	40.488	35.375	8.567	41.832	35.713
PGT	27.936	27.529	26.222	26.414	31.439	33.565	40.488	-	-	-	-
PTN	27.936	27.529	26.222	6.389	-	5.581	8.138	-	7.609	-	7.450
PRTB	27.809	27.529	26.222	26.414	31.439	33.565	29.169	48.398	21.546	25.163	35.372
PSL	13.909	40.505	9.543	39.427	31.439	19.138	8.138	3.943	3.837	-	37.482
PSDC	-	10.918	26.222	26.414	31.439	33.565	40.488	48.398	51.683	46.302	40.374
PSN	-	-	48.484	26.414	-	-	-	-	-	-	-
PCO	-	-	32.724	26.414	31.439	16.718	15.651	3.943	7.882	29.633	17.542
PAN	-	-	20.899	26.414	6.363	14.485	1.864	19.546	3.810	5.524	2.800
PHS	-	-	-	-	31.439	33.565	40.488	48.398	42.410	46.302	42.020
PTC	-	-	-	-	-	33.565	31.525	48.398	39.307	8.872	45.593
PMR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.719	35.713
PSOL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.872	47.105
Total	127.313.767	106.862.444	110.037.073	111.568.499	132.612.985	135.849.646	135.398.802	146.790.982	136.427.511	126.861.362	147.792.623

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados do TSE.

APÊNDICE II

O sistema partidário brasileiro medido pelo número de *bureaux* políticos

Este anexo traz o número de diretórios subnacionais e comissões provisórias de cada partido em todo o território nacional. Os dados foram obtidos junto aos TREs dos estados (e distrito federal). As informações foram coletadas eletronicamente, cedidas pelos técnicos de cada um dos 27 tribunais. A data base de coleta das informações foi 31 de dezembro de 2006.

Os números apresentados são um retrato do período em que foram coletados. Não se pode descartar, porém, o percentual de designações e dissoluções de diretórios (ou comissões provisórias) que ocorrem a cada ano. Segundo os técnicos dos próprios TREs, esses percentuais não são exatos e diferem para cada estado. Trata-se de “análises informais”, tendo em vista que não há um controle efetivo sobre esse procedimento nos tribunais¹.

As informações repassadas corroboram a lógica de que, nos anos que antecedem as eleições (principalmente, eleições municipais), os partidos políticos, de maneira geral, comunicam aos tribunais regionais um número maior de designações (diretórios e comissões provisórias²). Tornou-se praxe os partidos políticos regularizarem a situação dos órgãos municipais em épocas próximas às eleições locais (os percentuais variam de 35% a 40%³), principalmente os partidos considerados menores, que buscam organizar-se durante o período obrigatório das convenções municipais⁴. Nos anos de eleições gerais, normalmente os partidos não realizam convenções, portanto, as constituições de órgãos municipais tendem a ser menores⁵.

A extinção dos órgãos partidários ocorre por prazo de validade expirado, destituição (no caso das comissões provisórias) ou dissolução (no caso dos diretórios). Da mesma forma o órgão regional dos partidos políticos poderá destituir e/ou dissolver diretórios a qualquer época, conforme entenda necessário⁶.

¹ Informação repassada pela técnica do TRE-MS, Andréa Capaverde.

² Informação repassada pelas técnicas do TRE-RN, Lígia Limeira e Elisabeth Schuller Fernandes Dias. Ainda assim, de acordo com as informações repassadas pela técnica do TRE-GO, Maria Lúcia Gedda, as anotações de órgãos partidários podem não ser exatas, pois acontecem situações em que os pedidos são agrupados em um único número de protocolo. Como por exemplo, um determinado partido político pode solicitar a anotação de 15 municípios. Nesse caso, o setor competente tende a registrar os pedidos, utilizando apenas um único protocolo.

³ Informação repassada pelos técnicos dos TREs de MG e AP, Paulo Rogério e Edson Juarez Costa de Moraes.

⁴ Informação repassada pelo técnico do TRE-AP, Edson Juarez Costa de Moraes. Adicionalmente, segundo o técnico do TRE-MG, Paulo Rogério, “no período próximo ao mês de outubro, são solicitadas muitas anotações de órgãos municipais pelos órgãos regionais”

⁵ Informação repassada pelo técnico do TRE-RS, Cosme Coelho de Souza Neto.

⁶ Informação repassada pelo técnico do TRE-PE, João Sávio Monteiro Aragão.

Enfim, a percepção de que o número de *bureaux* partidários se eleva em períodos próximos às disputas locais é recorrente entre os técnicos dos TREs. O que não se tem como ponto de convergência é o quanto ocorre de designações e dissoluções desses *bureaux* em cada estado. Algumas informações obtidas caminham entre extremos⁷.

A constituição dos diretórios e comissões partidárias não garante a manutenção do funcionamento por prazo indeterminado, o que pode (e deve) configurar distorções nos números apresentados no quadro a seguir. Todavia, esses cuidados analíticos não minorizam a relevância analítica, pois os dados acabam por corroborar um quadro partidário estruturado em torno dos maiores partidos no País. Portanto, se se considera o número de *bureaux* partidários como um indicador relevante de capilaridade partidária, também, pode-se considerar que o somatório dessas variáveis impacta a competitividade partidária.

