



**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA:
NÍVEL DE REGULAMENTAÇÃO EM PERSPECTIVA COMPARADA**

**CAMPAIGN FINANCE:
LEVEL OF REGULATION IN COMPARATIVE PERSPECTIVE**

Dalson Britto Figueiredo Filho
Enivaldo Carvalho da Rocha
José Alexandre da Silva Júnior
Ranulfo Paranhos*

Resumo: Este artigo analisa o grau de regulamentação sobre as fontes de financiamento em perspectiva comparada, concedendo especial atenção ao caso do Brasil. Metodologicamente, o desenho de pesquisa adota uma abordagem multimétodo que combina estatística descritiva e multivariada com estudo de caso e análise documental. Além disso, replica-se os dados do Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) para estimar uma medida padronizada de regulação. Os resultados indicam que: (1) a média de regulamentação é de 2,17 com um desvio padrão de 1,69; e (2) comparativamente o Brasil apresenta altos níveis de controle sobre a origem dos recursos que financiam as disputas eleitorais, para as variáveis selecionadas. Com este artigo, espera-se contribuir para que eventuais processos de mudança institucional nas regras de financiamento eleitoral possam ser balizados pela experiência comparada de outros países.

Palavras-chaves: Financiamento de Campanha; Regulamentação; Estudo de Caso.

Abstract: This paper analyzes the level of campaign finance regulation in comparative perspective, giving special attention to Brazil case. Methodologically, the research design follows a mixed method approach combining both descriptive and multivariate statistics, case study and documental analysis. In addition, we replicate data from Institute for Democracy and

* Dalson Britto Figueiredo Filho é professor de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP/UFPE), Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP/UFPE) (dalsonbritto@yahoo.com.br). Enivaldo Carvalho da Rocha é professor de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP/UFPE), Doutor em Engenharia de Produção pela UFRJ e Mestre em Estatística pela USP (enivaldocrocha@gmail.com). José Alexandre da Silva Júnior é professor do Instituto de Ciências Sociais de Universidade Federal de Alagoas (ICS/UFAL), Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP/UFPE) (jasjunior2007@yahoo.com.br). Ranulfo Paranhos é professor do Instituto de Ciências Sociais de Universidade Federal de Alagoas (ICS/UFAL), Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP/UFPE) (ranulfoparanhos@me.com).

Electoral Assistance (IDEA) to estimate a standardized measure of regulation. The results indicate that: (1) the average of campaign finance regulation is 2,17 with a standard deviation of 1,69 and (2) comparatively, Brazil shows higher levels of regulation on the sources of electoral funding for the observed variables. With this paper we hope to contribute for processes of institutional change in campaign finance rules could be informed by the comparative experience of other countries.

Keywords: Campaign Finance; Comparative Perspective; Case Study

1. Introdução¹

O principal objetivo deste artigo é analisar o financiamento de campanhas eleitorais em perspectiva comparada, concedendo especial atenção ao caso do Brasil. O foco é o grau de regulamentação sobre as fontes de financiamento eleitoral. O financiamento das eleições é um componente essencial das regras eleitorais e identificar os mecanismos que operam na relação entre as fontes de financiamento e o funcionamento do sistema político é decisivo para aprimorar o desenho institucional. O desenho de pesquisa adota uma abordagem multimétodo que combina estatística descritiva e multivariada com estudo de caso e análise documental. Além disso, replicamos os dados do Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) para estimar uma medida padronizada de regulação.

O artigo está dividido da seguinte forma: a próxima seção descreve a evolução histórica da legislação sobre o financiamento de campanha no Brasil; em seguida apresentamos a metodologia utilizada com o objetivo de facilitar a replicabilidade dos resultados (KING, 1995); a seção posterior apresenta os resultados de pesquisa; e por fim, a última parte sumariza nossas conclusões.

2. Histórico sobre o Financiamento de Campanha no Brasil²

De acordo com Backes (2001), a despeito da existência de decretos específicos sobre a organização do processo eleitoral, não há registros sobre a legislação que regulamentava o financiamento de campanha no Brasil Império (1822-1889). O artigo 90 da Constituição Brasileira de 1824 determinava que a nomeação para os cargos eletivos (deputados, senadores e membros dos conselhos gerais das províncias) seriam realizadas de forma indireta, reduzindo dessa forma a necessidade de fontes sistemáticas de financiamento (art. 90, CF 1824).

¹ Este artigo é produto do projeto Gasto de Campanha Níveis de Pobreza e Resultados Eleitorais no Brasil e nos Estados Unidos, financiado pelo CNPQ, e realizado, conjuntamente, pelas universidades federal de Pernambuco e de Alagoas. Uma versão preliminar foi apresentada na Berlin Summer School in Social Sciences, Berlim, Alemanha em julho de 2012 e na Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Águas de Lindóia, São Paulo em outubro de 2012. Agradecemos os comentários recebidos em ambas as oportunidades e aos pareceristas da E-Legis.

² Para leitores interessados em aprofundar os conhecimentos sobre o assunto sugerimos Gomes (2011), Siqueira (2004), Agra (2012), Bacelar (2011), Caetano (2006), Portugal e Bugarin (2002) e Fleischer (2004, 2005).

Em termos de inclusividade, para usar a terminologia de Dahl (1971), a legislação era bastante restritiva, já que exigia uma renda anual superior a 100 mil reis para votar na eleição das Assembleias Parochiais (art. 92, V), 200 mil reis para votar na eleição de deputados, senadores e membros da província (art. 94, I) e 400 mil reis para ser votado (art. 95, I). O efeito prático era que apenas uma parcela muito reduzida da população participava do processo político.

