

PARTIDOS POLÍTICOS VERSUS FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS
ELEITORAIS NO BRASIL: DISCUTINDO O PAPEL DOS RECURSOS
PARTIDÁRIOS NAS ELEIÇÕES 2012

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”,

Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014

PAULO SÉRGIO DOS SANTOS RIBEIRO

Universidade Federal do Pará –UFPA

pauloribeiro@ufpa.br

CARLOS AUGUSTO DA SILVA SOUZA

Universidade Federal do Pará –UFPA

carlossouza@ufpa.br

DHONNY ALMEIDA DE OLIVEIRA

Universidade Federal do Pará -UFPA

Dhony.almeida@bol.com.br

RESUMEN

O presente trabalho teve como objetivo central identificar, a partir da análise dos dados das prestações dos candidatos ao cargo de Prefeitos eleitos no pleito de 2012, o papel desempenhado pelos recursos alocados pelos partidos políticos para a composição das receitas destes. Para atingir tal objetivo, algumas etapas foram transpostas. Primeiramente, foi conduzida uma revisão da literatura, relativa ao financiamento de campanhas eleitorais, tendo como eixo seu conceito e suas modalidades. Em seguida realizou-se pesquisa documental, com levantamento de dados secundários, com análise quanti-qualitativa dos dados da prestação das prestações contas dos referidos atores. A fim de evidenciar os dados, utilizou-se a estatística descritiva, e posteriormente estabeleceu-se um debate dos mesmos com os autores que, evidenciaram a importâncias dos recursos dos partidos para financiar as campanhas dos prefeitos eleitos no pleito 2012.

Palabras-clave: Financiamento de campanhas eleitorais; eleições 2012; partidos políticos.

INTRODUÇÃO

O binômio dinheiro-política materializa-se de forma patente na moderna democracia, uma vez que, segundo Speck (2002), Samuels (ano) e Ribeiro (2010), a participação efetiva no jogo político com chance de um candidato e/ou candidata está associado ao acesso às fontes de financiamento de campanhas eleitorais, que aliada às novas variáveis necessárias ao funcionamento de uma estrutura de campanha converge no sucesso dos mesmos.

Neste sentido, considerando o sistema eleitoral brasileiro multipartidário, proporcional e de lista aberta, é possível afirmar que o verbo participar sofre um processo de redimensionamento semântico, haja vista o mesmo assumir a acepção semântica de dinheiro, que também pode vir a ser traduzido com as acepções de proativismo político, condições isonômicas de competição, democratização do acesso aos postos do executivo e/ou do legislativo, dentre outras (RIBEIRO, 2010).

Tecidas tais considerações, faz-se necessário que realizemos algumas indagações, tais como: é possível falar-se em porosidade do sistema eleitoral brasileiro, considerando-se o acesso às formas de financiamento de campanhas eleitorais? Quem patrocina as eleições no Brasil? Qual o papel desempenhado pelos partidos políticos brasileiros nas eleições para o executivo e o legislativo, considerando-se a variável financiamento de campanhas eleitorais?

Como estas organizações participam da dinâmica de compreensão das fontes de financiamento das campanhas eleitorais dos prefeitos eleitos no Brasil nas eleições de 2012?

Neste sentido, o presente artigo objetiva analisar e evidenciar o papel desempenhado pelas doações dos partidos políticos brasileiros nas eleições 2012, com vistas à composição das receitas dos prefeitos eleitos no Brasil naquele pleito.

O artigo obedece à seguinte dinâmica: introduz-se uma revisão de literatura com relação ao financiamento de campanhas eleitorais, em seguida, discute-se o papel dos partidos políticos, enquanto estruturas vitais ao funcionamento da democracia moderna, em etapa posterior evidenciam-se os resultados da pesquisa, a partir da utilização da estatística descritiva.

1- DEFINIDO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

1.1 BREVES CONSIDERAÇÕES

Financiar, de acordo com Bourdoukan (2007), está relacionado ao ato de custear as despesas de outrem. Deste modo, financiar constitui-se como a ação e/ou efeito de patrocinar as despesas de indivíduos, partidos e/ou qualquer entidade que necessita de uma rara subvenção, quer seja esta material ou financeira.

Em relação à definição do processo denominado *financiamento de campanhas eleitorais*, tanto a literatura nacional quanto internacional não fecham questão em relação à mesma, mas atribuem ao tema, e a seus mecanismos, uma grande relevância, pois compreendem que o mesmo pode possibilitar ou não maior equanimidade à competição eleitoral, e também porque o mesmo contribui para com o processo de institucionalização da democracia. Para Campos (2004) existe uma forte correlação entre o financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos e o processo de maturação das democracias que se utilizam de modelos diversos para financiar a logística eleitoral dos competidores.

Deste modo, Bourdoukan (2007, p. 1) observa que:

O termo financiamento político se refere tanto ao financiamento de campanhas eleitorais, isto é, ao financiamento de partidos políticos e candidatos durante o período eleitoral, como ao financiamento de partidos políticos entre eleições. A utilização de um mesmo termo para se referir ao financiamento de partidos e ao de campanhas é necessária, pois as fronteiras entre essas formas de financiamento podem ser frágeis ou até mesmo inexistentes, de acordo com a legislação de cada país.

Neste sentido, no presente trabalho adotar-se-á a expressão *financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos* para denominar as abordagens relativas ao referido processo, conservando-se as proposições da referida autora.

Por outro lado Bourdoukan (2007, p.35) ratifica as proposições de Campos (2004) asseverando que:

O tema financiamento de campanhas eleitorais é largamente reconhecido pelo universo da ciência política como um dos mais relevantes do quadro político – institucional de um país.

A importância desta temática se faz presente, dentre outros fatores por ser poder inferior com boa assertividade, que a obtenção e uso de recursos financeiros em uma campanha eleitoral, seja no âmbito nacional ou subnacional, pode provocar distorções [na competição] diretas no período pré e pós eleitoral e na gestão governamental. Assim, parece evidente que os formatos adotados para o financiamento de campanhas demonstra, em certa medida, as relações de subordinação e interesse que se estabelecem entre agentes públicos e agentes privados. [Grifos Nossos]

Para Campos (2004), além de se constituir como uma variável importante para o processo de institucionalização da democracia, o financiamento de campanhas eleitorais deve ainda encerrar em seus desenhos normatizadores a possibilidade de controle por parte dos envolvidos na competição eleitoral (partidos, sociedade civil em geral, órgãos governamentais), uma vez que:

(...) sendo a demanda por recursos financeiros (em espécie ou não) uma questão fundamental para dar competitividade a um candidato, num período eleitoral qualquer, a origem e as regras desse financiamento se dêem de tal forma que a sociedade possa, senão controlar totalmente essa questão – o que parece improvável – ao menos ter pleno conhecimento sobre as regras que se estabelecem em termos de captação, uso e prestação de contas sobre os recursos utilizados em períodos eleitorais. (CAMPOS 2004, p. 4)

De acordo com Zovatto (2004 p. 299) existem três modalidades de financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos em voga nas democracias mundiais, a saber: 1) sistemas públicos de financiamentos; 2) sistemas privados e; 3) sistemas mistos de financiamento.

O sistema de *financiamento público* de campanhas eleitorais e de partidos políticos consiste no repasse de subvenções públicas, tais como dinheiro, tempos nas tvs abertas e/ou fechadas às agremiações políticas que estão participando na competição eleitoral, de acordo com as normas vigentes em cada país que adotar o referido modelo.

Nos sistemas de *financiamento privado* de campanhas eleitorais e de partidos políticos, segundo Zovatto (2004), os recursos destinados ao patrocínio dos partidos políticos são compostos exclusivamente de subvenções oriundas da iniciativa privada, como, por exemplo, de bancos, empresas e, em muitos casos, de doações realizadas pelos próprios cidadãos (Pessoa Física).

A modalidade de *financiamento misto* de campanhas eleitorais e de partidos políticos constitui-se, segundo Zovatto (2004), como uma interação entre as modalidades pública e privada. Deste modo, no sistema misto de financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos (como é o caso brasileiro), os partidos políticos e os seus respectivos candidatos podem receber recursos tanto dos agentes estatais, quanto dos agentes da iniciativa privada; obedecendo-se, obviamente, as disposições legais de cada país.

Neste sentido, o financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos, constitui-se com um objeto que demanda profundas investigações e debates, pois possui uma relação direta com o processo de institucionalização da democracia, haja vista, que

tal mecanismo, em muitos casos, está diretamente ligado a dinâmica de fortalecimento dos partidos políticos.

1.2 LIMITES E POSSIBILIDADES DAS MODALIDADES PÚBLICA E PRIVADA DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E DE PARTIDOS POLÍTICOS.

De acordo com Zovatto (2005), Rubio (2005), França (2007), Lima (2007) e Samuels (2002) reina uma grande preocupação entre os democratas, partidos políticos, dirigentes, membros dos poderes executivos, legislativos e judiciários e de organizações da sociedade civil, no que tange à instituição de mecanismos que possam contribuir para inibir a influência perniciosa do poder econômico nos processos relativos à competição política.

Para autores como Alexandre (1980), Peixoto (2007) e Santiago (2005) existe uma primeira grande questão a ser resolvida pelos entes envolvidos na definição das modalidades de financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos, no Brasil, qual seja: definir que modalidade de financiamento de campanhas deve ser implementada em seus respectivos países; isto é, se *pública*, *privada* ou *mista*. O debate é importante, pois, segundo Speck (2002 p.1), existem questões que necessitam do diálogo de diversos segmentos envolvidos na competição eleitoral, uma vez que:

O financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais é um assunto delicado em praticamente todas as democracias modernas. Seja a França ou os Estados Unidos, a Alemanha ou a Itália, Japão ou Israel, praticamente todas as democracias consolidadas foram sacudidas recentemente por escândalos de financiamento político. (...) Além destes problemas práticos, o tema do financiamento político ocupa a ciência e a filosofia há algum tempo para os especialistas, a atividade política está vinculada em vários sentidos ao dinheiro. Dinheiro, como ícone para recursos materiais é um dos principais objetos da política.

Neste sentido, quais os limites e as possibilidades das modalidades públicas, privadas e mistas de financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos?

De acordo com Campos (2004) e Rubio (2005) não existe entre os especialistas em ciência política e de outras áreas uma posição formal em defesa da modalidade pública de financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos.

Para os autores que esposam tal posição, ao ser instituída, a referida modalidade possibilitaria um maior combate à corrupção, a responsabilização dos agentes

envolvidos (ativos e passivos), exclusão dos partidos políticos do acesso aos recursos públicos, melhor percepção dos eleitores em relação aos “financiadores” dos partidos, além de um aumento do *accountability* por parte dos cidadãos e órgão fiscalizadores, conforme observou Campos (2004, p.11):

O Financiamento público para campanhas eleitorais é assumido por alguns autores como mais condizente ao processo democrático, pois, tende a tornar mais competitivas as eleições e o acesso a divulgação das propostas dos candidatos, tomando assim, os resultados eleitorais menos previsíveis, frente ao acesso diferenciado aos recursos de campanha. (...) Tão importante quanto o tipo de financiamento de campanhas eleitorais são os mecanismos de controle e publicidade (*accountability*) que devem ser criados no bojo das legislações, na medida em que reconhece a existência de um ciclo contínuo de relações e interesses que podem se estabelecer entre financiadores e financiados, no período pré-pós-eleitoral [grifos nosso].

Para Bourdoukan (2007), a modalidade pública de financiamento de campanhas eleitorais, ao ser instituída, contribui para com o processo de institucionalização da democracia, pois, investe os partidos de autonomia financeira, protegendo-os das influências nos grupos de interesses¹, os quais por disporem de muitos recursos, quase sempre estão “aptos” e dispostos a fazer doações, desde que seus interesses sejam inseridos na agenda governamental e/ou legislativa, pois, são os destinatários de suas doações que possuem o poder de legislar e/ou executar políticas públicas onde estão envolvidos muitos recursos a que pretendem acessar.

Para Campos (2004), Fogg (2003) e Rúbio (2005) a instituição da modalidade pública de financiamento de campanha, enseja a busca por respostas a algumas questões, como, por exemplo:

Como tornar confiáveis os dados relativos aos recursos arrecadados pelos partidos e doados pelos mais diversos entes?

Como democratizar e aumentar o poder de investigação das instituições de Estado e da sociedade civil organizada, uma vez que tal prerrogativa é historicamente atribuída aos partidos?

Como proteger os partidos dos possíveis danos do financiamento público, como por exemplo, o comodismo?

Como conferir mais autonomia às instituições que promovem investigações sobre possíveis atos infracionais?

¹ Para uma melhor compreensão dos grupos de interesses e sua postura dentro da engenharia política, sugerimos a subvenção em OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: Bens Públicos e a Teoria dos Grupos**. São Paulo, EDUSP, 1999.

Para que a instituição da modalidade pública de financiamento de campanhas eleitorais, segundo Campos (2004 p.7) se torne uma alternativa concreta para coibir a captura da competição política pelos grupos de interesse, é necessário que se resolvam questões estruturais, como aquelas relativas à qualidade das informações enviadas às instâncias fiscalizadoras, principalmente aquelas que detalham os reais recursos utilizados para financiar as atividades dos partidos políticos e os candidatos ao longo dos pleitos. Neste sentido observa o autor:

O controle executivo pela sociedade sobre o poder público enfrenta uma série de problemas relacionados com o acesso e a fragilidade das informações. Assim, a participação da população por meio de organizações sociais tende a ter seu impacto mitigado, pois parece haver, por parte dos agentes sociais uma dependência por informações provenientes do próprio poder público, conseqüentemente, devido à falta de controle independente, tais informações carecem de provas de isenção e idoneidade como parece ser o caso dos financiamento de campanhas eleitorais e dos seus reflexos na produção de políticas públicas, que em grande medida, tenham a apresentar custos difusos e benefícios concentrados. (...) Ademais, o grau de vocalização seja por parte da sociedade ou mesmo entre os legisladores, parece diminuir na medida em que se aumenta a assimetria informacional (CAMPOS, 2004, pp.7-8).

Assim como Campos (2004), Rúbio (2005) aponta que a instituição da modalidade pública de financiamento de campanhas eleitorais e de partido político encerra ainda uma outra grande questão, isto é, a de que há a necessidade imperiosa de desenvolver desenhos normativos que aumentem os custos daqueles que objetivem burlar as regras do jogo, e também que possam imprimir mais celeridade e vigor às punições aos partidos e candidatos que optem por práticas ilegais de financiamento de campanhas eleitorais. Segundo essa autora a grande dificuldade de se constituir tais desenhos normativos reside em questões político-jurídicas e culturais dos países, que, muitas vezes, contribuem para a não efetivação de tão necessárias medidas. Nesse sentido, a autora pondera que: Ante esse panorama, a primeira reação é a proposta de soluções normativas. Mas em matérias de regulação da relação dinheiro/política não há formulas universais. Tal regulação deve considerar não só o contexto histórico e cultura em que se desenvolvem as atividades dos partidos, mas também as características dos sistemas de governo, as regras eleitorais, o sistema partidário e mesmo as práticas que informam a vida política. Sua estratégia deve ser congruente com os objetivos visados. Quando se privilegia o respeito á autonomia das organizações políticas, a regulação se limitará a fixar um marco geral para o auto-regulação dos partidos em matéria de financiamento. No entanto, esse enfoque vê sendo superado por outras duas estratégias normativas: a que privilegia o objeto da transparência e a estratégia intervencionista, que privilegia o estabelecimento de um marco de regras detalhado, prevendo limites, restrições e sanções (RÚBIO, 2005, p.3)

Para Rúbio (2005) o processo de publicização das origens de recursos dos financiamentos utilizados por partidos políticos e candidatos aos pleitos eleitorais é tão ou mais importante do que a instituição de desenhos normativos, pois estabelece vínculos sólidos entre os eleitores e partidos / candidatos, além de, como já observado, enseja crescentes graus de fiscalização. Deste modo, para a autora, deve se inserir nas regras do jogo tais mecanismos, pois a publicidade e a comunicação se constituem como ferramentas fundamentais dos atos que dizem respeito à coisa pública:

A nosso ver, a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a política é muito mais importante que o estabelecimento de limites e restrições de difícil aplicação e controle: cabe informar o cidadão sobre quem está por trás de cada candidato. Essa divulgação, na medida em que seja completa e oportuna, possibilita o “voto informado” do cidadão e gera incentivos para que os partidos se controlem reciprocamente e ajustem sua conduta aos parâmetros legais e às exigências da opinião pública. Ademais, a informação sobre quem financia um candidato permite verificar a coerência de seu discurso e a real intenção das suas tomadas de decisão, caso seja eleito (RÚBIO, 2005, p.3).

A modalidade privada tem sido objeto de intensos debates por especialistas das mais diversas áreas, dentre as quais a ciência política, não havendo consenso em relação à matéria.