O sistema multipartidário existente no Brasil, com um desenho definido para as eleições gerais de 2006, apresentou um total de 29 agremiações partidárias com registro de estatuto no TSE. A essa estrutura acrescentam-se os efeitos decorrentes dos desdobramentos da descentralização partidária. A proliferação de legendas, conjugada com a descentralização partidária, deriva um número sem precedentes de diretórios (e/ou comissões provisórias), como se observa no quadro abaixo. Porém, a lógica da unidade precede a expansão dos partidos, e uma das formas de se manter o caráter nacional pode se dar pela centralização dos recursos públicos controlados pelos órgãos de direção nacional dos partidos. Da mesma forma, a autonomia estatutária quanto à alocação e ao repasse desses recursos (diretos e indiretos) entre as subunidades partidárias (regionais e municipais) reforça o argumento da centralidade de poder nas estruturas partidárias nacionais.

⁷ Algumas informações consideram como mais sólidas a composição dos órgãos partidários municipais, como as informações obtidas pelo TRE-PR, em que ressaltam uma renovação aproximada de 95% das composições, com 5% de extinções, de um ano para outro. Informação repassada pela técnica do TRE-PR, Vicenza Astuti. Como também, informações em que consideram um percentual da ordem de 80% para as designações e cancelamento ou destituição de órgãos diretivos partidários no ano de eleições municipais. “Em alguns casos, a agremiação política constitui/destitui órgão partidário três vezes em menos de uma semana!” Informação repassada pela técnica do TRE-SE, Maria Auxiliadora Passos Vilela de Almeida.

Número de diretórios partidários e comissões provisórias (por partido e por unidade da federação)
dados coletados para 31/12/2006

BRASIL	UF's	PT	PMDB	PSDB	PFL	PTB	PDT	PL	PP	PSB	TOTAL
RS	496	359	477	407	154	330	424	34	454	195	2834
SC	293	276	293	291	288	177	260	130	292	112	2119
PR	399	394	393	334	398	379	398	295	396	258	3245
SUL	1188	1029	1163	1032	840	886	1082	459	1142	565	8198
SP	645	633	597	625	637	643	579	540	495	500	5249
MG	853	824	550	591	830	773	149	411	128	222	4478
RJ	92	91	88	91	59	92	92	91	85	51	740
ES	78	64	75	71	78	21	28	78	10	38	463
SUDESTE	1668	1612	1310	1378	1604	1529	848	1120	718	811	10930
MS	78	78	78	78	77	78	78	78	65	59	669
GO	246	153	182	158	112	40	59	52	0	8	764
DF	1	12	14	14	14	13	14	16	16	16	129
MT	141	104	114	99	138	59	71	128	136	64	913
C.OESTE	466	347	388	349	341	190	222	274	217	147	2475
MA	217	172	181	125	217	117	149	97	95	85	1238
BA	417	208	220	319	133	185	218	72	166	114	1635
SE	75	35	32	42	11	24	4	67	33	17	265
AL	102	86	97	97	89	102	77	82	81	96	807
PE	185	140	62	87	25	18	32	73	38	130	605
PB	223	121	102	185	95	199	37	175	25	102	1041
RN	167	81	56	29	157	35	28	85	2	66	539
PI	222	209	136	65	29	87	39	156	13	51	785
CE	184	184	180	184	152	172	136	139	151	106	1404
NORDESTE	1792	1236	1066	1133	908	939	720	946	604	767	8319
TO	139	139	139	139	139	127	90	139	139	87	1138
PA	143	130	143	142	139	143	137	134	137	136	1241
AP	16	16	16	11	14	15	16	16	16	16	136
RO	52	34	48	0	21	0	12	8	4	22	149
RR	15	5	15	14	14	3	7	10	7	7	82
AM	62	62	62	50	62	62	59	62	61	57	537
AC	22	21	16	14	0	0	0	18	5	1	75
NORTE	449	407	439	370	389	350	321	387	369	326	3358
MUNICIPAIS	5563	4631	4366	4262	4082	3894	3193	3186	3050	2616	33280
REGIONAIS	27	27	27	26	26	25	26	22	26	27	232
NACIONAIS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
TOTAL		4659	4394	4289	4109	3920	3220	3209	3077	2644	33521

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelos TRES.

Número de diretórios partidários e comissões provisórias (por partido e por unidade da federação)

dados coletados para 31/12/2006 (continuação...)

BRASIL	UF's	PPS	PSC	PRP	PCdoB	PV	PMN	PSL	PTdoB	PHS	PRTB	PTN	PSDC	PTC	PRONA	PAN	PRB	PSTU	PCB	PCO	PSOL	TOTAL
RS	496	110	38	0	71	32	16	34	17	91	3	1	11	1	23	23	50	18	12	6	2	559
SC	293	206	28	6	72	44	14	28	17	45	43	42	34	27	1	17	1	9	4	0	13	651
PR	399	200	229	361	85	51	93	236	70	109	86	36	84	59	4	23	9	6	16	1	12	1770
SUL	1188	516	295	367	228	127	123	298	104	245	132	79	129	87	28	63	60	33	32	7	27	2980
	645	550	113	267	178	216	183	62	101	94	228	192	66	49	40	0	22	57	40	20	2	2480
MG	853	146	397	93	125	116	1	76	71	74	3	25	61	97	72	2	1	0	1	19	0	1380
RJ	92	56	92	61	68	18	67	81	84	29	13	45	75	69	81	79	44	10	7	27	2	1008
ES	78	11	67	24	5	28	9	10	20	8	7	10	1	1	5	0	2	0	0	1	3	212
SUDESTE	1668	763	669	445	376	378	260	229	276	205	251	272	203	216	198	81	69	67	48	67	7	5080
MS	78	76	39	44	20	46	50	37	31	25	11	33	27	12	24	13	0	18	0	0	12	518
GO	246	35	0	11	21	0	0	2	27	24	0	0	10	10	16	0	0	0	0	0	2	158
DF	1	12	16	6	2	0	11	9	7	6	14	13	11	7	8	7	0	3	3	2	0	137
MT	141	127	57	13	4	14	68	17	7	19	0	0	28	16	3	20	0	10	0	0	0	403
C.OESTE	466	250	112	74	47	60	129	65	72	74	25	46	76	45	51	40	0	31	3	2	14	1216
	217	139	66	100	22	140	105	112	27	55	102	101	110	16	2	24	11	4	9	2	2	1149
MA	417	44	317	271	177	105	110	20	202	20	5	99	27	102	22	0	109	1	18	7	8	1664
SE	75	29	42	20	8	1	11	6	38	15	12	0	3	18	34	28	0	1	4	19	3	292
AL	102	87	56	53	28	57	76	66	62	48	53	44	29	35	29	40	0	1	0	2	2	768
PE	185	8	70	40	60	15	20	31	18	19	16	6	29	22	12	57	31	1	0	1	2	458
PB	223	46	53	55	16	76	68	6	15	14	15	30	19	32	18	17	22	0	4	6	1	513
RN	167	0	4	5	48	0	0	2	4	16	2	14	3	8	0	12	1	0	0	0	2	121
PI	222	10	28	0	78	2	68	0	42	11	3	0	1	20	5	9	1	5	4	0	3	290
CE	184	182	60	99	123	93	48	64	12	76	21	51	39	29	24	63	19	3	9	2	1	1018
NORDESTE	1792	545	696	643	560	489	506	307	420	274	229	345	260	282	146	250	194	16	48	39	24	6273
TO	139	112	109	48	40	38	18	51	25	16	107	25	41	12	15	0	0	0	0	1	1	659
PA	143	126	118	55	70	131	77	82	51	36	64	25	54	41	20	0	67	10	0	3	3	1033
AP	16	14	11	7	9	16	3	9	13	9	4	3	5	10	5	0	0	4	4	0	3	129
RO	52	4	0	14	1	0	2	4	0	1	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	29
RR	15	12	12	15	1	6	5	10	11	8	10	5	5	8	2	1	1	1	1	1	1	116
AM	62	56	46	41	29	55	45	50	37	36	41	50	42	39	24	39	2	2	23	19	2	678
AC	22	4	2	0	1	1	1	0	6	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	21
NORTE	449	328	298	180	151	247	151	206	143	106	227	110	147	110	66	41	70	17	28	25	14	2665
MUNICIPAIS	5563	2402	2070	1709	1362	1301	1169	1105	1015	904	864	852	815	740	489	475	393	164	159	140	86	18214
REGIONAIS	27	26	26	23	26	23	25	22	27	26	21	22	25	25	17	20	18	20	18	19	22	451
NACIONAIS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
TOTAL		2429	2097	1733	1389	1325	1195	1128	1043	931	886	875	841	766	507	496	412	185	178	160	109	18685

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelos TREs.

Ao se considerarem os 29 órgãos de direção nacional dos partidos registrados para as eleições gerais de 2006, em todas as unidades federativas no País, existia um total de 683 diretórios regionais para esse ano. Como boa parte dos diretórios desses partidos se replicam para a esfera municipal, pode-se estender esse número de diretórios subnacionais. Ou seja, com a quantidade de municípios existentes e o número de partidos, o total de diretórios municipais (ou comissões provisórias) chega próximo de 51,5 mil espalhados por todo o País. Se a este número é acrescentado os diretórios regionais e nacionais, em termos unitários, os diretórios partidários ultrapassariam as 52,2 mil unidades. O número é conservador, em função de terem sido coletados para 2006, ano de eleições gerais. Considerando as variações descritas acima sobre a quantidade de desmembramentos de unidades partidárias municipais, esse número poderia ser próximo de 70 mil diretórios (e/ou comissões provisórias), caso fossem catalogados em anos que antecedem as eleições municipais.

Os dados apresentados acima evidenciam um retrato do sistema partidário brasileiro para as últimas eleições gerais, em relação ao número de *bureaux* partidários. Os maiores partidos se distanciam dos demais em número de diretórios (e comissões provisórias). Os dados explicitados através da quantidade de *bureaux* de cada partido corroboram o cálculo do NEP-financeiro. Em outras palavras, os grandes (e médios) partidos, também, são os que mais possuem “franquias partidárias” no território nacional. De um total de nove partidos trabalhados, os quatro primeiros possuíam acima de 4 mil diretórios (ou comissões provisórias) registrados nos respectivos TREs espalhados por mais de 70% dos municípios brasileiros. O PT estava presente em 83% das cidades, seguido pelo PMDB, que estava presente em 79%, o PSDB em 77%, e o PFL com diretórios em 73% dos municípios brasileiros. Para os outros cinco partidos, apenas o PSB ficou abaixo dos 3 mil diretórios, distribuídos em menos de 50% dos municípios brasileiros, similar ao número de *bureaux* do PPS. O PSC ficou na casa dos 2 mil diretórios. Todos os demais ficaram abaixo desse número. Portanto, os nove principais partidos têm quase o dobro de diretórios que os outros 20 partidos somados.

Enfim, a radiografia do sistema financeiro dos partidos políticos no Brasil vai além do entendimento formal do processo de contabilização dos ingressos e saídas de recursos. Há que levar em conta toda a estrutura partidária. Acontece que a manutenção de toda essa estrutura é cara, seja durante os pleitos, seja no custeio da rotina de cada *bureau* partidário.