O Decreto nº 6 de 19 de novembro de 1889 extinguiu o voto censitário no Brasil, mas não incluiu a participação de analfabetos e mulheres³. Para Backes (2001), “fenômenos como o coronelismo, o voto de cabresto e as fraudes faziam com que a eleição fosse mais um acordo entre as oligarquias do que uma disputa pela conquista dos votos individuais dos eleitores” (BACKES, 2001, p. 05). Isso quer dizer que, durante o período da República Velha (1889-1930), a competição política era bastante limitada e inexistiam regras específicas sobre o financiamento das campanhas eleitorais.

Durante o Estado Novo (1937-1945), foram introduzidas importantes inovações institucionais, entre elas: (1) a adoção do sistema proporcional de representação; (2) a criação da Justiça Eleitoral; e (3) a garantia do direito ao voto às mulheres. Em particular, a Constituição Federal de 1934 determinou:

a Justiça Eleitoral terá por órgãos: o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, na Capital da República; um Tribunal Regional na Capital de cada Estado, na do Território do Acre e no Distrito Federal; e Juízes singulares nas sedes e com as atribuições que a lei designar (art. 82, CF 1934)⁴.

Apesar dessas inovações, a regulamentação específica sobre o financiamento das campanhas eleitorais continuou ausente tanto da Constituição de 1934 quanto de legislação complementar (BACKES, 2001). Por exemplo, o Código Eleitoral de 1932 enumerou uma série de ações criminalmente puníveis, mas nada determinou sobre como as eleições deveriam ser financiadas. Em síntese, o financiamento das campanhas eleitorais não recebeu tratamento específico pela legislação eleitoral durante três importantes períodos da história brasileira.

O financiamento das eleições passou a ter mais relevância a partir do primeiro período democrático (1946-1964). Dois elementos são importantes para entender esse fenômeno: (1) o estabelecimento de eleição direta para presidente da República⁵ e (2) o aumento progressivo do

³ No original, “declara que se consideram eleitores para as câmaras geraes, provinciaes e municipaes todos os cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever” (Decreto nº 6, de 1889).

⁴ O artigo 83 estabelecia as competências da Justiça Eleitoral, entre elas: (a) organizar a divisão eleitoral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, a qual só poderá alterar quinquenalmente, salvo em caso de modificação na divisão judiciária ou administrativa do Estado ou Território e em consequência desta; (b) fazer o alistamento; (c) adotar ou propor providências para que as eleições se realizem no tempo e na forma determinados em lei; (d) fixar a data das eleições, quando não determinada nesta Constituição ou nas dos Estados, de maneira que se efetuem, em regra, nos três últimos, ou nos três primeiros meses dos períodos governamentais; (e) resolver sobre as arguições de inelegibilidade e incompatibilidade; (f) conceder *habeas corpus* e mandado de segurança em casos pertinentes à matéria eleitoral; (g) proceder à apuração dos sufrágios e proclamar os eleitos; (h) processar e julgar os delitos, eleitorais e os comuns que lhes forem conexos; (i) decretar perda de mandato legislativo, nos casos estabelecidos nesta Constituição e nas dos Estados (art. 83, CF 1934).

⁵ Eleições para os cargos do Executivo Federal, do Senado e da Câmara Federal reguladas na forma do art. 136, 1ª

eleitorado. Em termos de regulamentação, é importante destacar os Decretos-leis nº 9.258/46 e nº 1.164/50 que instituiu o Código Eleitoral. Em particular, o capítulo V, estabelecia, entre outras disposições: (a) fixação de limites máximos de gasto (art. 143); (b) vedação do recebimento de contribuições estrangeiras (art. 144, I) e de recursos oriundos de empresas de economia mista e das empresas concessionárias do serviço público (art. 144, III)⁶.

Dois outros importantes marcos legais na história do financiamento das campanhas no Brasil dizem respeito às Leis nº 4.740/65 e nº 5.682/71. De forma pioneira, as contribuições oriundas de empresas privadas com fins lucrativos foram devidamente regulamentadas. Em particular, o artigo 56 da Lei nº 4.740/65, vedava aos partidos políticos receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa (art. 56, IV, Lei nº 4.740/65). Similarmente, a Lei nº 5.682/71 restringiu ainda mais as fontes de financiamento ao definir que era vedado aos partidos receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical (art. 91, IV, Lei nº 5.682/71).

Atualmente, as Leis nº 9.096/95, nº 9.504/97 e nº 11.300/06, além das diferentes Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), constituem o marco legal que regulamenta as eleições brasileiras. No que diz respeito especificamente ao financiamento das eleições, o artigo 17 da Lei nº 9.504/97 determina que “as despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei” (art. 17, Lei nº 9.504/97). O artigo 23 regula a contribuição de campanha de pessoas físicas, limitando a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. No caso de recursos próprios, tem-se como limite o teto estabelecido pelo partido do candidato (art. 23, 1, II, Lei nº 9.504/97). Por sua vez, o artigo 81 permite contribuições oriundas de pessoas jurídicas, desde que limitadas a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição (art. 81, Lei nº 9.504/97). E o que diz a lei em relação às contribuições oriundas de outras fontes? O artigo 24 oferece a resposta.

Quadro 1 – Fontes de financiamento vedadas pela Lei nº 9.504/97

Inciso	Fonte
I	Entidade ou governo estrangeiro
II	Órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público
III	Concessionário ou permissionário de serviço público

parte, do Decreto-lei nº 7.586, de 28.5.1945, combinada com a Resolução do TSE de 8.9.1945 (TSE, 2011).