Países de democracias consolidadas, como os Estados Unidos da América, Alemanha, França e Inglaterra têm buscado instituir mecanismos que permitam a regulação da entrada de recursos financeiros nos processos legislativos, haja vista existir entre os debatedores da questão a certeza de que os recursos alocados em excesso podem vir a beneficiar um dado grupo político (defensor de grupos de interesses) em detrimento dos demais e do próprio sistema político.

Segundo Rúbio (2005), os debates em relação à adoção ou não da modalidade privada de financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos é uma discussão hodierna, do século XX, uma vez que a relação dinheiro x campanhas eleitorais/candidatos evoca uma série de debates e preocupações, pois existe uma linha muito tênue entre os reais objetivos dos financiadores das campanhas eleitorais e os desejos dos entes financiados; isto é, os partidos políticos e/ou seus dirigentes, uma vez que:

Por muito tempo o financiamento privado de campanhas e candidatos foi a única fonte de receita com que os partidos contaram. Na segunda metade do século XX surgiu uma corrente de opinião que enfatizou os riscos implicados em deixar que a política fosse financiada somente com fundos provenientes dos setores economicamente poderosos. O principal risco consistiria na dependência dos representantes políticos em relação ao poder econômico: eles mais representariam seus financiadores do que os cidadãos, de modo que

as decisões políticas poderiam estar mais inspiradas em interesses particulares do que no bem público (RÚBIO, 2005, p.3).

De acordo com essa autora, o paradigma do financiamento privado de campanhas eleitorais e de partidos políticos teve seu ápice até o final do século XIX, representando uma reflexão dos textos constitucionais em diversos países, pois os fantasmas da Segunda Guerra Mundial, principalmente, em repulsa ao nazismo, deveriam ser varridos do mapa.

Deste modo, os partidos políticos assumiram o status oficial de mecanismos de representação, canalização e expressão das demandas da sociedade, funções estas, segundo Sartori (1996), específicas dos mesmos, que tenderiam a serem maximizadas à medida que a democracia se capilarizasse pelo mundo.

A percepção da importância dos partidos políticos para o processo de institucionalização da democracia acarretou também a preocupação de gerar condições para que estes desempenhassem tais funções. Dentre tais mecanismos estavam a instituição das modalidades públicas e privadas de financiamento de campanhas, conforme observou Rúbio (2005, p.6):

Um argumento tradicional a favor do financiamento privado refere-se à natureza dos partidos políticos como associações privadas e com participação voluntária. Dessa forma, seus membros, seguidores e simpatizantes teriam o direito e o dever de levantar os recursos que considerem necessários para que os partidos cumpram suas funções. O problema desse enfoque é que os partidos políticos embora sejam associações voluntárias, têm na verdade uma natureza mista, quase pública, como reconhecem muitas das constituições vigentes. Visto que uma das finalidades dos partidos é o acesso ao governo e a condução dos assuntos públicos, as questões que lhes dizem respeito deixam de ser atribuição exclusiva de seus integrantes.

Existe uma outra tese que impera em favor da instituição da modalidade privada de financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos. Tal tese observa que existem perigos relacionados à disposição de recursos exclusivamente públicos para financiar os competidores, pois haveria riscos de que os governos criassem “constrangimentos” institucionais com o objetivo de beneficiar ou excluir os opositores do acesso aos recursos; fato este que poderia causar uma assimetria na referida competição. Ao passo que a modalidade privada de financiamento de campanhas e partidos políticos, obedecendo à regras pautadas no universalismo de procedimentos, acabaria por estimular a competição política e, por conseguinte, o processo de institucionalização da democracia:

Em determinadas circunstâncias, a autorização do financiamento privado pode ser garantia de pluralismo. Com efeito, um sistema de financiamento integralmente estatal pode dar margem a que o governo da vez execute manobras de exclusão a fim de criar obstáculos para a atuação política dos grupos de oposições. Se a lei restringe o financiamento político, por exemplo, aos partidos que tenham representação parlamentar e simultaneamente proíbe os aportes privados, o resultado será o congelamento do sistema partidário. Ainda que a lei estabeleça critérios objetivos e amplos para a dotação de fundos, o governo poderá dificultar o acesso dos recursos à oposição por vias burocráticas indiretas. Nesses casos o financiamento privado pode funcionar como elemento propiciador da competitividade eleitoral e política (RÚBIO, 2005, p.6).

Para a autora, todos os mecanismos que possam contribuir para com o processo de institucionalização da democracia devem ser implantados. Paralelo à institucionalização da modalidade privada de financiamentos de campanhas eleitorais e de partidos políticos, deve se promover também *upgrades*² nos órgãos fiscalizadores, principalmente naqueles que possuem poder de coagir os transgressores. Deste modo, Rúbio (2005, p.1) observa que: “A efetividade da regulação desses aportes para o jogo político democrático depende da autonomia dos órgãos de controle, bem como, da consolidação de uma cultura sócio-política pautada pela transparência”.

Neste sentido, em relação aos limites e possibilidades existentes nas modalidades públicas e privadas de financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos, percebe-se uma convergência nas posições de Junior (2007), Rúbio (2005) e Zovatto (2005), pois estes autores consideram relevantes para o processo de institucionalização da democracia alguns aspectos existentes tanto na modalidade pública quanto na modalidade privada – principalmente aqueles relativos à publicidade e a penalidades àqueles que buscam burlar as legislações vigentes em cada país. Porém, os autores consideram a modalidade mista de financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos a melhor opção para o patrocínio das atividades políticas pré-eleitorais, haja vista que:

A melhor estratégia normativa parece ser a combinação do financiamento público com o de origem privada. Esse sistema, no qual os fundos públicos não podem ser superiores aos recursos privados arrecadados, cumpre dois objetivos fundamentais: cria incentivos para que os partidos se associem à sociedade em busca de aportes e faz com que os financiamentos públicos seja proporcional ao enraizamento social dos partidos (RÚBIO, 2005, p.5).

Deste modo, ratificamos as proposições de Rúbio (2005), por entendermos que deve-se buscar reduzir ao mínimo as assimetrias no processo de competição eleitoral,

² Dar maior autonomia a essas instâncias, contratação via concurso público e capacitação de pessoal, entre outras medidas.

bem como, maximizar as possibilidades de democratizar o acesso a arena política e impor punições extremamente severas àqueles que desrespeitam as “regras do jogo” e que, por conseguinte, põem em risco a democracia.

2.1 REVISITANDO AS LEGISLAÇÕES QUE TRATAM DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

De acordo com Nicolau (2007)³, poucos países possuem uma história eleitoral tão rica quanto a brasileira.

Tal assertiva implica estabelecer de imediato uma conexão entre os desenhos institucionais utilizados em épocas remotas, com a operacionalidade do sistema político brasileiro, haja vista, as mesmas terem sido implementadas com o objetivo de garantir a estabilidade do referido sistema.

No tocante às legislações que normatizam a alocação de recursos sob a forma de financiamento de campanhas eleitorais ou de partidos políticos ao longo da história política brasileira, percebe-se um hiato em relação às referidas proposições.

No período compreendido entre os anos de 1822 e 1889⁴, denominado de Império, não há registro de desenhos institucionais com o objetivo de normatizar a alocação de recursos financeiros para a utilização em campanhas eleitorais.

De acordo com Backes (2001) o voto censitário implementado nesse contexto histórico concorreu para a reduzida participação popular na vida política nacional:

A participação popular nas legislações que versaram sobre o financiamento de campanhas eleitorais e partidos no Brasil, importante destacar, segundo Backes (2001), que existe uma lacuna sobre tal tema, sendo tal questão um assunto contemporâneo.

Nas eleições desse período a participação era muito baixa, pois como já observado o critério para desenvolver tal atividade estava vinculado a renda. É importante considerar que, até o advento da república, o voto era censitário, ou seja, votavam apenas as pessoas que pudessem comprovar seu poder aquisitivo através de

³ NICOLAU, Jairo Marconi. História do voto no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 19 edição, 2002.

⁴ Para uma melhor compreensão deste contexto, sugerimos a subvenção em Ferreira, Mandel Rodrigues. A evolução do sistema eleitoral brasileiro. 2ª Edição. Revisada e atualizada, Tribunal Superior Eleitoral / SDI, 2005 – Brasília / DF.

uma determinada renda. Do mesmo modo, era restritivo, também, aos analfabetos, até o ano de 1885:

A reforma política possibilitada pelo decreto lei nº 06, de Março de 1885, possibilitou o acesso á arena política, dos analfabetos que compunham 60% da população brasileira desse contexto histórico. Porém, tal medida não prevê como reflexo o aumento da taxa de participação nos cidadãos brasileiros (BACKES, 2001, p.4).

Na República, que vigorou no período de 1889 á 1930, e que culminaria com a promulgação da Constituição de 1851, não se verificou a implementação de arranjos institucionais alusivos às políticas de financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos, conforme observa a autora: “Não encontramos na Constituição de 1891 (e na Legislação Eleitoral) do período disposições relativas ao funcionamento ou ao financiamento de partidos ou campanhas” (BACKES, 2001, p.4).

Neste contexto havia, porém, segundo Ferreira (2005, p.7) “uma excessiva normatização em relação aos candidatos e aos eleitores”.

Deste modo, os processos relativos à normatização das eleições no Brasil, começaram a se institucionalizar e a se especializar no transcurso nos anos de 1930 a 1945. Nesse período denominado pela historiografia brasileira de período da Revolução de 1930 e de Instituição do Estado Novo, surgiu a Justiça Eleitoral Brasileira “com as atribuições de organizar e fiscalizar o processo eleitoral brasileiro”

É nesse contexto, segundo a autora, que surge o primeiro desenho institucional⁵ com o objetivo de se coibir as fraudes eleitorais, a partir de um movimento capitaneado pelos revolucionários denominados “verdade de representação”; movimento este que convergiria na adoção do sistema proporcional para todas as eleições no Brasil.

Houve ainda, neste contexto, o ingresso das mulheres no processo eleitoral, fato este que contribuiu, segundo a autora, para o crescimento das taxas de participação eleitoral.

De acordo com Backes (2001) mesmo que se tenha registrado avanços político-participativos no processo eleitoral, a lacuna relativa à legislação que regulasse o crescente ativismo dos cidadãos deste contexto histórico viria impactar sobre a vida dos partidos políticos, uma vez que o *Voto Universal* havia sido incorporado à vida política

⁵ Pela lei nº 35, sancionada pelo presidente Francisco Peixoto em 25/01/1892 institui-se, por exemplo, o critério da desincompatibilização dos postulantes a cargos executivos e legislativos, seis meses antes dos mesmos, dentre outros.

brasileira, e que, portanto, havia a necessidade de se investir maiores recursos para captá-lo:

Ao longo deste período, ocorre um grande crescimento da participação popular nas eleições. Estas crescem em importância, passando o Presidente da República a ser eleito pelo voto direto dos brasileiros, num processo em que participa um percentual cada vez maior da população. As disputas eleitorais ganham novas dimensões, com o que cresce a importância do dinheiro nas campanhas. A legislação começa a se ocupar do problema do financiamento de campanhas (p.5).

De acordo com Backes (2001) é no contexto de fim do Estado Novo e de ascensão dos militares ao poder (via golpe de 1964) que surgem as primeiras tentativas de disciplinar a utilização de recursos nas campanhas eleitorais e pelos partidos políticos.

Nesse sentido, o código eleitoral brasileiro editado no ano de 1950, segundo Backes (2001), encerrava tal preocupação, uma vez que atos normativos dos procedimentos indicativos ao financiamento de campanhas, a partir do título II, cujo o tema dos partidos políticos, em seu capítulo V denominado *Da contabilidade e das finanças dos partidos políticos* asseverava que:

A obrigatoriedade de os partidos estabelecerem parâmetros para controlarem suas finanças, com escrituração rigorosa de receitas e despesas. A fiscalização das contas por parte da Justiça Eleitoral. Vedações para contribuições (são impedidos de doar as entidades estrangeiras, as autoridades públicas e empresas de economia mista ou concessionárias (BACKES, 2001, p.5).

Para essa autora, tais argumentações tiveram um poder coercitivo muito reduzido, pois a mesma não encontrou dados consolidados indicando à imposição de legalidades efetivas aos eventuais transgressores da referida legislação. Tal fato, segundo a autora pode ter nexos com a resolução 3.988/64, que determinou que as ações do tribunal superior eleitoral e dos tribunais regionais eleitorais dar-se-iam somente mediante a ocorrência de denúncias realizadas pelos cidadãos / eleitores:

Uma Resolução do TSE (nº 3988) determina que o TSE e os TREs, mediante denúncia investigarão atos que violem as prescrições legais. Não encontramos dados a respeito da efetividade destas normas do controle das finanças, mas tudo indica que eram normas inócuas. Não há penalidades previstas, e nem eram estabelecidos mecanismos que viabilizassem a fiscalização por parte da Justiça (BACKES, 2001, p.5).

No transcurso dos anos de 1964 a 1985, denominado pela historiografia brasileira de “ditadura militar”, uma vez que o Estado de Direito e suas garantias

estavam revogados, segundo a autora, manteve-se uma negativa vida institucional no Brasil:

Durante todo o período do regime militar houve eleições, ainda que fortemente restringidas pela legislação autoritária, que impedia o livre funcionamento e organização dos partidos políticos. Os partidos eram vistos como órgãos da esfera pública, e não privada, sendo por isto regulamentada por lei toda sua organização interna (BACKES, 2001, p.5).

A autora ressalta que é neste contexto histórico que preocupação com a questão no financiamento de campanhas e de partidos políticos ganha maior ossatura institucional, uma vez que a paradigmática emenda constitucional nº 14/65 fora promulgada, conforme observou a mesma:

Surgem sinais muito claros da preocupação com controlar o poder do dinheiro nas eleições. Em 1965, uma emenda constitucional, a de nº 14, introduz a noção de abuso do poder econômico, tornando inelegíveis os que nesse abuso incorressem (BACKES, 2001, p.5).

A referida lei complementar observou que a preponderância no abuso de poder econômico seria punida com a perda dos cargos.

No ano de 1965, fora instituída a lei nº 4737/65. Tal lei em seu antigo nº 237 ampliava o rol de atingidos pelas referidas disposições, passando também e incluir na mesma não somente o abuso de poder econômico, mas também o abuso de autoridade.

O grande problema detectado pela autora está relacionado ao fato de inexistirem punições determinadas na referida lei. Deste modo, segundo a autora, o avanço representado pela lei assumia o status de uma vitória de Piro, pois:

O Código Eleitoral de 1965 (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965), ainda em vigor, dispõe no art. 237 que os abusos do poder econômico e de autoridade serão coibidos e punidos. Não são estabelecidas penalidades, contudo. O que o Código penaliza é a compra de votos (art. 299) e o fornecimento gratuito de alimento e transporte no dia da eleição, com o fim de fraudar o exercício do voto (art. 302), ambos considerados crimes eleitorais e punidos com pena de reclusão e multa (BACKES, 2005, p.1).

Na esteira da preocupação com o financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos, é importante se destacar, que se não havia punições mais incisivas na referida lei, por outro lado, a mesma fora pedagógica, pois passou a repreender, por exemplo, o fornecimento gratuito de alimentos e o transporte de eleitores no dia do pleito, (prática corrente em todo o país), e que possuía grande influência no resultado final das eleições. Tal proibição acabou por reduzir os custos nas campanhas, pois a constituição desta logística implicava no investimento de elevadas somas de dinheiro;

fato este que causava uma assimetria na competição política, pois os candidatos não *morgardos* não possuíam recursos suficiente para fazer frente aos seus adversários.

Neste sentido, o artigo 299 do Código eleitoral asseverava a seguinte vedação: “Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem dinheiro, dádiva ou qualquer outra vantagem para obter ou dar o voto e para conseguir ou prometer abstenção ainda que não aceita”.

A desobediência, segundo Backes (2001), previa até quatro anos de reclusão e multa para esse tipo de delito eleitoral.

A partir deste contexto são instituídas outras leis que somar-se-iam as já existentes, que estavam preocupadas em não somente normatizar as regras eventuais no Brasil, mas também materializavam a preocupação internacional com a crescente influência do dinheiro em relação ao processo eleitoral.

Deste modo, segundo Backes (2001), com a instituição da lei nº 9.096/1995, mais conhecida como “lei orgânica dos partidos políticos”, houve uma melhor definição em relação à gestão dos recursos financeiros utilizados nas eleições, inclusive, com a determinação das posturas vedadas pela lei. Neste sentido, de acordo com a lei nº 9.096/95, título III, denominado *Das finanças e contabilidade dos partidos políticos*:

“Art. 30. O partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas”.

