

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**Adla Youssef Bourdoukan**

**O Bolso e a Urna: financiamento político em  
perspectiva comparada**

**São Paulo**

**2009**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**O Bolso e a Urna: financiamento político em  
perspectiva comparada**

**Adla Youssef Bourdoukan**

Tese apresentada ao Departamento  
de Ciência Política da Faculdade de  
Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
da Universidade de São Paulo, para  
a obtenção do título de Doutora em  
Ciência Política

**Orientadora: Profa. Maria Hermínia Tavares de Almeida**

**São Paulo**

**2009**

## Agradecimentos

Esta tese deve muito de seus méritos a um conjunto de professores, colegas e amigos que foram interlocutores e críticos ao longo de meu doutorado.

Agradeço especialmente a minha orientadora, Maria Hermínia Tavares de Almeida, aos professores Leandro Piquet Carneiro, Fernando Limongi, à saudosa Maria D'Álva Gil Kinzo e aos demais professores do Departamento de Ciência Política da USP.

Agradeço também aos professores David Collier e Ruth Berins Collier e a todos os participantes do Seminário de pesquisa em América Latina, que frequentei durante o ano em que realizei doutorado sanduíche na University of California, Berkeley.

Aos colegas do *polmet* – seminário coordenado pelos profs. Maria Hermínia e Leandro, um muito obrigada: Alexandre Ferraz, André Zanetic, Artur Zimmerman, Bruno Caetano Raimundo, Camila Lissa Asano, Cleber da Silva Lopes, Cristiane Carneiro, Cristiane Kerches, Dayse Miranda, Emmanuel de Oliveira, Frederico Menino, Gabriela de Oliveira, Gregório Stukart, Ivan Fernandes, Leandro Consentino, Luis Guadagnin, Maurício Moya, Nadim Gannoum, Nara Pavão, Rodrigo Brandão, Rodrigo Rodrigues, Sidney Jard, Tânia Pinc, Vanessa de Oliveira e Wagner Pralon Mancuso.

Ao colega e colaborador Rafael Cortez, obrigada pela amizade e pelas discussões.

Sou grata também à Capes pelas bolsas de doutorado no país e doutorado sanduíche.

Não poderia deixar de agradecer a Márcia Staaks, Maria Raimunda dos Santos, Ana Maria Capel dos Santos, Vivian Viviani e Leonardo de Novaes, da secretaria do departamento de ciência política da USP.

Finalmente, um agradecimento especial à minha mãe, Carmen Youssef, pelo apoio constante e pelas traduções e revisões ao longo desses anos.

## Resumo

Dentro do tema mais amplo do financiamento político, os objetivos desta tese são explicar o surgimento, a disseminação e os efeitos do financiamento público de partidos e campanhas eleitorais. Um dos principais achados desta tese é a constatação de que o modelo de financiamento político varia em função do sistema eleitoral. Em países com sistemas majoritários há uma tendência à adoção de financiamento exclusivamente privado; por outro lado, é possível dizer que o financiamento público é uma característica dos países com sistemas proporcionais, tamanha a sua predominância nesses países no início do século XXI. Além disso, o tipo de financiamento público também varia de acordo com o sistema eleitoral: em sistemas proporcionais é mais presente um tipo de financiamento público que utiliza critérios alocativos baseados no tempo passado, que tende a propiciar uma perpetuação do *status quo ante* partidário. Em sistemas majoritários, ao contrário, quando existe financiamento público, geralmente são utilizados critérios alocativos baseados no tempo presente, cujo efeito sobre a competição eleitoral é menos pronunciado. Esses achados sustentam a hipótese de que o financiamento público é adotado em sistemas proporcionais como instrumento de restrição do mercado eleitoral em benefício dos partidos mais estabelecidos.

**Palavras-chave:** financiamento político, financiamento público, financiamento de campanha, financiamento partidário, partidos políticos

## **Abstract**

Within the ample theme of political finance, this dissertation aims to explain the emergence, dissemination and the effects of public or state financing of political parties and campaigns. One of the main findings of this dissertation is that models of political financing vary according to electoral systems. In majoritarian system countries there is a tendency towards the adoption of a purely private model of political financing, whereas it can be said that public financing is a feature of proportional system countries given its prevalence in such countries in early 21<sup>st</sup> century. Furthermore, types of public financing also vary according to electoral systems: proportional countries tend to utilize allocation criteria on the basis of a previous moment, leading to a perpetuation of the party system *status quo ante*. When there is public financing in majoritarian countries, the allocation criteria are usually based on present time, which has a less pronounced effect on electoral competition. These findings support the hypothesis that public financing is adopted in proportional countries as an instrument to achieve a restrictive effect on the electoral market, benefiting more established parties.