APÊNDICE III: Receitas dos órgãos de direção nacional dos partidos: 1998 – 2006 (R\$ de maio/2007)

RECEITAS (1998)	PT	PSDB	PMDB	PFL	PPB/PP	PSB	PTB	PDT	PL
Contribuições	3.492.144	613.097	942.230	657.182	460.299	487.655	139.193	268.042	79.637
Doações	17.857	5.709.339	–	–	–	–	–	–	–
Receitas financeiras	52.200	76.644	381.325	70.341	–	195.738	76.502	1.984.590	–
Rec. não operacionais	4.759	–	–	–	–	–	–	–	–
Transferências recebidas	1.476.580	215.192	–	–	–	–	–	–	–
Sobras de campanha	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Outras receitas	510.854	–	60.451	2.616.214	10.487	10.495	–	3.284	626
RECEITAS (1999)	PT	PSDB	PMDB	PFL	PPB/PP	PSB	PTB	PDT	PL
Contribuições	5.362.108	412.026	886.012	–	241.730	894.376	–	192.827	40.056
Doações	24.183	1.096.244	–	–	–	–	–	–	139
Receitas financeiras	262.483	124.622	707.363	375.522	–	21.419	19.063	374.005	–
Rec. não operacionais	-3.519	10.798	–	–	–	–	–	–	–
Transferências recebidas	–	–	619.521	–	–	–	–	–	–
Sobras de campanha	–	–	–	11.065	–	–	–	–	–
Outras receitas	1.392.311	226.713	42.273	–	8.661	28.725	–	–	503
RECEITAS (2000)	PT	PSDB	PMDB	PFL	PPB/PP	PSB	PTB	PDT	PL
Contribuições	1.997.169	355.845	767.789	46.241	174.800	591.671	–	257.696	25.139
Doações	21.922	2.027.325	–	–	360.413	–	–	–	–
Receitas financeiras	237.944	414.976	286.573	662.036	39.399	9.586	1.922	419.327	20.573
Rec. não operacionais	2.109	–	–	–	–	–	–	–	–
Transferências recebidas	2.863.649	231	–	–	–	–	–	–	387.815
Sobras de campanha	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Outras receitas	1.262.147	–	38.697	–	–	33.311	–	–	2.703
RECEITAS (2001)	PT	PSDB	PMDB	PFL	PPB/PP	PSB	PTB	PDT	PL
Contribuições	2.811.743	350.905	673.527	32.717	178.841	1.427.493	0	193.806	2.012
Doações	3.323.642	29.212	0	0	0	0	0	0	0
Receitas financeiras	5.374	440.802	236.485	885.488	15.773	1.286	319	387.131	52.580
Rec. não operacionais	7.143	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferências recebidas	498.918	0	0	0	0	0	0	0	0
Sobras de campanha	0	0	0	0	732	0	0	0	0
Outras receitas	282.903	0	110.714	0	0	6.021	0	0	11.710
RECEITAS (2002)	PT	PSDB	PMDB	PFL	PPB/PP	PSB	PTB	PDT	PL
Contribuições	2.848.858	189.767	502.222	24.585	147.403	236.438	–	130.294	23.314
Doações	1.102.022	19.016.048	658.048	–	–	–	803.608	–	–
Receitas financeiras	17.667	106.455	17.551	103.875	3.555	1.032	–	126.044	11.701
Rec. não operacionais	9.793	–	–	–	–	–	–	–	–
Transferências recebidas	412.701	–	–	–	–	–	–	–	–
Sobras de campanha	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Outras receitas	421.125	–	31.064	1.268	–	5.478	874	–	1.659
RECEITAS (2003)	PT	PSDB	PMDB	PFL	PPB/PP	PSB	PTB	PDT	PL
Contribuições	5.497.682	102.166	822.430	17.423	96.752	1.446.094	46.256	90.219	557.521
Doações	1.916.954	506.011	–	–	–	–	239	–	287.382
Receitas financeiras	1.366.029	2.100	308.707	265.914	23.551	–	–	220.292	–
Rec. não operacionais	21.097	–	–	–	–	–	–	–	–
Transferências recebidas	741.349	–	–	–	–	–	–	–	–
Sobras de campanha	–	–	–	–	23.102	–	–	–	–
Outras receitas	697.979	6.191	29.034	–	–	8.026	–	–	5.053
RECEITAS (2004)	PT	PSDB	PMDB	PFL	PPB/PP	PSB	PTB	PDT	PL
Contribuições	7.056.700	161.655	796.040	16.752	185.179	861.554	156.505	81.114	730.921
Doações	15.235.362	2.347.484	–	810.949	412.944	–	218.743	–	385.852
Receitas financeiras	596.428	5.312	133.533	2.985	–	43	–	104.721	3.570
Rec. não operacionais	3.592	–	–	–	–	–	–	534	–
Transferências recebidas	825.303	–	–	–	–	–	–	–	–
Sobras de campanha	54.696	–	56	–	373	–	–	66	185
Outras receitas	922.894	14.061	25.045	–	–	4.062	–	–	12.023
RECEITAS (2005)	PT	PSDB	PMDB	PFL	PPB/PP	PSB	PTB	PDT	PL
Contribuições	6.306.856	112.054	799.516	11.836	205.043	911.312	69.179	158.122	645.087
Doações	3.499.345	–	–	157.400	26.233	47.220	52	–	–
Receitas financeiras	1.351.044	281.083	239.523	90.350	1	117.700	3.292	230.793	395.306
Rec. não operacionais	63.663	–	–	–	–	–	–	–	–
Transferências recebidas	277.960	–	–	–	37.996	–	–	–	–
Sobras de campanha	8.464	–	–	–	4.889	–	–	–	–
Outras receitas	169.097	2.983	27.919	–	4.468	3.347	–	–	16.121
RECEITAS (2006)	PT	PSDB	PMDB	PFL	PPB/PP	PSB	PTB	PDT	PL
Contribuições	5.559.186	130.092	738.876	11.810	162.003	299.694	5.570	135.097	479.072
Doações	43.790.031	14.834.478	506.432	8.771.397	1.053.378	3.428.543	1.428.137	–	50.643
Receitas financeiras	4.514	33.884	326.390	152.502	1.320	346.459	59.556	109.535	111.904
Rec. não operacionais	40.940	45.893	352.509	–	–	–	13.886	–	–
Transferências recebidas	239.501	670.596	–	–	–	4.609	–	–	–
Sobras de campanha	186.521	–	–	–	9.526	2.616	–	–	78
Outras receitas	216.624	50.828	23.656	–	238	3.500	–	–	166.218

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos balanços partidários dos órgãos de direção nacional, obtidos no TSE.

APÊNDICE III: Receitas dos órgãos de direção nacional dos partidos: 1998 – 2006 (R\$ de maio/2007)

RECEITA (1998)	PPS	PV	PCO	PTC	PCB	PTN	PAN	PSDC	PRTB
Contribuições	335.101	118.090	23.913	30.019	29.875	11.532	25.633	–	106.400
Doações	–	–	14.276	85.231	–	9.175	269	37.951	298
Receitas financeiras	–	10.782	–	–	–	–	1.666	–	–
Receitas não operacionais	–	–	53.304	–	3	–	14.757	–	–
Transferências recebidas	–	54.730	–	–	–	31.778	84	95.713	98.656
Sobras de campanha	–	–	–	59	2.611	–	8.295	–	–
Outras receitas	32.883	2.086	21.414	–	17.910	–	8.295	46.326	61.741
RECEITA (1999)	PPS	PV	PCO	PTC	PCB	PTN	PAN	PSDC	PRTB
Contribuições	171.626	687	19.979	25.080	24.960	9.634	21.416	–	88.895
Doações	–	–	11.927	71.209	–	7.666	224	3.876	249
Receitas financeiras	–	–	–	–	–	–	1.392	1.230	–
Receitas não operacionais	–	–	44.534	–	3	–	12.329	–	–
Transferências recebidas	–	–	–	–	–	26.550	70	–	82.425
Sobras de campanha	–	–	–	49	2.182	–	6.931	–	–
Outras receitas	3.703	–	17.891	–	14.964	–	6.931	795	51.584
RECEITA (2000)	PPS	PV	PCO	PTC	PCB	PTN	PAN	PSDC	PRTB
Contribuições	274.790	61.196	18.111	22.736	22.626	8.734	19.414	52.825	80.584
Doações	–	–	10.812	64.552	–	6.949	203	75.654	226
Receitas financeiras	–	6.125	–	–	–	–	1.261	159	–
Receitas não operacionais	–	–	40.371	–	2	–	11.177	–	–
Transferências recebidas	15.318	–	–	–	–	24.068	63	12.270	74.719
Sobras de campanha	–	–	–	45	1.978	–	6.283	18	–
Outras receitas	9.841	–	16.219	–	13.565	–	6.283	7.312	46.761
RECEITA (2001)	PPS	PV	PCO	PTC	PCB	PTN	PAN	PSDC	PRTB
Contribuições	278.084	199.139	16.310	20.475	20.377	7.865	17.483	–	72.571
Doações	–	–	9.737	58.133	–	6.258	183	65.540	203
Receitas financeiras	–	5.014	–	–	–	–	1.136	–	–
Receitas não operacionais	–	–	36.357	–	2	–	10.065	–	–
Transferências recebidas	11.469	–	–	–	–	21.675	57	7.009	67.289
Sobras de campanha	–	–	–	40	1.781	–	5.658	–	–
Outras receitas	59.342	–	14.606	–	12.216	–	5.658	–	42.112
RECEITA (2002)	PPS	PV	PCO	PTC	PCB	PTN	PAN	PSDC	PRTB
Contribuições	182.332	41.741	13.227	16.604	16.525	6.378	14.178	38.579	58.853
Doações	–	–	7.897	47.144	–	5.075	149	55.252	165
Receitas financeiras	–	3.924	–	–	–	–	921	116	–
Receitas não operacionais	–	–	29.484	–	2	–	8.163	–	–
Transferências recebidas	10.121	–	–	–	–	17.578	46	8.961	54.569
Sobras de campanha	9.649	–	–	33	1.444	–	4.588	13	–
Outras receitas	32.159	–	11.845	–	9.907	–	4.588	5.340	34.151
RECEITA (2003)	PPS	PV	PCO	PTC	PCB	PTN	PAN	PSDC	PRTB
Contribuições	276.792	111.542	17.482	60.429	–	17.410	–	–	–
Doações	–	–	–	–	–	–	2.036	67.451	–
Receitas financeiras	–	2.755	–	–	–	–	–	–	–
Receitas não operacionais	–	–	7.185	–	–	–	3.353	–	–
Transferências recebidas	15.567	–	–	–	–	–	–	–	89.632
Sobras de campanha	–	–	–	–	1.109	–	–	–	–
Outras receitas	489.105	–	7.185	–	–	–	65	5.700	–
RECEITA (2004)	PPS	PV	PCO	PTC	PCB	PTN	PAN	PSDC	PRTB
Contribuições	315.802	122.888	5.869	–	–	–	–	10.670	144.861
Doações	–	–	12.804	35.214	–	12.344	35.151	191.276	–
Receitas financeiras	19.591	295	–	–	–	–	–	–	–
Receitas não operacionais	–	–	41.406	–	–	–	–	–	–
Transferências recebidas	–	–	–	–	–	33.536	–	–	51.822
Sobras de campanha	–	–	–	–	–	–	38	–	–
Outras receitas	551.018	6.989	12.804	–	2	–	990	4.012	4.826
RECEITA (2005)	PPS	PV	PCO	PTC	PCB	PTN	PAN	PSDC	PRTB
Contribuições	210.196	–	10.546	–	20.987	–	–	97.069	24.047
Doações	–	–	6.296	48.393	–	–	7.503	–	–
Receitas financeiras	159	16.150	–	–	–	–	474	–	–
Receitas não operacionais	–	–	23.508	–	–	–	–	–	–
Transferências recebidas	–	72.199	–	–	–	–	–	–	–
Sobras de campanha	–	–	–	–	–	–	110	–	–
Outras receitas	440.065	146	9.444	–	–	–	13.603	–	104.169
RECEITA (2006)	PPS	PV	PCO	PTC	PCB	PTN	PAN	PSDC	PRTB
Contribuições	213.958	–	10.179	–	30.612	–	–	104.011	20.455
Doações	–	–	6.077	64.990	–	–	1.317	–	507
Receitas financeiras	52	8.926	–	–	–	–	–	–	–
Receitas não operacionais	–	–	22.691	–	5	–	–	2	–
Transferências recebidas	–	116.692	–	–	–	8.749	–	3.158	42.978
Sobras de campanha	–	–	–	101	3.508	–	–	72	–
Outras receitas	92.920	328	9.116	–	30.495	–	–	15	–

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos balanços partidários dos órgãos de direção nacional, obtidos no TSE.

APÊNDICE III: Receitas dos órgãos de direção nacional dos partidos: 1998 – 2006 (R\$ de maio/2007)

RECEITA (1998)	PSL	PSOL	PHS	PSC	PMN	PSTU	PRONA	PRB	PCdoB
Contribuições	41.350	–	48.610	80.857	214.256	218.787	–	–	711.929
Doações	62.041	–	7.019	42.531	–	22.689	–	–	486.973
Receitas financeiras	–	–	199	1.371	32	–	–	–	52.236
Receitas não operacionais	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Transferências recebidas	51.513	–	24.323	4.294	14.276	–	–	–	40.747
Sobras de campanha	166	–	387	–	–	–	–	–	–
Outras receitas	17	–	5.060	60	181.001	–	–	–	6.476
RECEITA (1999)	PSL	PSOL	PHS	PSC	PMN	PSTU	PRONA	PRB	PCdoB
Contribuições	34.547	–	40.613	11.669	50.701	140.484	–	–	542.130
Doações	51.834	–	5.864	–	–	–	–	–	3.913
Receitas financeiras	–	–	166	5.449	–	–	–	–	2.895
Receitas não operacionais	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Transferências recebidas	43.038	–	20.321	–	–	350.659	–	–	79.141
Sobras de campanha	139	–	323	–	–	–	–	–	–
Outras receitas	14	–	4.227	–	129.306	23.091	–	–	15.225
RECEITA (2000)	PSL	PSOL	PHS	PSC	PMN	PSTU	PRONA	PRB	PCdoB
Contribuições	31.317	–	36.816	61.239	137.719	812.256	–	–	487.501
Doações	46.988	–	5.316	32.212	–	2.455	–	–	558.348
Receitas financeiras	–	–	151	1.038	90	6	–	–	6
Receitas não operacionais	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Transferências recebidas	39.014	–	18.421	3.252	–	58.745	–	–	108.078
Sobras de campanha	126	–	293	–	–	1	–	–	–
Outras receitas	13	–	3.832	45	515.893	82.931	–	–	9.220
RECEITA (2001)	PSL	PSOL	PHS	PSC	PMN	PSTU	PRONA	PRB	PCdoB
Contribuições	28.203	–	33.155	55.150	106.668	654.494	158.993	–	531.585
Doações	42.316	–	4.787	29.009	–	–	–	–	767.009
Receitas financeiras	–	–	136	935	–	22	263	–	–
Receitas não operacionais	–	–	–	–	828	–	–	–	–
Transferências recebidas	35.135	–	16.589	2.929	1.187	48.343	–	–	333.771
Sobras de campanha	113	–	264	–	57	–	–	–	–
Outras receitas	11	–	3.451	41	163.346	18.413	5.242	–	130.166
RECEITA (2002)	PSL	PSOL	PHS	PSC	PMN	PSTU	PRONA	PRB	PCdoB
Contribuições	22.872	–	63.002	44.725	73.953	593.212	–	–	966.715
Doações	34.317	–	11.055	23.525	–	1.793	–	–	–
Receitas financeiras	–	–	–	758	539	4	–	–	1
Receitas não operacionais	–	–	–	–	–	–	–	–	17.756
Transferências recebidas	28.493	–	–	2.375	1.532	42.903	–	–	33.034
Sobras de campanha	92	–	–	–	–	1	–	–	–
Outras receitas	9	–	13.940	33	167.105	60.567	–	–	79.991
RECEITA (2003)	PSL	PSOL	PHS	PSC	PMN	PSTU	PRONA	PRB	PCdoB
Contribuições	40.275	–	25.477	431	92.366	812.458	60.256	–	513.943
Doações	5.987	–	7.604	–	1.197	–	–	–	677.720
Receitas financeiras	–	–	272	–	2.989	6	330	–	–
Receitas não operacionais	–	–	–	–	132	–	–	–	8.158
Transferências recebidas	36.332	–	–	–	–	4.852	–	–	4.790
Sobras de campanha	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Outras receitas	–	–	48	–	237.377	99.582	27.074	–	170.888
RECEITA (2004)	PSL	PSOL	PHS	PSC	PMN	PSTU	PRONA	PRB	PCdoB
Contribuições	9.124	–	25.504	163.730	120.622	553.837	425.320	–	458.223
Doações	43.449	–	–	4.033	11.737	–	–	–	910.087
Receitas financeiras	–	–	170	150	2.319	5	830	–	–
Receitas não operacionais	–	–	–	–	2.973	–	–	–	–
Transferências recebidas	–	–	–	–	–	3.636	–	–	–
Sobras de campanha	–	–	–	–	723	–	–	–	–
Outras receitas	–	–	–	99	973.646	100.963	–	–	–
RECEITA (2005)	PSL	PSOL	PHS	PSC	PMN	PSTU	PRONA	PRB	PCdoB
Contribuições	–	3.458	6.402	8.973	177.985	999.174	248.554	5.600	370.135
Doações	61.469	68	–	42.728	–	–	–	6.111	1.057.049
Receitas financeiras	–	–	33	–	–	–	86	–	37.452
Receitas não operacionais	–	–	–	–	–	–	–	12.350	–
Transferências recebidas	55.255	–	26.916	–	–	–	–	–	191.621
Sobras de campanha	209	–	–	–	1.826	–	–	–	–
Outras receitas	–	–	–	–	322.694	–	–	–	198.658
RECEITA (2006)	PSL	PSOL	PHS	PSC	PMN	PSTU	PRONA	PRB	PCdoB
Contribuições	27.680	113.230	3.039	1.711	271.985	445.146	99.230	27.806	433.631
Doações	–	66.144	–	45.452	–	–	–	1.621.614	995.616
Receitas financeiras	–	947	–	–	923	–	164	–	–
Receitas não operacionais	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Transferências recebidas	3.646	–	25.788	9.139	–	14.734	–	29	24.206
Sobras de campanha	81	1.335	823	–	2.824	4	–	105	–
Outras receitas	28	217	–	34	190.552	122.956	3.272	44	4.977

