

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

OS CUSTOS PÚBLICOS DE PARTIDOS E ELEIÇÕES E OS INDÍCIOS DE UMA CARTELIZAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL.

Campos Mauro.

Cita:

Campos Mauro (2010). *OS CUSTOS PÚBLICOS DE PARTIDOS E ELEIÇÕES E OS INDÍCIOS DE UMA CARTELIZAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/224>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

**V CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA (ALACIP)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES – ARGENTINA**

**OS CUSTOS PÚBLICOS DE PARTIDOS E ELEIÇÕES E OS INDÍCIOS DE UMA CARTELIZAÇÃO
PARTIDÁRIA NO BRASIL**

Por: Mauro Macedo Campos¹

Belo Horizonte, 01 de junho de 2010

SUMÁRIO

I. Introdução	02
II. Financiamento público direto do sistema partidário-eleitoral no Brasil	03
III. Recurso midiático na competitividade do sistema partidário-eleitoral: mensurando o valor comercial da mídia eletrônica no Brasil	06
IV. Estrutura de financiamento privado dos partidos políticos: contribuições e doações no custeio da máquina partidária	13
V. Financiamento privado de campanhas eleitorais: o volume crescente de recursos privados para o financiamento das eleições no Brasil	15
VI. Estruturação tributária dos partidos no Brasil: um <i>mix</i> de benefícios públicos indiretos que estimulam o sistema partidário – a lógica de quem arca com esse custeio	17
VII. Financiamento de partidos e eleições: uma análise agregada dos recursos de custeio do sistema brasileiro	22
VIII. A dependência do Estado no custeio dos partidos políticos e os indícios de uma cartelização partidária no Brasil: os efeitos percebidos na distribuição dos recursos públicos	24
IX. Considerações finais	33
X. Referências bibliográficas	34

Resumo

O trabalho tem como foco o custeio do sistema partidário-eleitoral no Brasil. A proposta é trazer a valores monetários o montante dos recursos e benefícios públicos na estruturação financeira dos partidos e das eleições, tomando como referência as eleições de 2006. Defende-se a superioridade da participação pública, comparada aos recursos privados. Serão analisados os elementos públicos de custeio: o financiamento direto pelo fundo partidário; o benefício indireto pelo custo comercial dos programas eleitorais e partidários; a renúncia fiscal pelo abatimento tributário concedido às emissoras de radiodifusão; e a imunidade tributária aos partidos. Os efeitos da monetarização destes custos se evidenciam no monopólio do recebimento e controle destes recursos, que pela regra da proporcionalidade, se concentram nas maiores legendas. Assim, a premissa sobre a cartelização partidária se reflete na aproximação e dependência do Estado, como decorrência da elevação destas fontes públicas de custeio no Brasil.

¹ Economista e doutor em Ciência Política pela UFMG. Dedicou-se ao estudo dos modelos de financiamento de partidos e eleições. Atualmente é pós-doutorando em Ciência Política pela UNICAMP.

I. Introdução

Este trabalho faz um levantamento dos custos públicos inerentes ao sistema partidário e eleitoral brasileiro. As análises se deram com base no financiamento da política, de modo que se pudesse construir os argumentos trabalhados neste artigo e partiram do entendimento das regras sobre o financiamento público direto e indireto, bem como o financiamento privado do sistema partidário-eleitoral.

A pesquisa evidenciou alguns pontos analíticos importantes, como o adensamento do volume de dinheiro público destinado aos partidos políticos, através do Fundo Partidário, a partir da segunda metade da década de 1990, e a variação nos critérios de repasse deste recurso público aos partidos. 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 chama a atenção é 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. Tal condição marca a presença dos grandes partidos no cenário político e reforça o poder das lideranças partidárias.

Já em se tratando do financiamento público indireto, através do horário gratuito na mídia eletrônica, essa centralidade se evidencia através do monopólio partidário, o que reforça o poder institucional dos partidos. Isso porque, tendo em vista a capacidade de penetração desses veículos de comunicação, recai sobre os partidos um diferencial competitivo essencial. Afinal, a monetarização deste benefício público alcança números bem mais expressivos que os recursos públicos diretos. Portanto, é um recurso caro, essencial e exclusivo dos partidos.

O trabalho foi pautado para se chegar a uma *proxy* dos custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil, da seguinte forma: primeiramente far-se-á uma análise dos gastos com a manutenção da rotina partidária a que se destina o Fundo Partidário, que seriam custos diretos. Na sequência, o estudo terá foco no benefício público indireto pela cessão do espaço gratuito na mídia para propaganda eletrônica. O terceiro passo será uma análise sobre o custeio privado, pensado de forma agregada e pelas subdivisões, entre o financiamento partidário e o eleitoral. Os dois últimos pontos trabalhados serão através da mensuração do volume relativo à imunidade tributária aos partidos e pela renúncia fiscal concedida aos

veículos de radiodifusão pela cessão dos espaços destinados à propaganda partidária e eleitoral, estes também no campo do custeio indireto. Por fim, o trabalho se encerra com apontamentos dos possíveis efeitos desse formato de financiamento partidário-eleitoral em uma eventual cartelização partidária no Brasil.