⁶ A Resolução nº 3.988 de 10 de outubro de 1950 determinava que tanto o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) poderiam investigar atos ilegais (BACKES, 2011). Em particular, o artigo 146 determinava que o Tribunal Superior e o Tribunal Regional, mediante denúncia fundamentada de qualquer eleitor ou delegado de partido com firma reconhecida ou representação, respectivamente, do Procurador Geral ou do Procurador Regional, determinarão o exame da escrituração de qualquer partido político e bem assim a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, são obrigados os partidos políticos e os seus candidatos.

IV	Entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal
V	Entidade de utilidade pública
VI	Entidade de classe ou sindical
VII	Pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior
VIII	Entidades beneficentes e religiosas
IX	Entidades esportivas
X	Organizações não governamentais que recebam recursos públicos
XI	Organizações da sociedade civil de interesse público

Fonte: elaboração dos autores.

Para os propósitos desse artigo, é importante analisar como essas proibições evoluíram no tempo. O quadro abaixo sumariza essas informações.

Quadro 2 – Fontes de financiamento vedadas pela legislação brasileira (1946-2010)⁷

Fonte	1946 (I)	1950 (II)	1965 (III)	1971 (IV)	1993 (V)	1995 (VI)	1997 (VII)	2006 (VIII)	2008 (IX)	2010 (X)
Entidade ou governo estrangeiro	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Autoridade ou órgãos públicos		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sociedade de economia mista, concessionária ou permissionária		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Empresa privada com finalidade lucrativa			X	X						
Entidades de classe ou sindical				X	X	X	X	X	X	X
Entidade de direito privado que receba contribuições compulsórias					X		X	X	X	X
Pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior					X		X	X	X	X
Entidade de utilidade pública					X		X	X	X	X
Entidade beneficente e religiosa								X	X	X
Entidade esportiva que receba recursos públicos								X	X	X
ONG que receba recursos públicos								X	X	X
Organização da sociedade civil de interesse público								X	X	X

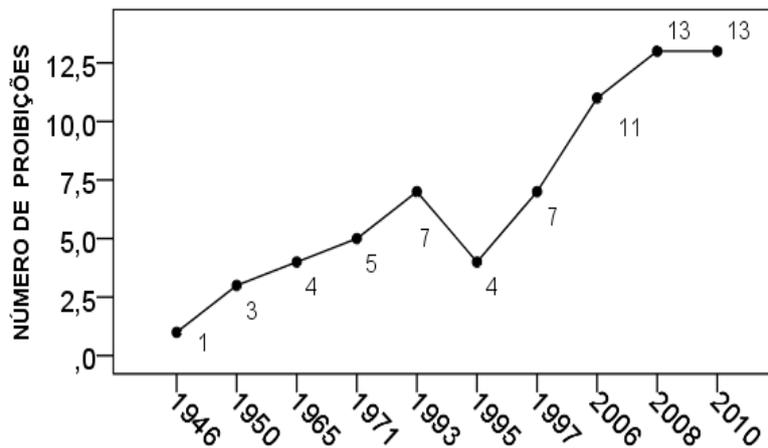
⁷ (I) Decreto-lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946; (II) Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950 (Código Eleitoral); (III) Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos); (IV) Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos); (V) Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993; (VI) Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos); (VII) Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das eleições); (VIII) Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006; (IX) Resolução do TSE nº 22.715, de 28 de fevereiro de 2008 e (X) Resolução nº 23.217, de 2 de março de 2010.

Sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza									X	X
Cartórios de serviços notariais e de registro									X	X

Fonte: Elaboração do autor a partir de Bourdoukan (2009) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Todas as legislações eleitorais brasileiras que trataram especificamente sobre fontes de financiamento de campanha proibiram as contribuições provenientes de entidade ou governo estrangeiro⁸. Autoridades e órgãos públicos, bem como Sociedade de economia mista, concessionárias ou permissionárias também foram excluídos desde 1950. No que diz respeito às contribuições oriundas de empresas com fins lucrativos, as legislações de 1965 e 1971 vedaram essa modalidade de doação, mas os dispositivos legais posteriores permitiram. Mais recentemente, a partir de 2006, novos atores foram proibidos de contribuir para as campanhas eleitorais (entidades beneficentes religiosas, entidades esportivas que recebam recursos públicos, ONGs que recebam recursos públicos e organizações da sociedade civil de interesse público-OSCIPs). Em 2008 foram excluídas também as Sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza e os cartórios de serviços notariais e de registro. Em termos substantivos, isso quer dizer que a legislação tem se tornado progressivamente mais restritiva à participação de diferentes atores políticos, como demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Número de proibições por legislação (1946-2010)



Fonte: elaboração dos autores.

Como pode ser observado, a legislação sobre as fontes de financiamento de campanha se tornou gradativamente mais proibitiva. Ou seja, cada vez mais, menos atores políticos estão legalmente aptos a participar do financiamento das campanhas eleitorais.

⁸ O Decreto-lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946 determinava que será cancelado o registro de partido político mediante denuncia de qualquer eleitor, de delegado de partido ou representação do Procurador Geral ao Tribunal Superior quando se provar que recebe de procedência estrangeira orientação político-partidária, contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio (art. 26, Decreto-lei nº 9.258/46).

3. Metodologia⁹

Depois de examinar a evolução histórica do padrão de regulamentação do financiamento de campanha no Brasil, o próximo passo é avaliar como outros países regulam suas fontes eleitorais. Para tanto, o desenho de pesquisa adota uma abordagem multimétodo que combina estatística descritiva e multivariada para analisar os dados disponibilizados pelo Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). O quadro 3 descreve as variáveis utilizadas.

Quadro 3 – Descrição das variáveis

Variável	Descrição
V ₁	Entidade ou governo estrangeiro
V ₂	Empresa privada com finalidade lucrativa
V ₃	Empresas concessionárias ou permissionárias do governo
V ₄	Entidades de classe ou sindicais
V ₅	Doações anônimas

Fonte: elaboração dos autores.

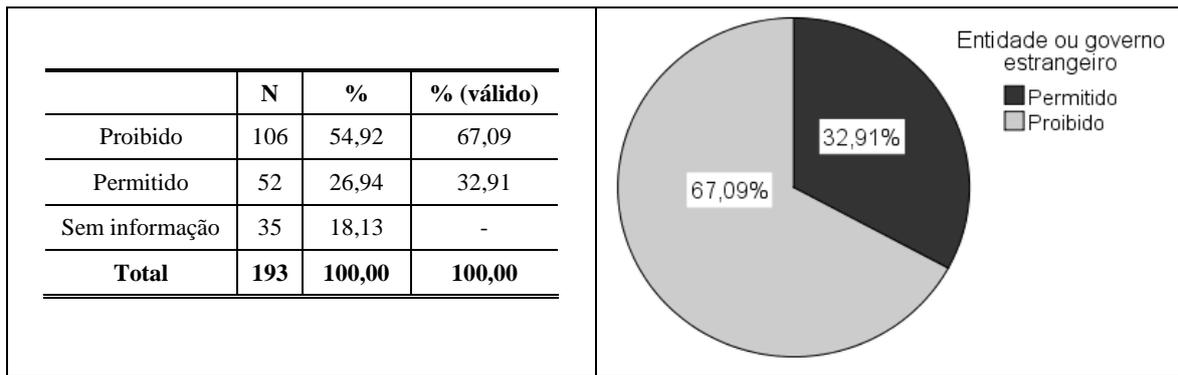
Foram analisadas cinco diferentes variáveis categóricas. Elas indicam se determinados atores políticos podem ou não contribuir com as campanhas eleitorais. Quando a modalidade de contribuição é proibida, atribui-se valor um, caso contrário atribui-se valor zero (a modalidade de contribuição é permitida). Os dados se referem ao ano de 2012 para 193 países. Todas as análises foram realizadas utilizando o Statistical Package for Social Sciences, versão 16.

4. Resultados

Esta seção apresenta a variação do grau de regulamentação sobre as fontes de financiamento de campanha em perspectiva comparada. Inicialmente, analisamos cada fonte de forma desagregada. Depois estimamos um índice de regulamentação. A figura 1 ilustra a distribuição dos países em relação às contribuições oriundas de entidade ou governo estrangeiro.

⁹ Os dados utilizados estão disponíveis em: <http://www.idea.int/parties/finance/db/index.cfm>

Figura 1 – Contribuições oriundas de entidade ou governo estrangeiro

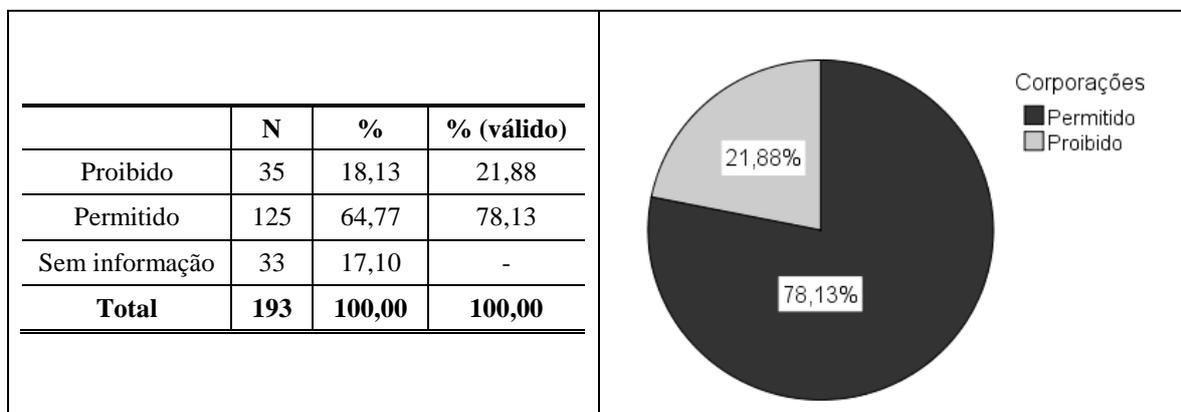


Fonte: elaboração dos autores.

A maior parte dos países proíbe contribuições de campanha provenientes de entidade ou governo estrangeiro (67,09%), totalizando 106 observações. É o caso, por exemplo, de Argentina, Bulgária, Canadá, Finlândia, França, entre outros. No entanto, em 52 países (32,91%) essa modalidade de contribuição eleitoral é permitida. Austrália, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Itália, entre outros, constituem exemplos nesse sentido. Para 35 países não foi possível coletar essa informação (18,13%), a exemplo de China, Cuba, Noruega, Somália, Suriname.

No Brasil, a Lei nº 9.504/97 proíbe partidos e candidatos de receberem, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de entidade ou governo estrangeiro (art. 24, I, Lei nº 9.504/97). Em termos substantivos, a proibição dessa modalidade de contribuição tem o objetivo de resguardar a soberania do processo eleitoral contra eventual influência de interesses estrangeiros.