No artigo 31 da referida lei havia mais vedações aos partidos políticos no que tange à percepção de financiamentos. Deste modo o código eleitoral e brasileiro asseverou ser:

Vedado ao partido político receber direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie procedente de:

- Entidades ou Governos Estrangeiros;
- Autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as doações definidas no artigo 38;
- Autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, secundares de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei cujos recursos concorram órgãos entidades governamentais;
- Entidades de classe sindical (CEB 2005 p. 220)

Para Backes (2001), a instituição da lei dos partidos políticos além de criar uma nova postura institucional no trato dos recursos utilizados pelos partidos e candidatos nas eleições no Brasil, contribuiu também para que os agentes de estado realizassem em maior *accountability* sobre os partidos políticos e seus respectivos candidatos.

Deste modo, a prova maior da eficácia desta lei, pode ser observada nas disposições do artigo 32, que observou:

Art. 32. O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte.

§ 1º O balanço contábil do órgão nacional será enviado ao Tribunal Superior Eleitoral, o dos órgãos estaduais aos Tribunais Regionais Eleitorais e o dos órgãos municipais aos Juízes Eleitorais.

§ 2º A Justiça Eleitoral determina, imediatamente, a publicação dos balanços na imprensa oficial, e, onde ela não exista, procede à afixação dos mesmos no Cartório Eleitoral.

§ 3º No ano em que ocorrem eleições, o partido deve enviar balancetes mensais à Justiça Eleitoral, durante os quatro meses anteriores e os dois meses posteriores ao pleito.

O referido artigo traz ainda considerações importantíssimas em seus parágrafos uma vez que o os partidos políticos estavam obrigados a prestar contas à Justiça Eleitoral dos recursos utilizados para financiar suas campanhas ao longo das eleições. Deste modo o artigo 32 observa que:

Art. 32. O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte.

§ 1º O balanço contábil do órgão nacional será enviado ao Tribunal Superior Eleitoral, o dos órgãos estaduais aos Tribunais Regionais Eleitorais e o dos órgãos municipais aos Juízes Eleitorais. § 2º A Justiça Eleitoral determina, imediatamente, a publicação dos balanços na imprensa oficial, e, onde ela não exista, procede à afixação dos mesmos no Cartório Eleitoral.

§ 3º No ano em que ocorrem eleições, o partido deve enviar balancetes mensais à Justiça Eleitoral, durante os quatro meses anteriores e os dois meses posteriores ao pleito (Código eleitoral brasileiro, 2005 p. 22).

No que concerne aos balanços demonstrando a utilização dos recursos pelos partidos, o artigo 33 da referida lei pugnou que:

Art. 33. Os balanços devem conter, entre outros, os seguintes itens:

I - discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário;

II - origem e valor das contribuições e doações;

III - despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha;

IV - discriminação detalhada das receitas e despesas.

Para Backes (2005), a lei dos partidos políticos foi também importante, pois redimensionou o papel da Justiça Eleitoral, uma vez que determinou que esta instituição

assumisse o papel de leviatã-fiscalizador dos atos de todos os entes envolvidos no processo eleitoral.

Nesse sentido, o artigo 34 da referida lei observou que:

Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas:

I - obrigatoriedade de constituição de comitês e designação de dirigentes partidários específicos, para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais;

II - caracterização da responsabilidade dos dirigentes do partido e comitês, inclusive do tesoureiro, que responderão, civil e criminalmente, por quaisquer irregularidades;

III - escrituração contábil, com documentação que comprove a entrada e saída de dinheiro ou de bens recebidos e aplicados;

IV - obrigatoriedade de ser conservada pelo partido a documentação comprobatória de suas prestações de contas, por prazo não inferior a cinco anos;

V - obrigatoriedade de prestação de contas, pelo partido político, seus comitês e candidatos, no encerramento da campanha eleitoral, com o recolhimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados.

Parágrafo único. Para efetuar os exames necessários ao atendimento do disposto no caput, a Justiça Eleitoral pode requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União ou dos Estados, pelo tempo que for necessário (CEB 2006. pp. 221-2).

Backes (2001) destaca ainda que a lei dos partidos políticos possibilitou maior *accountability* intra-competitivo, pois, de acordo com o artigo 32, havia a possibilidade dos “inimigos” na competição eleitoral virem a visualizar os recursos “reais” dos partidos, que estavam compilados em seus respectivos balancetes contábeis.

Nesse sentido, as proposições da autora podem ser ratificadas de acordo com o Código Eleitoral Brasileiro – CEB (2006, p. 222), que em seu parágrafo único observa que:

Parágrafo único. O partido pode examinar, na Justiça Eleitoral, as prestações de contas mensais ou anuais dos demais partidos, quinze dias após a publicação dos balanços financeiros, aberto o prazo de cinco dias para impugná-las, podendo, ainda, relatar fatos, indicar provas e pedir abertura de investigação para apurar qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, os partidos e seus filiados estejam sujeitos.

Ainda de acordo com a autora, a interface entre os artigos 35, 36 e 37, constituir-se-iam como o *Backbone* da lei nº 9.096/95, pois além de possibilitar o *accountability* em relação aos beneficiados pelos recursos destinados exclusivamente à logística partidária, impedia que os eleitos fossem diplomados se suas prestações de contas

contivessem problemas. Havia ainda a penalidade aos partidos que ficavam impedidos de acessar os fundos partidários, conforme observou o artigo 36:

Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:

I - no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;

II - no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano;

III - no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no art. 39, § 4º, fica suspensa por dois anos a participação no fundo partidário e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder aos limites fixados.

Ainda segundo Backes (2001), o código eleitoral brasileiro impôs aos partidos a obrigação de prestar contas à Justiça Eleitoral de todos os recursos arrecadados ao longo da campanha, independentemente destes terem sido utilizados ou não. Deste modo, o artigo 37 (CEB, 2006, p. 223), propugnava que:

Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei. (Redação dada pela Lei nº 9.693, de 27.7.98)

§ 1º. A Justiça Eleitoral pode determinar diligências necessárias à complementação de informações ou ao saneamento de irregularidades encontradas nas contas dos órgãos de direção partidária ou de candidatos. (Parágrafo renumerado pela Lei nº 9.693, de 27.7.98)

§ 2º A sanção a que se refere o caput será aplicada exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade. (Incluído pela Lei nº 9.693, de 27.7.98)

Backes (2001) destaca ainda que os escândalos políticos envolvendo doações e financiamento ilegal a partidos políticos e candidatos, associados à crescente preocupação de tornar a competição eleitoral mais equânime, têm materializado-se nas sucessivas legislações que norteiam as eleições no Brasil.

Neste sentido, a autora destaca uma especial atenção à instituição da reorganização do *Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos*: “A lei estabeleceu um parâmetro para as dotações orçamentárias (35 centavos para cada eleitor), com o que Fundo atingiu novos patamares; mudaram também os critérios de distribuição dos recursos” (BACKES, 2001, p. 7).

Nesse sentido, o capítulo II da Lei Nº 9096/95, em seu artigo 38 que versa sobre o fundo partidário, observa que:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

- II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

A partir das transformações institucionais produzidas pela lei nº 9096/95, houve a incorporação de uma nova metodologia de distribuição e aplicação dos recursos destinados ao financiamento de campanhas e partidos políticos que viessem a participar do processo eleitoral, conforme observamos nos artigos 40, 41, 42, 43 à integra:

Art. 40. A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral. § 1º O Tesouro Nacional depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Na mesma conta especial serão depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na Legislação Eleitoral.

Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios: (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)

I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)

II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)

Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Incluído pela Lei nº 11.459, de 2007)

Art. 42. Em caso de cancelamento ou caducidade do órgão de direção nacional do partido, reverterá ao Fundo Partidário a quota que a este caberia.

Art. 43. Os depósitos e movimentações dos recursos oriundos do Fundo Partidário serão feitos em estabelecimentos bancários controlados pelo Poder Público Federal, pelo Poder Público Estadual ou, inexistindo estes, no banco escolhido pelo órgão diretivo do partido.

Neste sentido, pode-se perceber que a Justiça Eleitoral brasileira trilha os mesmo caminhos que as instituições internacionais, uma vez que tem adotado um conjunto de leis com o objetivo de normatizar o acesso aos recursos destinados ao financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos, tendo em vista que, se não houver tal preocupação, há uma grande tendência de ocorrência da captura do sistema político

brasileiro pelos grupos de interesses que dispõem de quantias quase que ilimitadas para financiar potenciais candidatos aos cargos de legislativo e do executivo brasileiro.