II. Financiamento público direto do sistema partidário-eleitoral no Brasil

Entre as diversas formas de custeio do sistema democrático, 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, 2003; Rubio, 2004). O primeiro formato refere-se às dotações orçamentárias 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, 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). No caso brasileiro, como na maior parte dos países, o sistema de financiamento é do tipo público parcial e se caracteriza pelo monopólio partidário quanto ao recebimento desses recursos, a partir da centralidade das transferências aos órgãos de direção nacional dos partidos.

Para uma melhor visualização do volume de recursos destinados ao 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. Após a edição da Lei nº 9.096, de 1995, a provisão orçamentária destinada à composição do fundo passa a ser formada pela multiplicação do valor unitário-base de R\$0,35 (em valores de agosto de 1995²) por eleitor registrado no TSE, relativo aos duodécimos orçamentários, mais a receita referente às multas eleitorais e leis *ad hoc*. O TSE redistribuiu os recursos aos partidos políticos, a partir dos resultados obtidos nas últimas eleições gerais e pelos critérios de igualdade e proporcionalidade.

O gráfico 1 mostra os valores orçados para o Fundo Partidário referentes ao anos de 1987 até 2006 e apresentados em conjunto para estes 20 anos. No período de 1987 até 1995 os recursos públicos transferidos de forma direta não exerceram peso efetivo na composição orçamentária dos partidos políticos. Ao longo do período analisado, o Fundo Partidário foi regido por regras distintas; de 1987 até 1995, e a partir de 1996, após a promulgação da nova legislação em que a composição orçamentária do fundo vai variar de forma expressiva, denotando uma evolução substancial dos valores repassados de forma direta.

A análise comparativa dos recursos orçamentários do fundo, para os anos de 1987 a 1995 (considerando os efeitos da inflação), não demonstrou linearidade nos valores. 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. Em valores absolutos, o volume médio de recursos para os sete primeiros anos (de 1987 até 1993) foi de, aproximadamente, R\$1,37 milhão (em valores atuais). Portanto, pouco dinheiro para muitos partidos. No período de 1996 até 2006, os valores orçamentários do Fundo Partidário ganharam maior importância. O que explica essa elevação é a nova composição do fundo definida na lei de 1995. Essa legislação estabelece uma fonte permanente de recursos orçamentários, que se somaram às multas e às leis *ad hoc*.

A elevação no volume total dos recursos do fundo toma proporções significativas, que não são observadas ao longo de todo o período analisado. Em termos práticos a variação percentual entre 1995, que foi o de maior aporte financeiro desse período, correspondeu ao acréscimo de 1.750%, no montante dos recursos do Fundo Partidário. O que se tem com a

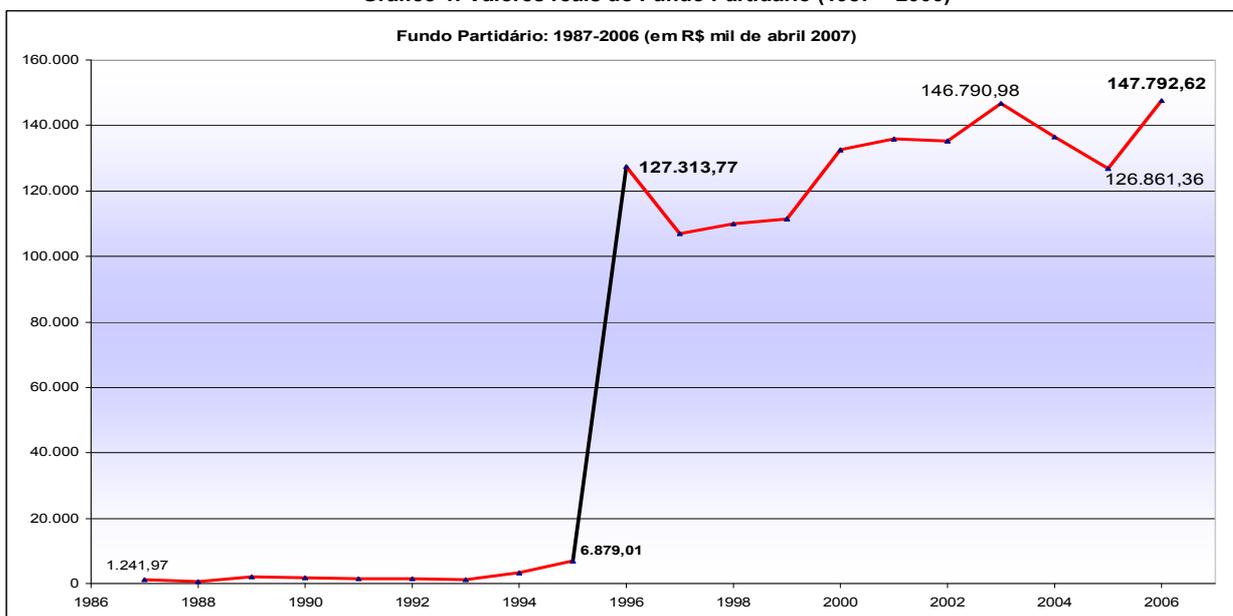
² Os valores apresentados para o Fundo Partidário foram corrigidos pelos fatores de atualização monetária baseados na variação do IGP-DI/FGV de maio de 2007. A adoção desse índice, mesmo tendo surgido *a posteriori*, justifica-se por ser o mesmo utilizado pelo TSE na atualização do valor unitário-base de R\$0,35.

vigência da nova regra é um aumento exponencial de recursos, o que vai se refletir na maior capacidade de sustentação financeira dos partidos no Brasil.

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 (Campos, 2009). 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), que por sua vez, afetaram os cálculos dos atores e, por consequência, os resultados (Mainwaring, 2001; Melo, 2004).

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. O gráfico 1 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.

Gráfico 1: Valores reais do Fundo Partidário (1987 – 2006)



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

O gráfico evidencia 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 ressalta a importância das regras na condução das estratégias e na competitividade do sistema partidário-eleitoral.

Enfim, procurou-se mostrar nesta seção como os valores públicos repassados diretamente às organizações partidárias como fonte de sustentação partidário-eleitoral representam um volume de recursos nada irrelevante. Há ainda outras parcelas mais significativas referentes ao financiamento público indireto e ao custeio privado.

III. Recurso midiático na competitividade do sistema partidário-eleitoral: mensurando o valor comercial da mídia eletrônica no Brasil

Esta seção busca identificar os custos do benefício público indireto decorrente da mídia eletrônica. Antes, porém, cabe 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 existe também, a gratuidade dos espaços de comunicação para os partidos políticos nos veículos de radiodifusão, que envolve dois tipos de propaganda: a partidária e a eleitoral, através do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), como um mecanismo de financiamento público indireto ao sistema partidário-eleitoral.

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, 2002; Borba, 2005). 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. 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).

Em outros termos, se a mídia televisiva consegue chegar a uma dimensão geográfica tão importante 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. Ora, se a mídia eletrônica 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. Assim, 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. 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.

Isso posto, pode-se ter uma ideia do tamanho do recurso controlado pelo Estado e colocado à disposição dos partidos políticos através da gratuidade da veiculação (no rádio e na televisão) de programas partidários e eleitorais. O HGPE constitui, portanto, um benefício público importante oferecido pelo Estado brasileiro, que por sua vez, não permite a compra direta de espaços na mídia eletrônica³.

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). 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 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 mercado⁴ e a cessão desses espaços pelas emissoras fora do estabelecido pelo HGPE.

Nesses termos, o horário eleitoral gratuito valoriza 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 eleitorais, e que podem ser impactados pelo inflacionamento dos preços dos serviços midiáticos⁵. Ora, se a aquisição dos espaços de inserção na mídia eletrônica é sabidamente cara, e se é essencial aos atores políticos o acesso a esse meio de comunicação, o fato de a legislação conceder gratuidade pelo uso desse recurso corresponderia a um incentivo fundamental no jogo político.

³ 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 regulados pelo TSE

⁴ 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. Portanto, ao mesmo tempo em que se inibe a prevalência do capital ao se proibir a compra na mídia eletrônica, a mesma regra não se aplica à imprensa escrita.

⁵ Analistas como Bruno Speck (2003) 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.

Aqui, 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. Assim, identificar o custo 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 e traz à tona o benefício público ao sistema partidário-eleitoral. Em outras palavras, qual seria o preço cobrado pelas emissoras de televisão pela cessão dos espaços, caso os partidos tivessem que arcar com esse custo?

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 praticados pelas quatro principais emissoras de televisão do País⁶. A referência utilizada foram os horários de transmissão dos programas eleitorais gratuitos – Rede Globo, SBT, Record, Bandeirantes e Rede TV! –, de acordo com o *ranking* das emissoras no País.

A partir dessas considerações, pode-se fazer estimativas quanto ao custo efetivo da mídia televisiva, em se tratando dos preços praticados pelo mercado midiático⁷. A tabela 1 demonstra o volume de recursos 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 outubro de 2007) praticados pelas emissoras nos horários estabelecidos pela legislação. Os valores dos *spots* serão demonstrados na sequência.

⁶ O cálculo desenvolvido pelo autor não leva em consideração a Rede TV!.

⁷ Agradeço a 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 1: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV (propaganda eleitoral – blocos – em R\$ de outubro de 2007)

Emissora de TV	Exibição programas em blocos	Dois blocos diários (50' cada)	Custo 50 minutos/dia (A)	Número dias de veiculação ⁽¹⁾ (B)	Total do Período (A x B)	∑ 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.

⁽¹⁾ 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, corresponde a 39 dias de veiculação nas emissoras de radiodifusão (considerando apenas o primeiro turno).

Os valores calculados para os espaços midiáticos relativos à veiculação dos programas em blocos destinados ao HGPE, durante o período da propaganda eleitoral, demonstram a magnitude dos recursos transferidos aos partidos como forma de 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 tarde⁸.

Os cálculos apresentados se baseiam em situações hipotéticas, pouco prováveis de se efetivarem na prática. 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. Esse exercício especulativo demonstra o quanto seria difícil para os candidatos ou mesmo para as estruturas partidárias adquirirem todo esse espaço 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, também compõem o somatório os valores condizentes às inserções curtas ao longo do período eleitoral. 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 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. Para esses casos, os valores foram estimados em separado e demonstrados na tabela 2.

⁸ 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.

Tabela 2: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV (propaganda eleitoral – inserções – em R\$ de outubro de 2007)

Emissora de TV	Exibição programas em blocos	30 minutos de inserções diárias (horários definidos)	Tempo médio inserções por horário ^(*)	Valor médio inserções por horário - em R\$	∑ 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 da propaganda eleitoral contribuem para a elevação dos custos finais dos espaços midiáticos. O montante calculado para as cinco principais emissoras 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 dos cálculos pode ser efetuado para a propaganda partidária, que é definida a partir dos resultados eleitorais. Assim, com base no tempo destinado e os horários das veiculações, pode-se complementar os valores comerciais do HGPE. Os cálculos estimados para os anos não eleitorais seguem as regras de distribuição de tempo aos partidos em anos não-eleitorais (e no primeiro semestre dos anos eleitorais).

A tabela 3 foi construída a partir dos valores estimados anteriormente. A variação nos cálculos refere-se ao tempo e aos horários de veiculação da propaganda. Para essas variáveis, foram considerados os dados do tempo de veiculação. 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, eleições municipais e a propaganda partidária.

Tabela 3: Estimativa dos preços praticados pelas emissoras de TV: propaganda eleitoral (blocos e *spots*) e propaganda partidária – eleições gerais e eleições municipais (em R\$ de outubro de 2007)

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 + <i>spots</i>)	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 ilustram o valor elevado dos espaços destinados ao HGPE, 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.

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.

Enfim, 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.

IV. Estrutura de financiamento privado dos partidos políticos: contribuições e doações no custeio da máquina partidária

Ao longo desta seção o formato de financiamento privado será analisado pelo custeio permanente dos partidos, seja por doações ou contribuições, em que os recursos podem ser destinados diretamente às direções partidárias fora do período eleitoral. Trata-se, portanto, de uma análise da estrutura financeira dos partidos a partir do custeio privado de suas atividades.

O reconhecimento do caráter imprescindível do dinheiro na manutenção dos partidos e o gradativo aumento das 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 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, 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 Estado⁹). Assim como contribuições de

⁹ Trata-se de uma prática recorrente entre os partidos: a nomeação de pessoas do partido para ocupar cargos nas empresas estatais. Com um volume expressivo de cargos exoneráveis nomeados e com a prática dos partidos de cobrar contribuições dos ocupantes desses postos, o potencial de arrecadação dos partidos aumentaria em detrimento dos demais. Tal procedimento poderia explicar (ao menos em parte) o aparelhamento do Estado por indicações partidárias. Representa também, a ocupação de postos na máquina pública e a ampliação da arrecadação de fundos para o partido (Marques, 1999; Speck, 2004b).

filiados, militantes, simpatizantes e pessoas interessadas na vida partidária e política. Estas últimas evidenciam um enraizamento social do partido, portanto, um elemento essencial de expressão das preferências dos eleitores; são os chamados “*grassroots financing*” (Speck, 2003; Nassmacher, 2003; Norris, 2004). Este formato de financiamento pode ter significados distintos: um refere-se ao grau de enraizamento do partido na sociedade, que faz com que haja doações (em geral de baixos valores) que refletem a livre manifestação do eleitor e uma fonte de capitalização pelos partidos, para o custeio das atividades rotineiras. Um outro considera a liberdade de escolha do doador para aportar recursos ao partido de sua preferência. Portanto, referem-se aos financiamentos privados endógenos com incidência regular, pois se referem às modalidades definidas estatutariamente (Njaim, 2004).

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 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 este trabalho 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 prestações de contas apresentadas junto ao TSE, para os anos de 1998 a 2006, como se pode observar na tabela 4. Em termos de dinheiro contabilizado nos demonstrativos de receitas e despesas, os maiores partidos respondem por mais de 80% dos recursos¹⁰. Foram consideradas todas as contas, à exceção dos valores públicos, para a formação das receitas dos partidos.

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.

¹⁰ Para o desenvolvimento deste trabalho foram considerados os nove partidos que cumpriram com a chamada “clausula de barreira” para as eleições gerais de 2002: PMDB, PSDB, PT, PFL, PP, PTB, PDT, PSB e PL.

Tabela 4: 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.

As receitas privadas a partir das eleições gerais de 2002 apresentaram um crescimento mais consistente. O acréscimo das receitas se deu não apenas para os anos eleitorais, mas cresceram de forma global, com uma elevação de 23% em relação a 1998. Os custos do sistema partidário-eleitoral se elevam nos anos eleitorais, período em que aumenta a participação do setor privado. Nas últimas eleições gerais de 2006, as receitas privadas dos diretórios nacionais cresceram próximo de 140% frente às eleições municipais de 2004. 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%. A conta de contribuições mostra uma distribuição mais linear dos valores ao longo dos anos analisados.

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.

V. 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 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.

Antes, porém, vale ressaltar que os problemas decorrentes de uma participação excessiva do mercado na condução financeira de partidos e eleições podem 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 tende a concentrar o sucesso eleitoral nas mãos de partidos (ou candidatos) com maior acesso a recursos financeiros¹¹. Desse modo, pode haver uma desqualificação do sistema representativo, que 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 de uma campanha. E isso se dá por meio de uma estrutura complexa, que envolve uma rede de acessos e contatos junto ao capital privado, e que em alguns casos, podem se efetivar a partir de barganhas. Neste sentido, a dependência de fontes limitadas no custeio das eleições (no caso de poucos doadores darem conta da maior parte dos recursos de campanha, os chamados “*fat-cats*”) pode representar um indicativo de comprometimentos futuros junto a esses doadores (Sorauf, 1992; Samuels, 2002; Nassmacher, 2003; Zovatto, 2004; Speck, 2005a). Para o setor privado a inserção no espectro político por meio de doações pecuniárias pode levar a ganhos de oportunidades cujo efeito possível seria a própria distorção da livre competitividade de mercado, dado o grau de influência de determinados indivíduos ou de grupos sociais.