Figura 2 – Contribuições oriundas de empresa privada com finalidade lucrativa



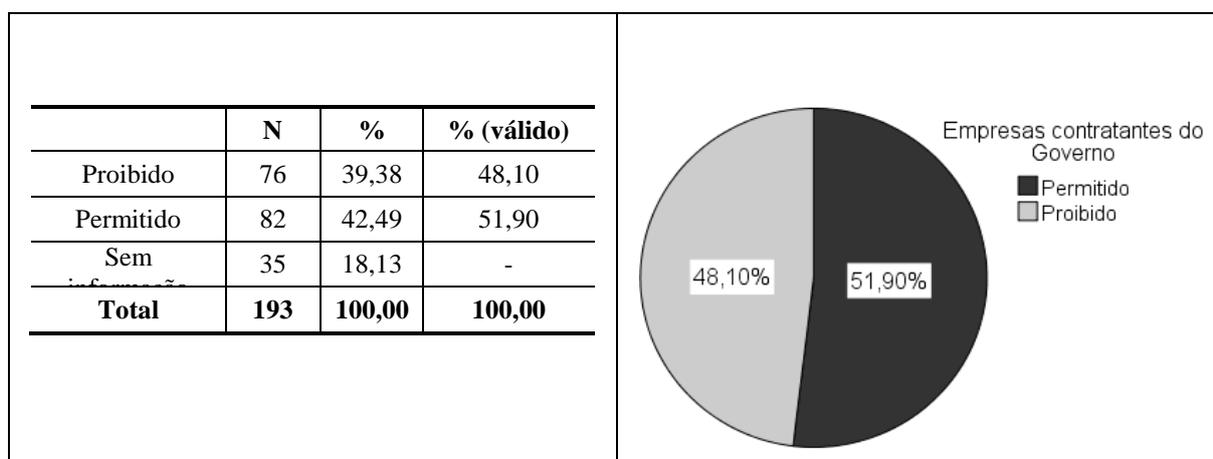
Fonte: elaboração dos autores.

No que diz respeito às contribuições provenientes de empresa privada com finalidade lucrativa, observa-se que apenas 21,88% dos países proíbem essa modalidade de contribuição,

totalizando 35 observações. É o exemplo de Afeganistão, Grécia, México, Portugal, Rússia, entre outros. No outro oposto, 125 países (78,13%) permitem esse tipo de doação. Angola, Chile, Equador, Islândia, Japão, entre outros, ilustram essa opção institucional. Para 33 casos não existe informação disponível, totalizando 17,10%, a exemplo de Brunei, Congo, Costa do Marfim, Macedônia, Haiti, entre outros.

No Brasil, a regulamentação sobre as doações de pessoas jurídicas com fins lucrativos está hospedada no artigo 81 da Lei nº 9.504/97 e limita as contribuições e doações a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição (art. 81, §1º, Lei nº 9.504/97)¹⁰. Em caso de doações acima do limite fixado, comina-se multa de cinco vezes o valor excedido (art. 81, §2º, Lei nº 9.504/97). A proibição dessa modalidade de contribuição tem o objetivo de reduzir a influência de interesses privados nas decisões públicas.

Figura 3 – Contribuições oriundas de empresas concessionárias ou permissionárias do governo



Fonte: elaboração dos autores.

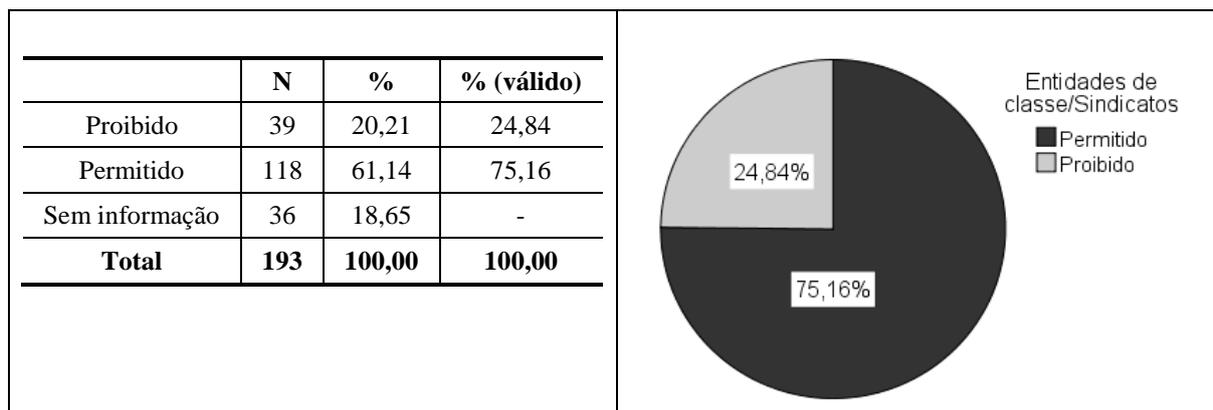
Em relação às contribuições de empresas concessionárias ou permissionárias, observa-se uma distribuição mais homogênea entre as categorias. Em 48,10% dos países é proibida essa modalidade de doação, totalizando 76 casos. Armênia, Cabo Verde, Chile, Croácia, República Checa, entre outros, exemplificam essa opção institucional. No outro oposto, países como Bolívia, Camarões, Guatemala, Irlanda, Nigéria, entre outros, permitem essa modalidade de contribuição de campanha, totalizando 82 casos (51,90%). Barbados, Líbano, Líbia, Timor Leste e Qatar são exemplos de países sem informação (18,13%).

No Brasil, a regulamentação sobre as contribuições provenientes de empresas concessionárias ou permissionárias do serviço público está hospedada no artigo 81 da Lei nº 9.504/97 (art. 24, III, Lei nº 9.504/97). O principal argumento a favor da proibição dessa modalidade de contribuição é evitar que empresas troquem contribuições de campanha por

¹⁰ Em termos históricos, a lei 4.740 de 15 de julho de 1965 regulamentou pioneiramente o papel das contribuições oriundas de Empresas com finalidade lucrativa. O legislador vedou essa modalidade de contribuição (art. 56, IV, 4.740/1965).

eventuais facilidades em processos licitatórios.