Por ser extremamente dinâmica, a política necessita de leis ágeis e com o poder coercitivo que torne extremamente “caro” qualquer postura alheia aos ditames legais, inclusive aquelas relacionadas a utilização de recursos financeiros de origens ilegais. Neste processo não cabe somente a atuação do poder judiciário, mas deve também estar presentes os especialistas em ciência política, políticos e membros da sociedade civil organizada, pois a discussão é extremamente complexa e exige diversos debates para que se possa chegar a uma legislação ideal para normatizar o acesso ao referido recurso.

3 PARTIDOS POLÍTICOS, ENQUANTO ESTRUTURAS VITAIS PARA O FUNCIONAMENTO DAS DEMOCRACIAS

A democracia moderna, segundo Sartori (1982) e Duverger (1970), além da alternância do poder, da liberdade de expressão, da possibilidade de competição pelo poder em condições isonômicas, possui nos partidos políticos, um dos seus pilares fundamentais, pois são essas organizações que agregam um conjunto dos mais diferentes indivíduos em busca de implementar os interesses difusos da sociedade, isto é, o interesse público.

Interesse esse, trazido sob a forma de políticas públicas nas áreas de saúde, segurança pública, educação, transportes, dentre outros.

Para Duverger (1970), antes de delinear-se um cânone conceitual em relação aos partidos políticos "e não simplesmente" ao partido político, deve-se compreender se tal objeto, a partir de uma perspectiva sistêmica, pois tende a agregar em suas estruturas indivíduos das mais diferentes clivagens sociais que por conseguinte, defendem as mais diversas posições ante o espaço público, à frente do legislativo, mas nunca no executivo, uma vez que este deve estar a serviço de todos os cidadãos, uma vez que os mesmos possuem "direitos clássicos", estando ou não filiados a um determinado político

Para Sartori (1982), os partidos políticos estão decisivamente conectados à dinâmica social, à vida política dos regimes democráticos, haja vista, constituem-se como meio através do qual a sociedade expressa suas demandas legislativas e/ou governando através dos seus membros legitimamente eleitos.

Embora Duverger (1970), tenha observado em sua teoria que o destino do partido político, após a aglutinação de interesses dispersos seja a transformação em uma organização absoluta e organizada.

Para o autor é inegável que os partidos reúnem em sua arquitetura organizacional indivíduos que podem contribuir para oxigenar as estruturas sociais, mesmo assim sua célebre tipologia partidária que envolveria a existência de partidos de quadros e pautas de massas, ambos podendo contribuir a seu modo para a resolução dos conflitos existentes no meio ambiente social.

Ratificando as proposições de Duverger (1970), Sartori (1982), Segê (2006) e Schartzemberg (1979) creditam ao partido uma importância exponencial para o funcionamento da complexa engenharia político-democrática, haja vista, para os mesmos, somente haver, por exemplo, um complexo sistema eleitoral e/ou partidário, por ocasião, da existência antecedente dos mesmos, posto isto, derivam dos partidos estruturas importantes nos sistemas políticos modernos, conforme observam Hofmeister e Santos (2007, p. 11):

A moderna democracia representativa não é concebível sem partidos políticos. Em uma sociedade de massas, os partidos são organizações que permitem que os cidadãos sejam, politicamente ativos, podendo exercer influência direta sobre o estado, continuamente.

Além de associações civis que, em geral, representam interesses setoriais, os partidos políticos, como porta-vozes de amplas camadas da sociedade, acolhem e integram diversos interesses, ideologias e opiniões.

Independente dos desenhos institucionais das democracias que têm nessas organizações uma das variáveis importantes de decisão e expressão da diversidade sócio-política. É inegável que estas cumprem uma função das mais nobres da democracia, isto é, salvaguarda da essência da mesma, qual seja, o dissenso.

Em um país como o Brasil, marcado por contrastes e infindáveis demandas sociais, o Partido tem-se constituído como uma estrutura das mais importantes uma vez que expressa tais questões como também é meio a partir do qual os grupos de interesses acessam o parlamento ou mesmo o poder executivo espaços estes vitais para que demandas sejam traduzidas em políticas públicas diversas.

Considerando-se o acesso à competição eleitoral dá-se por meio da organização partidária, conforme versa a legislação eleitoral é fundamental que busquemos entender

como tais organizações vem se posicionando em relação ao financiamento de campanhas eleitorais, pois estudos como os de (RIBEIRO,2010), indicam que os recursos aportados por entidades empresarias e de pessoas físicas vem alimentando as campanhas eleitorais nas eleições brasileiras, muito embora haja um grande clamor social para que sejam criados vetos aos recursos advindos de doações de empresas, principalmente após os graves delitos praticados pelos membros do partido dos trabalhadores, que foram condenados pelo Supremo Tribunal Federal por vários crimes envolvendo o uso de recursos escusos, *eufemizados* sob a rubrica de Caixa 2.

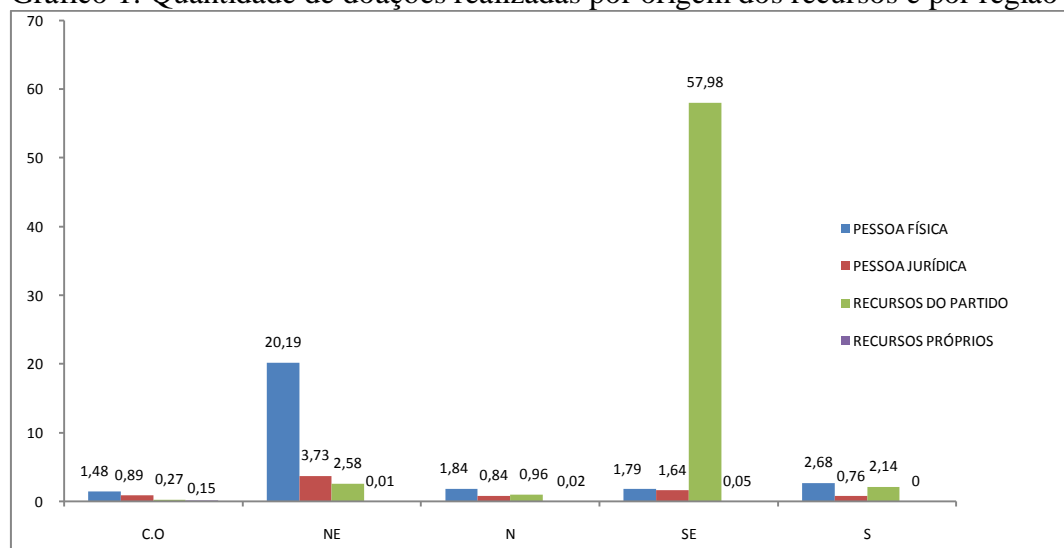
4 PARTIDOS POLÍTICOS VERSUS FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL: Discutindo o papel dos recursos partidários nas eleições 2012.

Nesta seção evidenciaremos o papel desempenhado pelos recursos partidários na composição das receitas utilizadas pelos candidatos eleitos ao cargo de prefeitos nas eleições brasileiras de 2012.

A fim de evidenciarmos de forma completa a dinâmica de composição das receitas dos eleitos para dirigir as prefeituras das principais capitais brasileiras, optou-se por realizar-se um censo englobando a totalidade das prestações de contas apresentadas ao Tribunal Superior Eleitoral, conforme a legislação vigente.

Procedeu-se, ainda, análise quanti-qualitativa dos dados secundários obtidos, bem como apresentou-se os mesmos, segundo os ditames da estatística descritiva, conforme os cânones da estatística descritiva expressos por Buassab (2007).