Como se sabe, o financiamento privado é uma variável importante na competição eleitoral, tanto para o sucesso, como para o insucesso nas disputas. Portanto, a presença irrestrita e desigual de recursos financeiros no processo eleitoral pode reforçar uma desigualdade entre os candidatos em disputa eleitoral. Marcin Walecki (2004) 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 eleitoral mencionada pelo autor, que pode tornar a representatividade comprometida.

Assim, as campanhas eleitorais seriam mais bem sucedidas quanto mais endinheiradas forem. Portanto, os gastos nas eleições 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 dependem do volume de dinheiro gasto nas campanhas. Este argumento encontra respaldo no pensamento de David Samuels (2000), que considera o próprio sistema eleitoral brasileiro,

¹¹ Não se pretende dizer que o dinheiro seja o principal elemento na campanha. Outras variáveis podem (e vão) interferir na escolha do voto e, portanto, no sucesso eleitoral como a ideologia, o programa partidário, o apoio de líderes, os efeitos da campanha, a simpatia do candidato, a experiência em cargos políticos e/ou públicos, etc.

com representação proporcional com listas abertas, distritos grandes, multipartidarismo, como uma das causas do aumento dos custos da disputa eleitoral (intra e interpartidária).

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 5 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 eleições.

Tabela 5: 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. Apesar das 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.

VI. Estruturação tributária dos partidos no Brasil: um *mix* de benefícios públicos indiretos que estimulam o sistema partidário – a lógica de quem arca com esse custeio

Esta seção busca complementar as análises sobre os custos públicos inerentes ao sistema partidário e eleitoral brasileiro. Além da manutenção partidária de rotina e dos gastos eventuais a que se destina o Fundo Partidário, que seriam os custos diretos, e do benefício público pela cessão do espaço midiático, já no campo do custeio indireto, juntamente com os isenções, incluem-se a imunidade tributária aos partidos. Nessa mesma linha, encontra-se a

renúncia fiscal, concedida aos meios de radiodifusão, para veiculação das propagandas partidária e eleitoral.

A imunidade tributária concedida aos partidos representa parte do que se pode chamar de “custo democrático” do sistema partidário-eleitoral, dada a essencialidade dos partidos políticos para a construção e a condução de qualquer democracia moderna¹².

Os partidos políticos, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro são considerados pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos e de interesse público. Ajudam na garantia o sistema democrático e da liberdade de manifestações políticas. Com efeito, são imunes de impostos e contribuições, federais, estaduais ou municipais¹³. Deste modo, a imunidade se expressa na fração dos custos financeiro e tributário da manutenção de um sistema aberto e competitivo. Portanto, vigora como uma contrapartida pelo cumprimento de exigências constitucionais estabelecidas para o exercício dessa atividade.

O princípio da imunidade tributária tem validade desde que conjugado com as “funções públicas” exercidas pelos partidos políticos¹⁴. Portanto, 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). Sem o benefício da imunidade, os partidos passam a ser tratados como qualquer outra pessoa jurídica de direito privado cabendo o recolhimento tributário (como o pagamento de impostos, taxas e contribuições). Portanto, a imunidade tributária está condicionada ao cumprimento da legislação, e a não observância dos critérios legais pode levar à perda desse benefício.

Os dados foram calculados em conjunto com os técnicos da Secretaria da Receita Federal e foram extraídos dos balanços dos diretórios nacionais dos partidos políticos apresentados junto ao TSE. São valores que “supostamente” deveriam ser recolhidos aos cofres públicos, caso os partidos não possuíssem a imunidade tributária (ou mesmo se a perdessem). Tratam-se de benefícios indiretos e que compõem o *mix* público, juntamente com

¹² A questão da imunidade tributária foi regulada com o Código Eleitoral de 1950, porém, segundo Medrado (2006), 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”.

¹³ Em relação aos recolhimentos trabalhistas e previdenciários, os partidos não possuem imunidade. Estudo feito pela ONG Contas Abertas, identificou pendências dos partidos políticos que, apesar de limitado, dadas as restrições de sigilo, teria detectado irregularidades em nos órgãos de recolhimento fiscal, tributário e trabalhista.

¹⁴ A imunidade tributária concedida aos partidos políticos é decorrente de finalidades públicas dessas instituições. Não se encontram aí incluídas as finalidades relativas às formas de obtenção de renda. Para esses casos, os partidos estão sujeitos à tributação normal. Portanto, a imunidade “não significa dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias estabelecidas pela legislação tributária” (Medrado, 2006). O não cumprimento de quaisquer restrições impõe a suspensão da imunidade. Ver artigo 150, inciso VI, alínea c, da Constituição Federal de 1988, que se refere à imunidade tributária aos partidos políticos.

os demais custos de manutenção do sistema partidário-eleitoral no País. A tabela 6 ilustra os valores da renúncia fiscal.

**Tabela 6: 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.

Os valores apresentados na tabela são uma estimativa realizada a partir dos balanços partidários e considerando apenas os tributos da União. Mas, 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.

No conjunto deste *mix* de benefícios fiscais e tributários, como parte do chamado financiamento público indireto concedido ao sistema partidário-eleitoral, chama atenção a renúncia fiscal concedida às emissoras de radiodifusão.