Figura 4 – Contribuições oriundas de entidades de classe ou sindicais

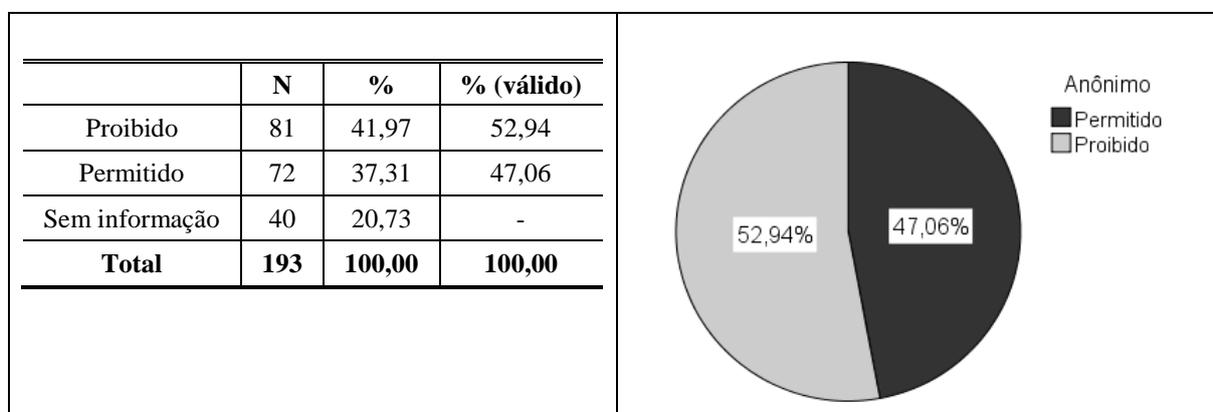


Fonte: elaboração dos autores.

Os dados sugerem que apenas 24,84% dos países proíbem contribuições provenientes de entidades de classe ou sindicais, totalizando 39 observações. É o caso, por exemplo, da Indonésia, Singapura, Romênia, Eslováquia, Uruguai, entre outros. A maioria dos países (75,16%) permite essa modalidade de contribuição, contabilizando 118 ocorrências. Colômbia, Malta, Senegal, Suécia, Jamaica, entre outros, ilustram essa opção institucional. Para 36 casos não existe informação, a exemplo de São Tomé e Príncipe, Micronésia, Guiné Equatorial e Arábia Saudita.

No Brasil, o artigo 24 da Lei nº 9.504/97 também veda essa modalidade de financiamento (art. 24, VI, Lei nº 9.504/97)¹¹.

Figura 5 – Contribuições anônimas



Fonte: elaboração dos autores.

É importante analisar como diferentes países têm regulamentado o papel das

¹¹ Em termos históricos, a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 regulamentou pioneiramente o papel das contribuições provenientes de entidade de classe ou sindical. O legislador vedou essa modalidade de contribuição (art. 91, IV, Lei nº 5.682/71).

contribuições anônimas. Em 52,94% dos países é proibido esse tipo de doação, totalizando 81 observações. É o caso, por exemplo, de Ruanda, Sudão, Albânia, Espanha, Turquia, entre outros. Por outro lado, 47,06% dos casos permitem essa modalidade de contribuição, contabilizando 72 observações. Andorra, Belize, Reino Unido, Dinamarca, Iraque, entre outros, exemplificam essa opção institucional. Não existe informação disponível para 20,73% dos casos. Senegal, Togo, Moçambique, Egito e Barbados servem como exemplos.

No Brasil, a Lei nº 11.300/06 deu nova redação ao artigo 23 da Lei nº 9504/97, obrigando a discriminação da origem dos recursos. Zovatto (2005), em seu trabalho sobre o financiamento de campanha em perspectiva comparada, reporta que doações anônimas são proibidas pela lei brasileira. Em termos substantivos, a proibição dessa modalidade de contribuição tem o objetivo de resguardar a transparência do processo eleitoral¹².

Por fim, a partir da combinação desses cinco traços institucionais em relação ao grau de controle sobre as fontes de financiamento de campanha, é possível estimar um índice de regulamentação. O indicador foi calculado a partir da soma das cinco variáveis, produzindo uma medida que varia entre zero e cinco. A interpretação é direta: quanto mais próximo de cinco, maior é o grau de controle sobre as fontes de financiamento eleitoral. Contrariamente, quanto mais próximo de zero, menor o nível de regulamentação, ou seja, mais permissivo é o sistema eleitoral. A tabela abaixo apresenta a estatística descritiva desse índice.

Tabela 1 – Estatística descritiva do índice de regulamentação

N	mínimo	máximo	média	desvio padrão
150	0	5	2,17	1,69

Fonte: elaboração dos autores.