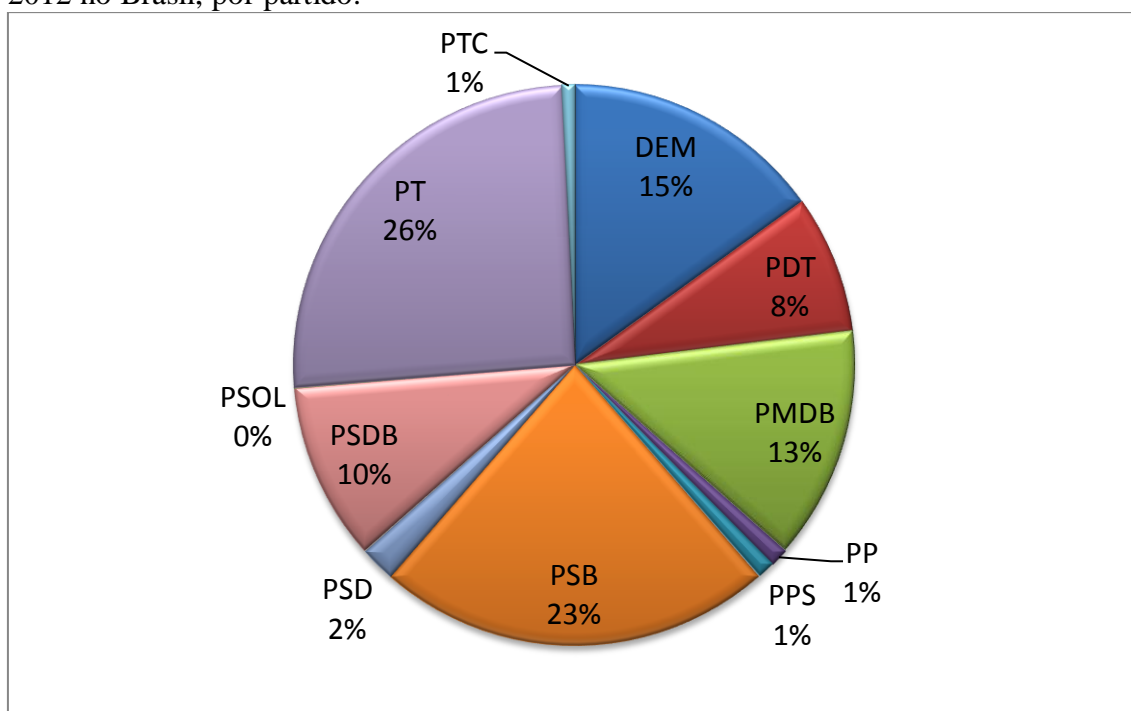
Gráfico 1: Quantidade de doações realizadas por origem dos recursos e por região



Considerando as fontes das doações utilizadas para financiar as campanhas dos candidatos eleitos a prefeitos nas eleições de 2012, fica evidenciado a supremacia dos recursos alocados pelos partidos políticos para financiar as campanhas em questão, isto é, 57,98%, tendo na região sudeste, uma das mais desenvolvidas do Brasil, possuindo também partidos mais estruturados.

Em situação oposta, pode-se observar que nas regiões nordeste, norte, centro-oeste e sul, não verificou-se a mesma dinâmica observada na região sudeste.

Gráfico 2: Distribuição das doações oriundas dos Recursos do Partido nas eleições de 2012 no Brasil, por partido.



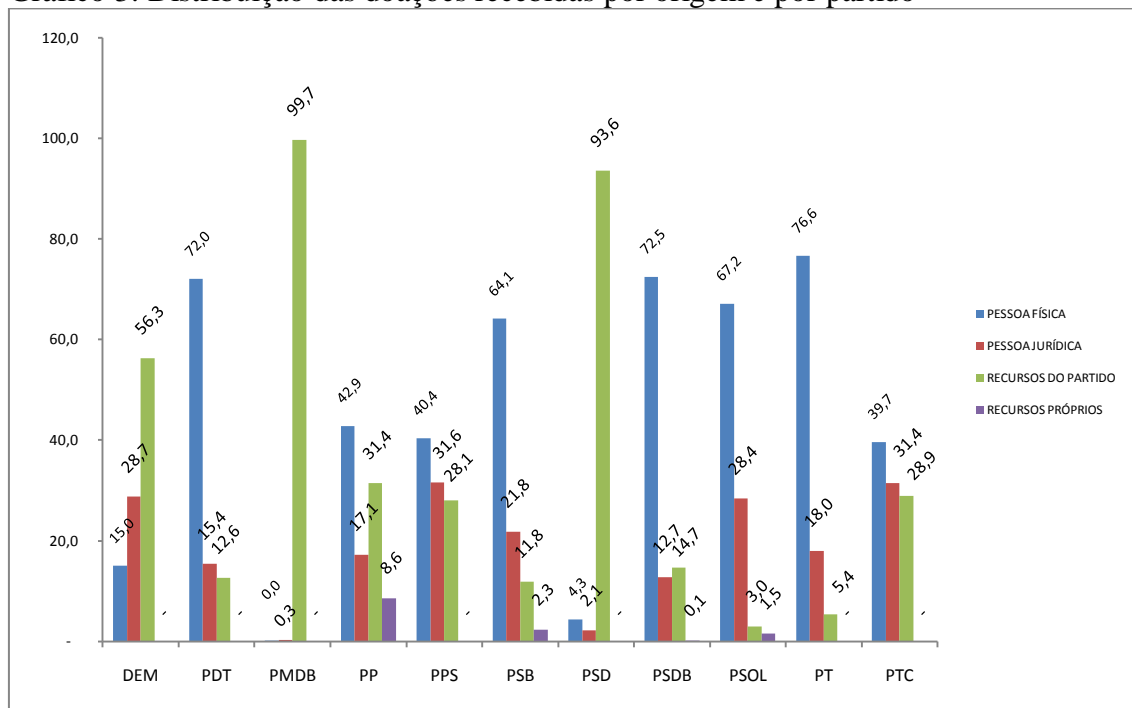
O gráfico 2 acima representa a hegemonia dos recursos alocados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), nas eleições 2012, isto é, 26% do total da amostra, seguido do Partido Socialista Brasileiro (PSB), com 23%, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, com 13%, do Partido Democratas com 15% e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) com 10% do total da amostra.

Os dados permitem-nos realizar um conjunto de influência, ainda que, obviamente haja a necessidade da realização de pesquisas mais aprofundadas para ratificá-las: 1) o Partido dos Trabalhadores necessitava eleger o máximo de prefeitos, uma vez que a candidatura da presidente Dilma Rouseff à reeleição estava atrelada ao aumento do número de prefeituras sob o comando do Partido e/ou de aliados; segundo, a performance do PSB em relação ao financiamento de campanhas eleitorais, permite-

nos refletir uma relação às eleições presidenciais, haja vista, a necessidade de ampliação do modo PSB de governar ter como resultado prático a "popularização da tecnocracia do partido do eleitorado destas cidades/"fábricas de votos", no contexto de eleição do candidato Eduardo Campos.

Considerando as performances do Partido Democrata (DEM), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), podemos afirmar que ambos estão desconectados da máquina federal, que historicamente garantiu-lhes recursos de patronagem para implementar campanhas vultosas com vista a obtenção do poder municipal no Brasil. No que tange aos partidos de espectro ideológico mais à esquerda, como é o caso do PSOL, pode-se com base nos dados inferir que os mesmos por conta de suas respectivas ideologias e de sua baixa capilaridade junto aos eleitores, não possuem grandes formas de receitas para aportar nas campanhas dos seus candidatos.

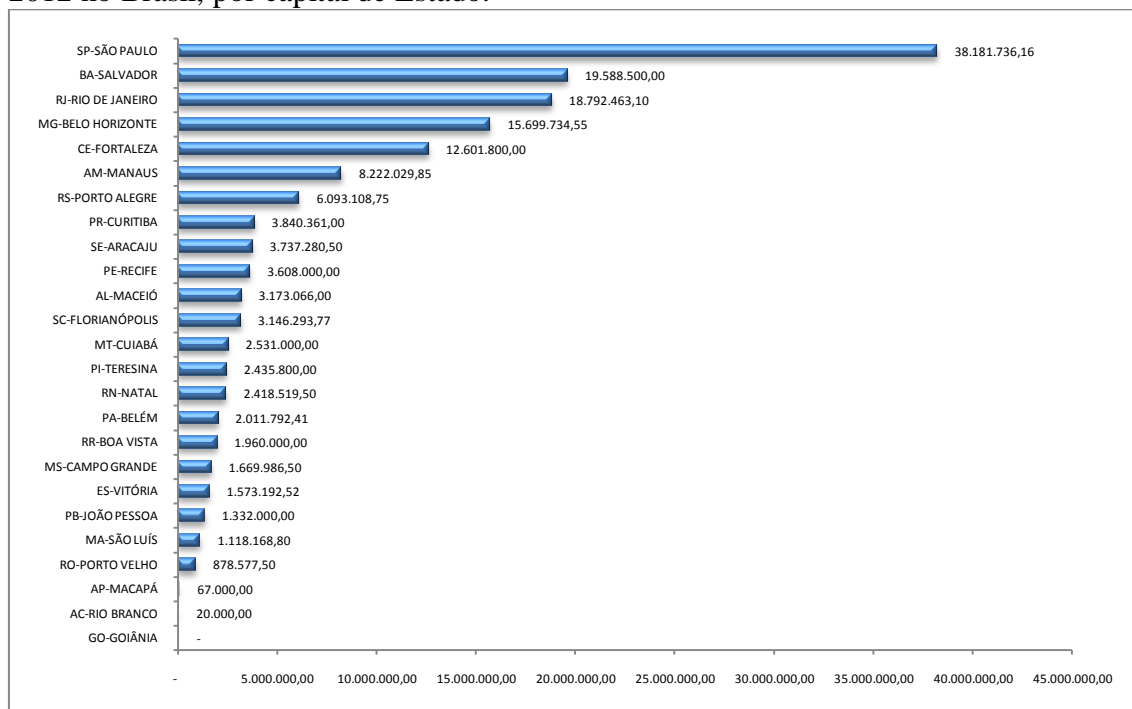
Gráfico 3: Distribuição das doações recebidas por origem e por partido



No que tange às origens das doações recebidas pelos candidatos eleitos no Brasil, no pleito 2012, os dados do gráfico evidenciam que os prefeitos do MDB, em 99,7% foram aqueles que mais obtiveram recursos alocados pelos partidos; PSB com 93,6% e pelo DEM 56,3% em relação às demais fontes visualiza-se que os recursos advindos das doações de pessoas físicas, isto é, eleitos e adeptos dos partidos figuraram como as formas que um segundo plano reforçou o caixa dos eleitos.