A quantificação da renúncia fiscal concedida pelo poder público às emissoras de rádio e televisão segue a seguinte ordenação: (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 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 cessante”). E o poder público deixa de arrecadar parte dos impostos, o que configura a renúncia fiscal¹⁵. Como se trata de renúncia, não ocorre qualquer

¹⁵ O peso desses valores foi veiculado em matéria no jornal Estado de Minas, em que se ressaltam os custos públicos indiretos decorrentes da renúncia fiscal pelo HGPE. 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.

desembolso financeiro, apenas uma redução na arrecadação potencial do governo. Assim, a cessão dos espaços na mídia eletrônica representa custo para a sociedade como um todo.

Portanto, a dedução no Imposto de Renda das emissoras constitui uma forma de minimizar as perdas em função da disponibilização dos horários aos partidos políticos. Ou por outra, pelo fato de não receberem diretamente o valor relativo à cessão dos espaços midiáticos, no caso brasileiro, as emissoras de radiodifusão têm benefício tributário correspondente a parte do que teriam direito a receber, caso os comercializassem.

No entanto, 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. 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 período. Esse seria o valor efetivo do benefício concedido.

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 tributários), de acordo com as definições constitucionais. Em termos de definições orçamentárias¹⁶ a SRF ressalta que há “sempre algum grau de convenção ou arbítrio”, o que induz a certa discricionariedade na alocação de recursos (SRF/DBT, 2002).

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 demonstram a importância dos recursos cotados no custeio indireto do sistema partidário-eleitoral. Como a renúncia fiscal reflete uma forma de compensação tributária às emissoras de radiodifusão em favor das organizações partidárias, tal questão representa um custo relevante para a sustentação do sistema partidário-eleitoral. A

¹⁶ 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; (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.

tabela 7 explicita os valores renunciados nos anos de 2002 até 2007. Vale ressaltar que a base da renúncia é o ano anterior, originário do fato gerador da cessão do benefício.

Tabela 7: 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.

Uma 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. 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. Corresponde, também, a aproximadamente 1/4 dos gastos totais com as urnas eletrônicas¹⁷ 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 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 direito¹⁸.

A compensação tributária reflete parte do impasse 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 pública às emissoras de rádio e televisão dos espaços de difusão midiática.

Enfim, 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 de como o Estado deve regular o acesso dos partidos políticos à mídia eletrônica e de quanto ele deve gastar para isso, vem a questão do peso

¹⁷ 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.

¹⁸ Algumas questões merecem ser destacadas. A primeira se refere às dificuldades de cálculo e de acesso aos dados sobre os valores em jogo, em função da não obrigatoriedade de publicação dos balanços contábeis e financeiros por parte das emissoras, tendo em vista não configurarem como empresas de capital aberto (CPqD, 2004). Desse modo, as emissoras de radiodifusão 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.

relativo a este gasto para a competitividade do sistema, cujo reflexo se estende ao equilíbrio das disputas partidárias e eleitorais.

VII. Financiamento de partidos e eleições: uma análise agregada dos recursos de custeio do sistema brasileiro

Nesta seção serão agrupados todos os dados trabalhados até aqui, de modo que se possa inferir os efeitos agregados do financiamento público e privado, no sistema partidário-eleitoral no Brasil.

Na composição do custo partidário e eleitoral, além dos dados efetivos considerados anteriormente, será adicionada à análise a discussão sobre o custo privado dos espaços midiáticos. Tal consideração ajuda no entendimento do benefício público oferecido pelo Estado ao conceder aos partidos a gratuidade pelo tempo de veiculação na mídia eletrônica. No tocante ao financiamento privado consideraram-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 “franquia partidária¹⁹” (Campos, 2009). Essa mesma ressalva se aplica ao benefício da imunidade tributária, o que se reflete na subestimação dos valores.

Uma vez mensurada as fontes de custeio do sistema, torna-se factível identificar a proporcionalidade (em termos monetários), entre o custeio público e o privado. Para efeito comparativo entre as fontes de recursos público e privados, o gráfico 2 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