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos balanços partidários dos órgãos de direção nacional, obtidos no TSE.

APÊNDICE IV

Consolidação dos Benefícios Tributários por Receita e Modalidade de Benefício PJ – Renúncia Fiscal por Modalidade (2002-2003¹)

Receita	2002				2003			
	Valor Estimado (R\$)	PIB	Participação (%)		Valor Estimado (R\$)	PIB	Participação (%)	
			Receita Administrada	Total dos benefícios			Receita Administrada	Total dos benefícios
II.b Pessoa Jurídica	2.048.610.641	0,16	1,02	8,81	3.769.089.522	0,27	1,67	15,73
1 Desenvolvimento Regional	786.915.106	0,06	0,39	3,38	1.643.888.793	0,12	0,73	6,86
2 Fundos de Investimentos	0,00	0,00	0,00	0,00	594.757.632	0,04	0,26	2,48
3 Desenvolvimento de Empreendimentos Turísticos	44.752.110	0,00	0,02	0,19	50.321.414	0,00	0,02	0,21
4 Programa de Alimentação do Trabalhador	135.888.849	0,01	0,07	0,58	158.813.461	0,01	0,07	0,66
5 Programa Nacional de Apoio à Cultura	245.948.249	0,02	0,12	1,06	285.289.396	0,02	0,13	1,19
6 Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente	8.476.343	0,00	0,00	0,04	10.780.521	0,00	0,00	0,04
7 Atividade Audiovisual	37.950.600	0,00	0,02	0,16	65.800.000	0,00	0,03	0,27
8 Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	597.415.371	0,05	0,30	2,57	671.767.894	0,05	0,30	2,80
9 PDTI/PDTA	32.100.000	0,00	0,02	0,14	50.100.000	0,00	0,02	0,21
10 Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa	3.058.455	0,00	0,00	0,01	6.267.919	0,00	0,00	0,03
11 Doações a Entidades Cíveis Sem Fins Lucrativos	34.565.759	0,00	0,02	0,15	57.192.584	0,00	0,03	0,24
12 Horário Eleitoral Gratuito	121.539.800	0,01	0,06	0,52	174.109.907	0,01	0,08	0,73

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Demonstrativo dos Benefícios Tributários da Receita Federal.

¹ Vale ressaltar que os valores não foram corrigidos para essa análise, o que não afeta os resultados.