Pode-se hipotetizar que a grande presença dos recursos de pessoas físicas enquanto doadoras das agremiações dispostas no gráfico, esteve associada a falta de conexão nele, mais destas com grandes empresas detentoras de grande capital para financiar campanhas, conforme observou Ribeiro (2010).

Gráfico 4: Distribuição das doações oriundas dos Recursos do Partido nas eleições de 2012 no Brasil, por capital de Estado.



A análise dos dados permite-nos estabelecer um conjunto de nexos entre os volumes de recursos alocados pelos partidos em vistas do financiamento das campanhas eleitorais nas principais capitais brasileiras. A primeira delas, como é o caso de São Paulo, onde os partidos investiram R\$ 38.181.736,16. Esta associa ao grau estratégico que o domínio da máquina mundial possui para os partidos políticos mais expressivos, como PT, PSDB e PMDB, uma vez que o domínio da máquina executiva significa o acesso a cargos, fontes de recursos financeiros, materiais humanos para os partidos, que se bem usados podem encurtar a chegada ao executivo estatal.

A mesma análise pode ser feita em relação às capitais mais ricas do Brasil, como é o caso de Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Manaus, Porto Alegre, Curitiba e Florianópolis.

Tais dados fornecem pistas importantes para a compreensão dos porquês que os partidos políticos brasileiros deixam órfãos os candidatos aos cargos da esfera legislativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

- DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970,
- KINZO, Maria D`Alva. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, fev/2014, p. 2341
- _____. **Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil**. São Paulo, 1980.
- MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas,
- SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982,
- SCHWATZEMBERG, Roger-Gerard. **Sociologia Política**. São Paulo: Difel, 1979.
- SELL, Carlos Eduardo. **Introdução À Sociologia Política**. Sociedade na Modernidade Tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006. ALEXANDRE, Herbert E. (1980) “**Political Finance regulation in International Perspective**” in: MALBIN, Michael J. (ed) **Partien, Interest Groups, and Campaign Finance Laws**. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.
- ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. **Financiamento Campanhas Eleitorais**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa, Senado Federal, 2004.
- _____. **O Financiamento da América**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2002.
- BACKES, Ana Luiza. **Legislação sobre o Financiamento de Partidos e de Campanhas Eleitorais no Brasil, em Perspectiva Histórica**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.
- BOURDOUKAN, Adla y. **Financiamento Político em Perspectiva Comparada. 6º Encontro da ABCP – AT 2 – Eleições e Representação Política**. São Paulo: Univ. de São Paulo, 2007.
- BRASIL. **Código Eleitoral, Legislação**. 4. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006.
- _____. **O Sistema Eleitoral Alemão como Moderno para a Reforma no sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 31. ed., Brasília, 2007.

_____. **Lei nº 4737, de 15 de Julho de 1965.** Revisada e Ampliada. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, Senado Federal, 2006.

BUSSAB, Wilton de Oliveira; MORETTIN, Pedro A. **Estatística básica.** 4ª ed. São Paulo: Ática, 2007.

CAMPOS, Mauro Macedo. **Financiamento de Campanhas Eleitorais e Accountability na América do Sul:** Argentina, Brasil e Uruguay em perspectiva comparada. UFMG, Doutorado em Ciências Humanas, Sociologia e Ciência Política. Belo Horizonte, 2004.

CANTOR, Joseph. **A situação do Financiamento de Campanhas nos Estados Unidos.** Disponível em: [http://www.embaixadaamericana.org.br/elections/campaign\\$.htm](http://www.embaixadaamericana.org.br/elections/campaign$.htm), acesso em mai/2009.

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

CENTRO CARTER. Atlanta, Geórgia. **O Financiamento da Democracia:** Partidos políticos, campanhas e eleições. Declaração do Conselho de Presidentes e Primeiros Ministros da Américas. 2003.

CINTRA, Antonio Otávio. **A Proposta de Reforma Política:** Prós e Contras. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Janeiro de 2008.

COSTA, Soraia. **Doação Privada, Interesse Público.** Disponível em: <http://congressoemfoco.ig.com.br/Noticia.aspx?id=11580>, acesso em jun/2009.

DAHL, Robert. A. **Poliarquia:** Participação e oposição. São Paulo: Editora da UNESP, 1977.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro.** 2ª Edição Revisada e Atualizada. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília – DF 2005.

FLEISCHER, David. **Financiamento de Campanhas Eleitorais.** Revista de Ciência Política. 10 de Outubro de 1994, nº 1. 20 Edição. Pág. 163-189.

_____. **Financiamento de Campanhas Políticas no Brasil.** IN: Luiz Redone. *Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados.* 2003, p. 243 -259.

_____. **Política Corruption And Campaign Financing:** Brazil's Slow Shift Toward Anti – Corruptions Laws. Paper prepared for presentation at the dem 35 panel “corruption In Latin América”: An Overview of the practical measures to curb of the corruption of the XX. International congress of latin American studies association (LASA). Guadalajara, México, Abril, 1999.

_____. **Reforma Política e Financiamento de Campanhas Eleitorais.** In: *Cadernos Adenaver* nº 10, ano 2000.

FRANÇA, E.M.S.S.; PAIVA, P.C. **Abuso de Poder Econômico e político no Sistema Eleitoral Brasileiro.** TCC, Universidade Potiguar, Santa Catarina, 2007.

- FRIEDRICH, Carl J. **O Interesse Público**. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1967.
- GOMES, Wilson. **Transformações na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.
- JUNIOR, Roberto Figueira de Oliveira. **O Financiamento de Campanhas nas Eleições Legislativas de 2006, no Estado do Pará**. Monografia de Especialização em Ciência Política: Partido e Eleições na Democracia Contemporânea. Belém, PA: UFPA, 2005.
- LIMA, Porto Maria Silva. **O Controle Jurídico da Movimentação de Recursos nas Campanhas Eleitorais: Uma preocupação Mundial**. Pernambuco. Universidade Federal de Pernambuco, 2007.
- MAINWARING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**; tradução de Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- MELO, Carlos Ranulfo Félix. "Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados". In *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol 43, No 2, 2000.
- MOISÉS, EVERALDO CORRÊA DE. **Reforma Política no Brasil: Uma Análise das reformas propostas pelo senado (1998) e pela câmara (2003)**. Brasília, DF: Universidade de Brasília (UNB)/Instituto de Ciência Política, Dissertação de Mestrado, 2006.
- NICOLAU, Jairo César Marconi. **A Reforma da Representação Proporcional no Brasil: Sistemas Eleitorais uma Introdução**. São Paulo: Editora FGV, 1991.
- _____. "As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira" in *Revista de Ciências Sociais*, vol 40, No 3.1997.
- _____. "A Reforma da Representação Proporcional no Brasil". In: BENEVIDE, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo Kerche (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo, 2003.
- _____. **História do Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2002.
- _____. **Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo sobre o Sistema Partidário**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: Bens Públicos e a Teoria dos Grupos**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- PEIXOTO, Vitor Moraes. **Modelos de Financiamento de Campanhas e Accountability: Uma análise comparativa e um teste de Hipótese**. Trabalho apresentado no XXIX encontro anual da ANPOCS.
- RESCHIAT, Claude e MARIE, Cristian. **Política e Dinheiro: As Legislações da França e outros Países**. In *Revista e Informação Legislativa*, Brasília, Vol. 31, nº 123, Junho/Setembro, 1994.