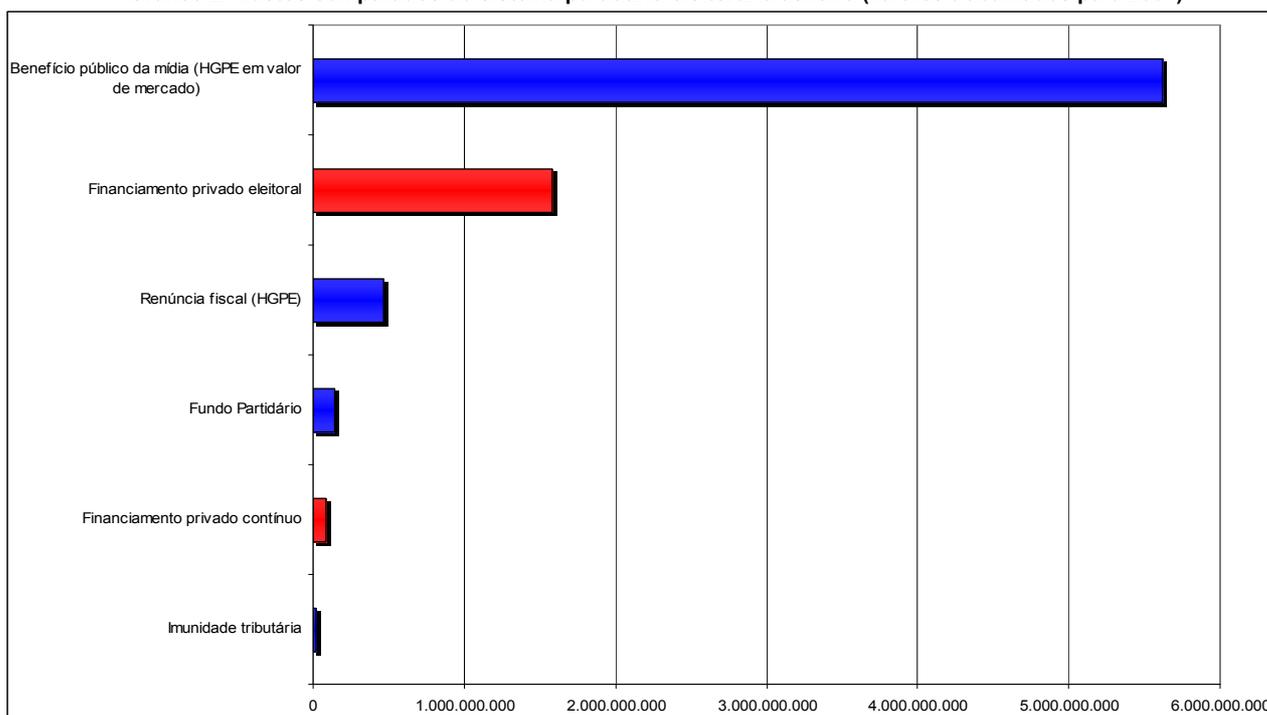
¹⁹ Apesar do caráter nacional de cada legenda, as estruturas descentralizadas dos partidos podem ser pensadas como “franquias partidárias”. Possuem personalidades jurídicas distintas e funcionam como estruturas administrativas independentes, para as quais a legislação não estabelece uma consolidação dos dados referentes ao volume de recursos doados. Assim, contábil e financeiramente, não existe a figura da legenda, unicamente, sendo, portanto, formas nacionalmente unificadas de organização, com prerrogativas de gerenciamento próprias. 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 (Campos, 2009).

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 à participação 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 assume uma parcela importante no custeio das campanhas. É uma soma que se mostra crescente pelo encarecimento das disputas e a competitividade do sistema. Já o financiamento privado contínuo somente pode ser efetuado aos partidos, inclusive nos interstícios eleitorais. A aferição desses valores é complexa. A concepção de franquia partidária coloca um complicador que se refere à capacidade individual de cada diretório dos partidos de arrecadar fundos para o custeio das atividades.

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 2: 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 comercial da mídia eletrônica, o peso do benefício público ganha proporções exponenciais. Com efeito, tais condições tendem a impactar na competitividade do sistema partidário-eleitoral.

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.

VIII. A dependência do Estado no custeio dos partidos políticos e os indícios de uma cartelização partidária no Brasil: efeitos percebidos na distribuição dos recursos públicos

Os argumentos desta última seção caminham na direção dos possíveis efeitos decorrentes do controle dos recursos públicos – em especial, o dinheiro e a mídia – pelos partidos políticos, a partir das prerrogativas institucionais. Com efeito, destaca-se o poder de ingerência exercido pelas lideranças partidárias na alocação destes recursos. Aqui, pretende-se

chamar a atenção para os formatos de distribuição dos recursos no sistema partidário-eleitoral no Brasil e discorrer, acerca dos critérios de igualdade e de proporcionalidade na alocação destes recursos aos partidos. 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 (2002), 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 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.

Trazendo essa discussão para temas mais práticos, a partir de 1996, com a vigência da nova legislação, não apenas o Fundo Partidário passa a receber uma dotação orçamentária relevante (e crescente, em função do 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, como se observa na tabela 8. O que se observa é que, 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 igualitariamente aos partidos 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 igualitariamente entre os partidos políticos nem passou perto desse aumento geral. A regra de repasse dos recursos continuou mantendo os

partidos nãnicos 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.

Tabela 8: 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 ²⁰ (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.

A proporcionalidade, ao contrário do que se observa com o critério de igualdade, ganhou um peso maior na distribuição do fundo entre os partidos, em um o modelo de financiamento que reflete o sucesso eleitoral obtido no passado, onde se reforça a condição: quem tem voto, tem recursos.

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:

²⁰ 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%.

$$\text{NEP} = 1 / \sum v_i^2$$

NEP: número efetivo de partidos
v: proporção obtida por cada partido

A tabela 9 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 9: NEP eleitoral versus NEP financeiro (1986 – 2006)

ANO ELEITORAL	NEP-ELEITORAL	NEP-FINANCIERO
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. O NEP-eleitoral aponta para um quadro partidário fragmentado e próximo de nove partidos competitivos.

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.

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.

Essa constatação pode ser melhor visualizada no cálculo do NEP, com base na distribuição do dinheiro público. O índice do NEP se reduz. Isso equivale a dizer que o sistema partidário, 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.

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 estéreis e percebidas como uma via de mão dupla; porém a combinação desses fatores ajuda a explicar as hipóteses de “consolidação do quadro partidário”, aventada por Nicolau (1996), e os “sinais de estabilidade”, sugeridos por Melo (2002). 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 estudo caminham na mesma direção de outras variáveis explicativas.

A análise dos dados permite ainda, 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 considerar não 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, em relação aos recursos públicos, 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). Apesar 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, como se observa na tabela 10.

Para tanto, a construção da tabela considerou-se 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 desempenho dos principais partidos junto aos financiadores privados apresenta uma lógica coerente: em anos não eleitorais, a parcela privada das receitas partidárias cai consideravelmente para todos os partidos, contudo, em anos eleitorais, o volume de receita privada aumenta, mas fica aquém dos repasses públicos na composição das receitas partidárias.

Tabela 10: 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 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 receberam recursos expressivos do fundo tiveram o mesmo desempenho na esfera privada, o que reforça a dependência dessas organizações partidárias dos fundos públicos²¹. Contudo, pode-se dizer

²¹ 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.

que 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.

Comparados às doações efetuadas para as campanhas eleitorais (em especial para candidatos e comitês eleitorais), 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.

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).

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.

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 partidos²².

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 organizações²³. 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. Torna-se, portanto, um trunfo importante na consolidação das elites partidárias. Afinal, se os recursos importam para a estruturação partidária e para a obtenção de sucesso eleitoral, é necessário saber também quem os manuseia. E como o recebimento dos recursos públicos é monopólio dos órgãos de direção nacional dos partidos, a distribuição desses recursos também o é. 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). 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.

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 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

²² 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).

²³ De acordo com Angelo 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”.

um diferencial competitivo essencial. Assim, a obrigatoriedade da cessão dos espaços midiáticos aos partidos políticos impulsiona a competitividade do sistema partidário-eleitoral.

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 multiplicam.

Os resultados encontrados se estendem às análises dos repasses 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.

As regras de financiamento 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. Em outras palavras, o padrão de incentivos orçamentários e do benefício público é propiciado pelas regras que, por sua vez, reforçam a importância dos partidos políticos e concedem poder às suas lideranças.

Enfim, 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 de veiculação da imagem dos candidatos a cargos eletivos, tampouco em relação ao dinheiro do caixa do diretório partidário (público e privado). Tais questões reforçam o peso dos recursos públicos na manutenção dos partidos e das eleições, bem como das lideranças partidárias que controlam tais recursos. Afinal, se os recursos públicos seguem 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.

IX. Considerações finais

O caminho que se percorreu neste artigo foi na tentativa de se “fazer um balanço” de todo o custeio do sistema partidário-eleitoral para apresentar o padrão de financiamento 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.

Os recursos públicos representam 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.

Os dados evidenciaram também, que 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* 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 deste artigo, 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.

Tem-se, portanto, que o 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. 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 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.

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.

X. Referências bibliográficas

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.

BRITTO, 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.

CAMPOS, M.M. Democracia, Partidos e Eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil. Belo Horizonte, tese de doutorado em Ciência Política, UFMG, 2009.

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-CPOD.pdf>.

DAHL R.A. Um Prefácio à Teoria Democrática. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1989.

EWING, K.D. Money, Politics and Law: a study of electoral campaign finance reform in Canada. Oxford: Oxford University Press, 1992.

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.

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 – USP, 2002.

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.

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.

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>.

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.

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>.

MEDRADO, C.E.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 2002 (mimeo).

MELO, C.R. Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

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.

MIGUEL, L.F. Mídia e Eleições: a campanha de 1998 na Rede Globo. In: Revista Dados, vol. 42, nº2, 1999.

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.

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://jairnicolau.iuperj.br/home.html>.

NJAIM, H. Financiamento 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 n%20Campaigns.pdf>.

PANEBIANCO, A. Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NICOLAU, J. Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994). Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

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.

PINTO-DUSCHISKY, M. Financing Politics: a global view. In: Journal of Democracy. vol.13, nº4, October 2002.

PRZEWORSKI, A. Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

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.

RIAL, J. Financiamento 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. (cord.). Imunidade Tributária. São Paulo: MP Ed., 2005.

RUBIM, A.C. Mídia e Política: transmissão de poder. In: MATOS, H. (org.). Mídia, Eleições e Democracia. Scritta: São Paulo, 1994.

RUBIO, D.F. Financiamento 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.

SAMUELS, D. Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil. Legislative Studies Quarterly XXV: 481-498, 2000.

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.

SANTOS, F. A reforma política e suas ilusões. In: Folha de São Paulo, Caderno Opinião p.A3, de 06 de julho de 2005.

- 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.
- SORAU, F.J. Inside Campaign Finance: Myths and Realities. New Haven: Yale University Press, 1992.
- SPECK, B.W. Como financiar a competição política? Concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação em Uruguay. 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, 2003. (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>.
- 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. Political Money and Corruption. In: International Foundation for Election Systems (IFES). Political Finance White Paper Series, 2004. Disponível em http://www.moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/Money_Corruption.pdf.
- 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.

Endereços eletrônicos consultados:

- <http://www.abert.org.br/novosite/?CFID=2998682&CFTOKEN=75698662>
- <http://www.asclaras.org.br/2006/index.php>
- <http://contasabertas.uol.com.br/asp/>
- <http://www.contaspublicas.gov.br/>
- <http://www.cpqd.com.br/>
- http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=BR
- <http://www.mapadamidia.com.br/>
- <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>
- <http://www.receita.fazenda.gov.br/>
- http://www.tse.gov.br/partidos/fundo_partidario/distribuicao.html
- <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/BenTributarios/default.htm>