APÊNDICE IV

Consolidação dos Benefícios Tributários por Receita e Modalidade de Benefício PJ – Renúncia Fiscal por Modalidade (2004-2005)

	Receita	2004				2005				
		Valor Estimado (R\$)	Participação (%)			Valor Estimado (R\$)	Participação (%)			
			PIB	Receita Administrada	Total dos benefícios		PIB	Receita Administrada	Total dos benefícios	
II.b	Pessoa Jurídica	7.551.631.461	0,44	2,64	31,19	8.601.141.473	0,46	2,73	27,49	
	1	Desenvolvimento Regional	1.004.608.716	0,06	0,35	4,15	1.569.699.392	0,08	0,50	5,02
	2	Fundos de Investimentos	273.381.122	0,02	0,10	1,13	391.968.860	0,02	0,12	1,25
	3	Desenvolvimento de Empreendimentos Turísticos	4.392.187	0,00	0,00	0,02	6.655.761	0,00	0,00	0,01
	4	Programa de Alimentação do Trabalhador	96.165.775	0,01	0,03	0,40	153.579.795	0,01	0,05	0,49
	5	Programa Nacional de Apoio à Cultura e Atividade Audiovisual	169.588.103	0,01	0,06	0,70	302.182.232	0,02	0,10	0,97
	6	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente	23.126.020	0,00	0,01	0,10	27.034.916	0,00	0,01	0,09
	7	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	2.374.334.659	0,14	0,83	9,81	2.746.824.988	0,15	0,87	8,78
	8	PDTI/PDTA	25.100.000	0,00	0,01	0,10	29.100.000	0,00	0,01	0,09
	9	Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa	11.583.815	0,00	0,00	0,05	11.128.968	0,00	0,00	0,04
	10	Doações a Entidades Cíveis sem fins Lucrativos	33.759.735	0,00	0,00	0,05	56.405.765	0,00	0,02	0,18
	11	Horário Eleitoral Gratuito	238.584.714	0,01	0,08	0,99	283.548.965	0,02	0,09	0,91
	12	Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados	689.265.882	0,04	0,24	2,85	726.171.076	0,04	0,23	2,32
	13	Benefícios Previdenciários a Empregados e Fundo de Aposentadoria Individual – FAPI	43.170.573	0,00	0,02	0,18	47.195.255	0,00	0,01	0,15
	15	Associação de Poupança e Empréstimo	5.178.157	0,00	0,00	0,02	4.936.366	0,00	0,00	0,02
	16	Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas	228.111.691	0,01	0,08	0,94	227.682.540	0,01	0,07	0,73
	17	Entidades Sem Fins Lucrativos	2.331.280.312	0,13	0,81	9,63	1.920.307.575	0,10	0,61	6,14
	18	Pesquisa Tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos	n.i	---	---	---	105.000.000	0,01	0,03	0,34

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Demonstrativo dos Benefícios Tributários da Receita Federal.

APÊNDICE IV

Consolidação dos Benefícios Tributários por Receita e Modalidade de Benefício PJ – Renúncia Fiscal por Modalidade (2006-2007)

Receita		2006				2007			
		Valor Estimado (R\$)	Participação (%)			Valor Estimado (R\$)	Participação (%)		
			PIB	Receita Administrada	Total dos benefícios		PIB	Receita Administrada	Total dos benefícios
II.b	Pessoa Jurídica	11.462.025.986	0,54	3,33	26,97	15.259.537.454	0,66	3,70	28,93
1	Desenvolvimento Regional	2.112.981.160	0,10	0,61	4,97	3.572.465.000	0,16	0,87	6,77
2	Fundos de Investimentos	527.631.482	0,02	0,15	1,24	949.475.133	0,04	0,23	1,80
3	Desenvolvimento de Empreendimentos Turísticos	4.457.151	0,00	0,00	0,01	551.386	0,00	0,00	0,00
4	Programa de Alimentação do Trabalhador	206.734.624	0,01	0,06	0,49	317.726.863	0,01	0,08	0,60
5	Programa Nacional de Apoio à Cultura e Atividade Audiovisual	406.769.199	0,02	0,12	0,96	751.165.668	0,03	0,18	1,42
6	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente	36.391.853	0,00	0,01	0,09	123.641.302	0,01	0,03	0,23
7	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	3.697.516.531	0,17	1,07	8,70	3.602.158.758	0,16	0,87	6,83
8	PDTI/PDTA	102.727.000	0,00	0,03	0,24	37.632.000	0,00	0,01	0,07
9	Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa	14.980.766	0,00	0,00	0,04	12.706.651	0,00	0,00	0,02
10	Doações a Entidades Cívis Sem Fins Lucrativos	75.928.116	0,00	0,02	0,18	178.979.741	0,01	0,04	0,34
11	Horário Eleitoral Gratuito	191.603.574	0,01	0,06	0,45	470.806.695	0,02	0,11	0,89
12	Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados	977.502.960	0,05	0,28	2,30	1.882.913.061	0,08	0,46	3,57
13	Benefícios Previdenciários a Empregados e Fundo de Aposentadoria Individual – FAPI	63.529.798	0,00	0,02	0,15	113.531.814	0,00	0,13	0,22
14	Plano de Poupança e Investimento – PAIT	ni	ni	ni	ni	ni	ni	ni	ni
15	Associação de Poupança e Empréstimo	6.644.870	0,00	0,00	0,02	ni	ni	ni	ni
16	Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas	306.484.745	0,01	0,09	0,72	693.555.080	0,03	0,17	1,32
17	Entidades Sem Fins Lucrativos	2.584.936.803	0,12	0,75	6,08	2.099.564.266	0,09	0,51	3,98
18	Pesquisa Tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos	105.000.000	0,00	0,03	0,25	422.175.000	0,02	0,10	0,80
19	PROUNI	46.850.226	0,00	0,01	0,11	30.489.037	0,00	0,01	0,06

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Demonstrativo dos Benefícios Tributários da Receita Federal.