**Keywords: political financing, public financing, state financing, campaign financing, party finance, political parties**

## Lista de Tabelas

Tabela 2.1: Limites de doações e de arrecadação	34
Tabela 3.1: Financiamento público e sistema eleitoral	52
Tabela 3.2: Critérios alocativos de acordo com sistema eleitoral	61
Tabela 3.3: 111 Países classificados de acordo com seu sistema eleitoral e existência ou não de financiamento público	66
Tabela 3.4: Critérios alocativos utilizados por países nos quais os partidos políticos recebem financiamento público direto nas eleições para a Câmara Baixa	68
Tabela 4.1 Estimativa do percentual de financiamento público em relação ao total	70
Tabela 4.2 Estimativa do percentual de financiamento público em relação ao total – dois anos	71
Tabela 4.3 Composição da receita dos partidos políticos (percentuais da receita total arrecadados pelos diretórios nacionais)	72
Tabela 4.4: Custo do Horário gratuito no Brasil 2003-2009	83
Tabela 4.5: Total de subsídios a partidos políticos no Brasil 2002-2008	84
Tabela 4.6 Resumo: Modificações nos critérios e percentuais do fundo partidário desde 1965	94
Tabela 4.7: Número de partidos parlamentares e número efetivo de partidos na câmara dos deputados - 1945/2006	98
Tabela 4.8 Resumo: Modificações nos critérios de distribuição do horário gratuito no rádio e na TV	101
Tabela 4.9 Requisitos para criação de partidos políticos	104
Tabela 4.10: Porcentagem do fundo partidário recebida por partido entre 1994 e 2008	111
Tabela 5.1 - Maiorias parlamentares no Reino Unido, 1945-2005	122
Tabela 5.2: Proporção de cadeiras conquistadas pelos dois maiores partidos no Reino Unido entre 1945 e 2001	125
Tabela 5.3: Distribuição entre os partidos dos recursos do <i>Short Money</i> na <i>House of Commons</i> entre 1997 e 2008 (em libras)	127

Tabela 5.4: Distribuição entre os partidos dos recursos do Cranborne Money entre 1997 e 2008 (em Libras)	128
Tabela 5.5: Distribuição do Policy Development Grant 2001-2009	129
Tabela 5.6: Financiamento público como percentual de receitas partidárias no Reino Unido 2001-2003 (milhares de Libras)	131
Tabela 5.7. Estimativa do percentual de financiamento público em relação ao total no Reino Unido	132

### **Lista de quadros**

Quadro 2.1: Elementos do financiamento político	29
Quadro 3.1: Efeitos do financiamento público sobre o número de partidos, de acordo com o tipo de sistema eleitoral	55
Quadro 3.2: Modelos de Democracia de Lijphart	56
Quadro 3.3 Critérios alocativos e momento em que ocorre o fato gerador	60
Quadro 4.1: Fontes de recursos vetadas pela legislação brasileira desde 1946	74
Quadro 4.2: Mudanças no período e no tempo de transmissão da propaganda eleitoral desde 1950	110

### **Lista de Gráficos**

Gráfico 4.1: Percentual de cadeiras na Câmara de Deputados por partido	91
Gráfico 4.2: Distribuição do fundo partidário por partido	92
Gráfico 4.3: Percentuais do fundo partidário recebidos por partido em 2006 e 2007	93
Gráfico 4.4: Percentuais de votos, cadeiras e média do fundo partidário recebidos pelos cinco maiores partidos – legislaturas	96
Gráfico 5.1: Percentual de votos por partido no Reino Unido entre 1945 e 2005	122
Gráfico 5.2: Cadeiras por partido no Reino Unido, 1945-2005	123