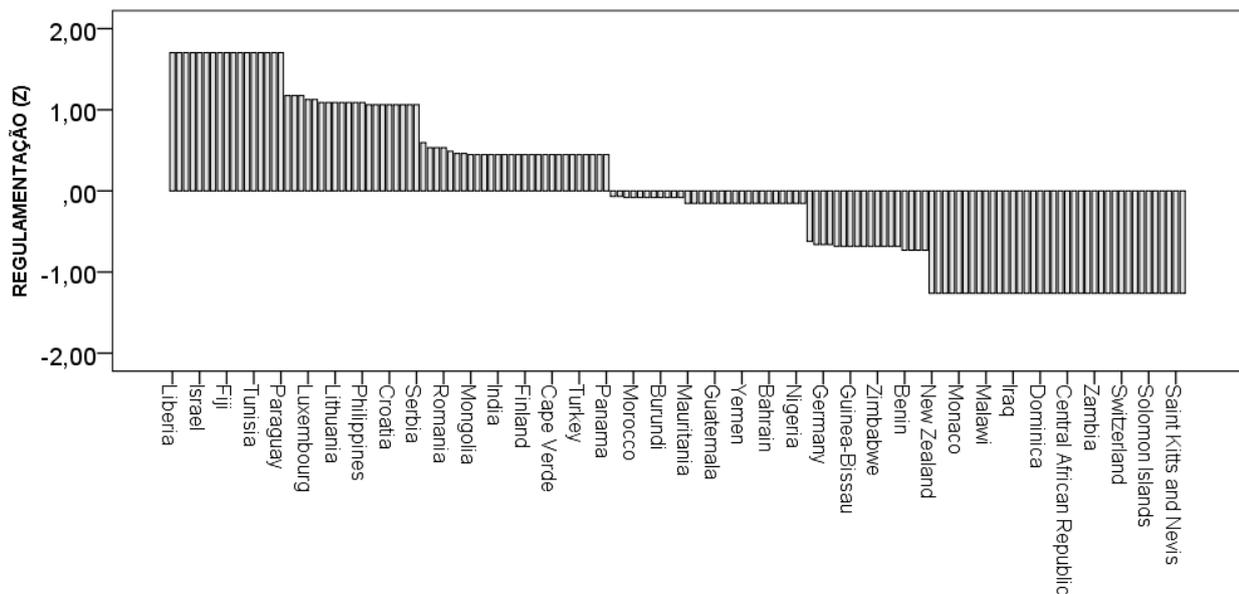
O valor mínimo indica o menor nível de regulamentação observado nos casos analisados. Andorra, Austrália, Dinamarca, Nova Zelândia e Suíça servem como exemplo de países que não proíbem nenhuma das fontes analisadas. No outro oposto, o valor máximo do índice de regulamentação é cinco. Isso quer dizer que o desenho institucional do país apresenta proibições em relação às cinco fontes analisadas. Bulgária, Costa Rica, França, Israel e Paraguai exemplificam essa opção institucional. A média de regulamentação é de 2,17, com um desvio padrão de 1,69.

Uma forma alternativa de calcular o índice de regulamentação é através de um modelo de análise de componentes principais. Essa técnica permite sumarizar a variância das variáveis

¹² Na verdade, não existe um dispositivo na lei brasileira que trate de doações anônimas, como existe em alguns países, em alguns casos para permitir até certo valor, noutros para proibir. O dispositivo legal que existe no Brasil é o § 4º do art. 23, com a redação dada pela Lei nº 11300/06, a partir do qual se passou a exigir que toda doação financeira fosse identificada. Existe contudo uma possibilidade de doação anônima, em pequeno valor, aberta pelo art. 27 da Lei nº 9504/97, que permite a realização de gastos do eleitor até mil UFIR, sem ser contabilizados. Agradecemos ao revisor por essa observação.

observadas em um indicador síntese padronizado, ou seja, com média zero e desvio padrão igual a um. Além disso, é possível também ponderar a contribuição relativa de cada variável no cálculo do indicador. Para assegurar resultados mais robustos, estimou-se um modelo de componentes principais com as seguintes características: (a) teste Kaiser-Meyer-Olkin de adequação da amostra de 0,718; (b) teste de esferecidade de Bartlett com p-valor < 0,001; e (c) 53,05% de variância total acumulada. O coeficiente de correlação de Pearson (r) entre a medida fatorial e o índice de regulamentação foi de 0,999 (p-valor<0,001), sugerindo uma associação muito forte. Estatisticamente, isso quer dizer que a utilização de um ou de outro tende a produzir os mesmos resultados. O gráfico 2 ilustra a variação da medida padronizada de regulação para diferentes países.

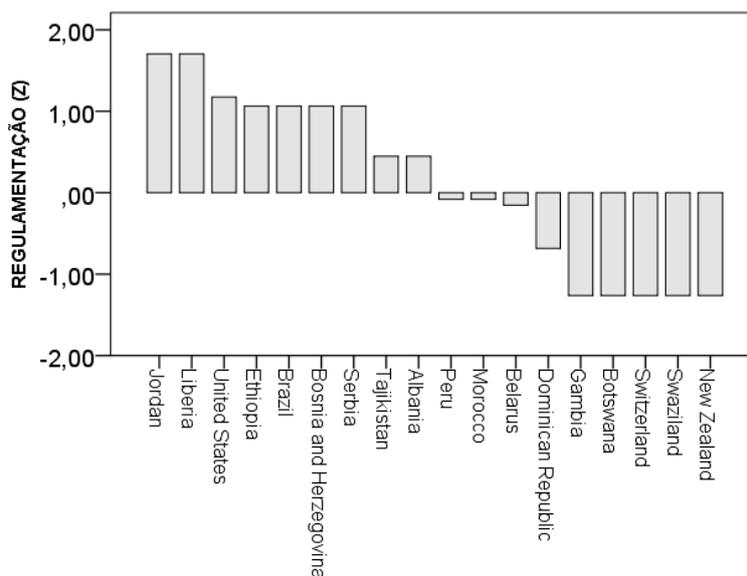
Gráfico 2 – Nível de regulamentação por país (n = 150)



Fonte: elaboração dos autores.

Observa-se grande variação entre os níveis de regulamentação sobre as fontes de financiamento eleitoral. Brasil apresentou um indicador bruto de 4 e uma estimativa padronizada de 1,06. O gráfico 3 ilustra a distribuição do nível de regulamentação para uma amostra aleatória mais o caso do Brasil.

Gráfico 3 – Nível de regulamentação por país (n = 18) (amostra aleatória + Brasil)



Fonte: elaboração dos autores.

Comparativamente, observa-se que o Brasil apresenta um nível de regulamentação sobre as fontes de recursos eleitorais superior à média mundial.

5. Considerações Finais

Este artigo analisou o financiamento de campanhas eleitorais em perspectiva comparada, concedendo especial atenção ao caso brasileiro. Foram selecionadas algumas variáveis consideradas importantes para avaliar comparativamente as fontes de financiamento em 193 países. O Brasil, nesta comparação, apresenta um grau de restrição acima da média observada. Além disso, em termos históricos, é possível observar uma progressiva restrição à participação dos atores políticos legalmente aptos a contribuir para as campanhas eleitorais.

Estimar em que medida as regras eleitorais produzem os seus efeitos esperados é um dos principais desafios enfrentados não só pelos estudiosos do assunto, mas também pelos formuladores de políticas públicas. Isso porque qualquer tentativa de reforma política precisa identificar as eventuais consequências produzidas por cada opção institucional. Com este artigo, espera-se contribuir para que eventuais processos de mudança institucional nas regras de financiamento eleitoral possam ser balizados pela experiência comparada de outros países.

Referências

- AGRA, W. de M. (2012). **Temas polêmicos do Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum.
- BACELAR, V. C. (2011). O financiamento de campanha eleitoral. **Revista Eletrônica Curso de Direito UNIFACS**, Salvador, n. 128, fev.
- BACKES, A. L. **Legislação sobre Financiamento de Partidos e de Campanhas Eleitorais no Brasil em Perspectiva Histórica**. Consultora Legislativa, Brasília, 1-8, Dez., 2001.

BRASIL. Código Eleitoral. Lei n. 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm>. Acesso em: 25 jan. 2010.

BRASIL. Decreto Lei n. 6, de 19 de novembro de 1889. Declara que se consideram eleitores para as camaras geraes, provincias e municipaes todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e politicos, que souberam ler e escrever. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 out. 1889. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-6-19-novembro-1889-508671-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BRASIL. Decreto Lei 9.258 de 14 de maio de 1946. Dispõe sobre o alistamento, os partidos políticos e dá outras providências. Diário Oficial [da] Presidência da República, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9258.htm>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BRASIL. Governo Federal. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brazil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm> Acesso em: 24 jul. 2014.

BRASIL. Governo Federal. Constituição do Brasil (1934). Rio de Janeiro. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm> Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. Governo Federal. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 440p.

BRASIL. Lei n. 1.164 de 24 de julho de 1950. Regulamentou o papel das contribuições provenientes de Empresas com contratos com o governo. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 out. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis.htm>. Acesso em: 29 ago. 2014.

BRASIL. Lei n. 4.740 de 15 de julho de 1965. Regulamentou pioneiramente o papel das contribuições oriundas de Empresas com finalidade lucrativa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 out. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis.htm>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BRASIL. Lei n. 5.682 de 21 de julho de 1971. Regulamentou a extinção e funcionamento dos partidos políticos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1871. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm>. Acesso em: 28 ago. 2014.

BRASIL. Lei n. 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 de dezembro de 1993. Seção 1, p. 14.685.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 9 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14 e 17, § 3º V, da Constituição Federal; **DOU**, 20.9.1995.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BRASIL. Lei n. 11.300, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento de campanha e prestação de contas das despesas de campanhas eleitorais, alterando a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.217, de 02 de março de 2010. Disponível em: <<http://intranet.tse.gov.br/unidades/sci/arquivos/r23217.pdf>> Acesso em: 21 mar. 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.217, de 02 de março de 2010. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2010. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/eleicoes_uso_da_internet/documento-de-referencia-da-

consultoria-legislativa-1> Acesso em: 02 ago. 2014.

BOURDOUKAN, A. **O Bolso e a urna: financiamento de campanha em perspectiva comparada**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política, 2010.

CAETANO, F. C. (2006). A arrecadação e despesas na campanha eleitoral, *In*: CAETANO, F. C. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Quartier Latin.

FLEISCHER, D. (2004). Reforma política no Brasil: uma história sem fim. **Revista do Curso de Direito** [Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF)], Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 9-28, jan./jun.

FLEISCHER, D. (2005). Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 13-38, set.

GOMES, J. J. (2011). **Direito Eleitoral**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas.

Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Disponível em <<http://www.idea.int/parties/finance/db/index.cfm>> Acesso em: 20 de ago, 2014.

KING, G. Replication, Replication. *PS: Political Science and Politics* 28 (1995): 443-499, 1995. Disponível: <http://gking.harvard.edu/gking/files/replication.pdf>

PORTUGAL, A. C; BUGARIN, M. (2002). **Financiamento público e privado de campanhas eleitorais**: efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no Legislativo. Brasília: ESAF.

The Quality of Government Institute (QOG). Disponível em <<http://www.qog.pol.gu.se/data/>> Acesso em: 20 de ago, 2014.

SIQUEIRA, C. A. (2004). “Planejamento básico de campanha eleitoral”, *In*: SIQUEIRA, C. A. **Manual prático de campanha eleitoral**. Rio de Janeiro: Gramma, p. 101-120.

ZOVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, Vol XI, nº 2, Out. 2005.

Artigo recebido em: 18/11/2014

Artigo aceito para publicação em: 08/06/2015