## Sumário

Introdução	8
Capítulo 1 – Breve revisão da literatura	14
Capítulo 2 – As engrenagens e a prática do financiamento político	27
Capítulo 3 – Financiamento público em perspectiva comparada	49
Capítulo 4 – O financiamento público no Brasil	69
Capítulo 5 – O financiamento público no Reino Unido	113
Considerações finais	135
Referências Bibliográficas	139



## Introdução

*“As finanças dos partidos são o capítulo menos transparente de sua história, e, mesmo assim, um dos mais importantes”*

Max Weber

*“Money, therefore, is but one element in the equation of political power. But it is the common denominator in the shaping of many of the factors comprising political power because it buys what is not or cannot be volunteered”*

Herbert Alexander

O financiamento político é pelo menos tão antigo quanto a democracia. Não se realizam campanhas eleitorais nem se mantêm partidos políticos entre eleições sem acesso a algum tipo de recursos – em dinheiro ou conversíveis em dinheiro, como trabalho, mídia gratuita ou permissão de uso de prédios públicos. A regulamentação do financiamento político também é antiga: a Grã-Bretanha foi pioneira nesse aspecto, com o *Corrupt and Illegal Practices [Prevention] Act*, de 1883.

O termo *financiamento político* se refere tanto ao financiamento de partidos políticos e candidatos durante o período eleitoral como ao financiamento de partidos entre eleições. O financiamento político pode ser classificado em termos das origens dos recursos: financiamento público quando recursos são transferidos do estado, privado quando os recursos vêm da sociedade ou misto quando existe a possibilidade dessas duas fontes de recursos serem combinadas. Não há notícia de financiamento exclusivamente público nas democracias contemporâneas: quando a expressão financiamento público é utilizada em relação a algum modelo de financiamento político contemporâneo, subentende-se que se trata de financiamento misto, ou parcialmente público. O financiamento público, por sua vez, pode ser direto – quando há transferência de dinheiro para partidos, candidatos ou bancadas- ou

indireto – quando há transferência de outro tipo de recursos, como tempo no rádio e na TV, cessão de prédios públicos, subsídios para envio de correspondência, incentivos fiscais, etc.

Embora a relação entre dinheiro e democracia tenha sido explorada por diversos autores, o tema do financiamento político só nos últimos tempos tem recebido maior atenção dos cientistas políticos. Até recentemente, o financiamento político aparecia na literatura de ciência política como uma questão subjacente a outros temas relevantes, como corrupção ou organização partidária. Há também um número razoável de estudos de caso sobre uma das facetas do financiamento político – os gastos de campanha-, principalmente na literatura norte-americana, mas são escassos os estudos comparados sobre financiamento político.

Isso se deve a um conjunto de motivos, entre os quais a falta de transparência, a falta de padronização e a transitoriedade das regras. A falta de transparência pode decorrer de situações em que há subnotificação ou sonegação de informações por parte dos atores envolvidos no processo eleitoral. Além disso, em um grande número de países não existe obrigatoriedade de divulgação das contas eleitorais e partidárias, o que dificulta bastante o acesso aos dados.

A falta de padronização e de definição das variáveis que constituem os modelos de financiamento político é um problema sério para quem lida com o tema do financiamento político, já que dificulta enfoques comparativos e a construção de teorias. No segundo capítulo desta tese, os principais elementos que compõem os modelos de financiamento político serão identificados e definidos, de forma a proporcionar maior clareza para a etapa comparativa deste trabalho.

Finalmente, uma das maiores dificuldades referentes ao estudo do financiamento político é a transitoriedade das regras. Em muitos países as regras de financiamento político são definidas a cada eleição (como por exemplo no Uruguai), mas mesmo nos países em que há maior estabilidade, grandes reformas têm sido realizadas com certa periodicidade (Inglaterra,

## Gracias por visitar este Libro Electrónico

Puedes leer la versión completa de este libro electrónico en diferentes formatos:

- HTML(Gratis / Disponible a todos los usuarios)
- PDF / TXT(Disponible a miembros V.I.P. Los miembros con una membresía básica pueden acceder hasta 5 libros electrónicos en formato PDF/TXT durante el mes.)
- Epub y Mobipocket (Exclusivos para miembros V.I.P.)

Para descargar este libro completo, tan solo seleccione el formato deseado, abajo:

