

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANA CAROLINA DE CAMARGO CLÈVE

INSTITUIÇÕES CONTAM? OS EFEITOS DA RESOLUÇÃO/TSE Nº 23.406 NOS
PADRÕES DE COMPORTAMENTO DOS FINANCIADORES DE CAMPANHA NAS
ELEIÇÕES 2010 E 2014

CURITIBA

2016

ANA CAROLINA DE CAMARGO CLÈVE

INSTITUIÇÕES CONTAM? OS EFEITOS DA RESOLUÇÃO/TSE Nº 23.406 NOS
PADRÕES DE COMPORTAMENTO DOS FINANCIADORES DE CAMPANHA NAS
ELEIÇÕES 2010 E 2014

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Horochovski

CURITIBA

2016

Catálogo na publicação
Biblioteca de Ciências Humanas - UFPR
Sirlei do Rocio Gdulla – CRB 9ª/985

Clève, Ana Carolina de Camargo

Instituições contam? Os efeitos da resolução/TSE nº 23.406 nos padrões de comportamento dos financiadores de campanhas nas eleições de 2010 e 2014 / Ana Carolina de Camargo Clève. – Curitiba, 2016.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2016.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Horochovski

1. Comportamento eleitoral. 2. Campanha eleitoral - Financiamento - 2010-14. 3. Eleições - Prestação de contas - 2010-14. I. Título.

CDD 324.780981



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA
Código CAPES: 40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de ANA CAROLINA DE CAMARGO CLEVE, intitulada: "AS INSTITUIÇÕES CONTAM? INFLUÊNCIA DA RESOLUÇÃO/TSE Nº 23.406 NOS PADRÕES DE COMPORTAMENTO DOS FINANCIADORES DE CAMPANHA NAS ELEIÇÕES 2010 E 2014", após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovaç.

Curitiba, 28 de Junho de 2016.

Prof RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

Prof FABRÍCIO RICARDO DE LIMAS TOMIO
Avaliador Interno (UFPR)

Prof IVAN JAIRO JUNCKES
Avaliador Externo (UFPR)

Como símbolo da minha admiração, dedico este trabalho a quem, por olhar para muito além do direito, me inspirou a ousar para arriscar no desconhecido: meu avô, Manoel Borba de Camargo (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Na rede da vida a nossa posição também é sempre relacional, de modo que apenas conseguimos desempenhar os vários papéis que assumimos quando outros atores, em alguma medida, nos fornecem ferramentas de auxílio (de ordem emocional, afetiva, profissional ou intelectual); é certo que grande parcela das funções que desempenhamos depende de nós mesmos, mas, inquestionavelmente, para conclusão de cada tarefa, é imprescindível contar com peças-chave. Por essa razão, devo registrar minha gratidão às "peças" (de carne e osso) que se mostraram essenciais no curso do mestrado. A imprevisibilidade da vida, por vezes, nos pega desprevenidos. Desde que ingressei no mestrado em ciência política, várias portas abriram-se e eu, geminiana que sou, desdobrei-me em mil - mesmo que na imperfeição própria de quem abraça o mundo - para segurar e viver com intensidade todas as oportunidades que me foram propiciadas. Fato é que, de lá pra cá, nesses dois anos de mestrado, muitas transformações ocorreram (até dei um jeito de advogar em Brasília, sem parar, 7 dias por semana, durante 5 meses, em uma das campanhas mais disputadas da história; ufa!) e a vida - felizmente - passou a ficar cada dia mais cheia, mais intensa e, claro, a me cobrar mais. Até porque, como já dizia minha sogra, Professora Maria Dativa: "a quem muito foi dado, muito será cobrado". O susto é que, nesse cenário, quase tive a certeza de que não terminaria o mestrado; mas, como sou teimosa e tenho pessoas mais que especiais ao meu lado, deu certo! Em primeiro lugar, devo fazer especial agradecimento ao meu orientador, Rodrigo Horochovski, que, com a habilidade de quem nasce vocacionado para a docência, *sempre* com muita paciência e leveza, esteve disposto a compartilhar conhecimento e auxiliar na condução da pesquisa.

Também devo agradecer ao Professor Emerson Cervi, seja em razão de sua atuação como coordenador, tendo em vista que muito me auxiliou quando da minha ida para Brasília, seja na condição de professor, na ocasião em que contribuiu com a presente pesquisa e com outros trabalhos.

Não posso deixar de mencionar o pessoal do escritório que, com muito espírito de equipe, "seguraram as pontas" para que eu pudesse ter condições de escrever a dissertação; em especial, preciso manifestar agradecimento à Marina,

que se mostrou incansável na cobertura dos compromissos e cumprimento dos prazos; a Eloíse, pela eficiência na administração do escritório e por, em ato de extremo carinho, levar comidinhas quando o dia passava e eu ainda não havia saído da frente do computador; ao Pedro, por assumir minhas aulas de Direito Constitucional no meio do semestre e por sempre, com um sorriso no rosto, estar disposto a ajudar; ao Bruno, pela disposição em discutir o trabalho; e a Marli pelos cafézinhos e chás durante o dia para me manter ativa.

Ainda, devo agradecer, igualmente, ao Jurídico do UniBrasil, sobretudo ao Anderson, advogado e parceiro de todas as horas; e, como não poderia faltar, ao Danilo, meu estagiário, pela lealdade de todos os dias e por sua pro-atividade, que torna minha vida muito mais fácil. Também do UniBrasil, não posso deixar de registrar meu agradecimento aos Coordenadores do Curso de Direito, Marco Berberi, Carlos Dipp e Alessandra Back, por permitirem que eu deixasse a sala de aula para que tivesse condições de terminar a dissertação.

Como não poderia faltar: agradeço à minha mãe, Marileide, cujo sentimento de liberdade e responsabilidade com as coisas importantes da vida formaram minha personalidade, ainda em constante evolução nessa tensão que faz valer a vida; ao meu pai, Clèmerson, referencial maior das minhas inspirações acadêmicas e profissionais, e cuja força da presença, às vezes, parece esconder uma sensibilidade que só os mais atentos são capazes de perceber.

*E, por fim, agradeço, com a mais profunda demonstração de amor, ao Guilherme. Antes, meu mentor e incentivador e, agora, **também** meu companheiro de vida, que relativiza minhas fragilidades e potencializa - quando não revela - o que tenho de melhor. Agradeço, sobretudo, por me "tirar de tudo" para que eu pudesse, sem as interferências cotidianas, concluir o que precisava ser concluído, tarefa que acabo de finalizar, neste momento, graças a seu companheirismo, nesta linda cidade de Coimbra.*

RESUMO

O presente trabalho explora duas relevantes inovações trazidas pela resolução n. 23.406, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral para fins de conferir maior transparência às prestações de contas relativas às eleições gerais de 2014, e suas implicações no que se refere ao comportamento dos principais atores do financiamento das campanhas eleitorais. À luz do neoinstitucionalismo da escolha racional, a pesquisa desenvolve-se a partir da premissa de que tanto a exigência de identificação da origem e escrituração contábil individualizada das doações recebidas por partidos políticos, quanto a necessidade de informar, à Justiça Eleitoral, o nome dos doadores e o respectivo valor doado já por ocasião da prestação de contas parcial, interferiria na ação estratégica dos financiadores centrais das campanhas eleitorais. A hipótese consiste em que, em 2014, em razão da mudança no contexto institucional por conta das novas regras pertinentes à prestação de contas - que proporcionaram mais transparência e, portanto, maior *accountability*, teria havido uma alteração no padrão de relacionamento entre financiadores e financiados, de modo que, a partir deste novo cenário, o partido político perde a centralidade que ocupava em comparação à campanha eleitoral de 2010, quando as regras trazidas pela resolução em exame não haviam sido institucionalizadas. Portanto, supunha-se que as regras instituídas funcionaram como um mecanismo de constrangimento à preferência estratégica dos principais doadores - e, para testar a hipótese formulada, utilizou-se a técnica da análise de redes sociais (ARS), que, por permitir a análise dos dados de forma agregada e relacional, revela se houve alteração na posição dos atores na rede que entre estes se estabeleceu. Contudo, ao revés do que se esperava, os resultados mostraram que, a despeito das mudanças das "regras do jogo", os partidos políticos continuam na condição de protagonistas do financiamento das campanhas eleitorais, o que leva a crer que a democracia brasileira é fortemente partidária e que a escolha racional aponta para o papel de centralidade do partido político no processo político.

Palavras-chave: Comportamento eleitoral. Financiamento de campanha.

Prestação de contas. Resolução/TSE nº 23.406. Eleições 2014.

ABSTRACT

The present dissertation explores two important innovations introduced by the resolution n. 23.406 issued by the Tribunal Superior Eleitoral, with the goal of granting greater transparency to the accounting expenses related to the general elections held in 2014 and its implications regarding the behavior of the main actors in the financing of election campaigns. In the light of neo-institutionalism and the rational choice theory, the research was developed from the premise that both requirements to identify the origin and the individual accounting records of donations received by political parties as the need to inform the Electoral Court the name of donors and the respective amount donated, since the time of provision of partial accounts, would interfere in the strategic action of the main financiers of electoral campaigns. The hypothesis of the research consists in the following: in 2014, due to the change in the institutional context resulting from the new rules related to the accounting expenses – which provided more transparency and therefore greater accountability – there would be a change in the pattern of relationships between funders and funded, so that, from this new scenario the political party would lose its central role compared to the 2010 election campaign, when the rules brought about by the resolution in question has not yet been institutionalized. Thus, it was assumed that the established rules would act as a constraint mechanism to the strategic preference of major donors, in order to test the hypothesis formulated, it was used the social networking analysis technique (ARS). However, contrary to what was expected, the results showed that, despite the changes in the “rules of the game”, political parties continue to be protagonists in the financing of political campaigns, which suggests that Brazilian’s democracy is strongly partisan and that the rational choice points to the central role of the party in the political process.

Key-words: Electoral behavior. Financing of election campaigns.

Accounting expenses. Resolution/TSE nº 23.406. General elections 2014.

LISTA DE GRAFOS

GRAFO 1 - REDE DE FINANCIAMENTO REPRESENTATIVA DAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2010	65
GRAFO 2 - REDE DE FINANCIAMENTO REPRESENTATIVA ELEIÇÕES GERAIS DE 2014.	71

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - AGENTES PARTICIPANTES DAS REDES DE FINANCIAMENTO ELEITORAL 2010 E 2014	66
TABELA 2 - AGENTES PARTICIPANTES DAS REDES DE FINANCIAMENTO ELEITORAL 2010 E 2014	67
TABELA 3 - VALORES MÉDIOS POR AGENTES PARTICIPANTES DAS REDES DE FINANCIAMENTO ELEITORAL 2010 E 2014	69

LISTA DE SIGLAS

ABRADEP	- Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político
ARS	- Análise de Redes Sociais
CGU	- Controladoria Geral da União
CNPJ	- Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNUCC	- Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção
CPMI	- Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
IBRADE	- Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral
IDEA	- <i>Institute for Democracy and Electoral Assistance</i>
INPC	- Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPRADE	- Instituto Paranaense de Direito Eleitoral
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
STF	- Supremo Tribunal Federal
TSE	- Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA: O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS À LUZ DO NEOINSTITUCIONALISMO DE ESCOLHA RACIONAL	19
2.1	O NEOINSTITUCIONALISMO COMO ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA	23
2.2	A ANÁLISE DE REDES SOCIAIS (ARS) COMO TÉCNICA DE PESQUISA EMPÍRICA	29
3	O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS	32
3.1	OS MODELOS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA VIGENTE NAS ELEIÇÕES DE 2010 E 2014 NO BRASIL	40
3.2	O FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE POLÍTICA E A NECESSIDADE DE PRESTAR CONTAS: A TRANSPARÊNCIA E A PUBLICIDADE COMO ELEMENTOS CENTRAIS.....	43
3.3	AS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA RESOLUÇÃO/TSE Nº 23.406: A BUSCA DA <i>ACCOUNTABILITY</i>	51
4.	RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA	60
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO: UM NECESSÁRIO ALERTA SOBRE O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM NOSSO MODELO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO	75
	REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

O estudo do financiamento político¹ trata-se de uma tendência mundial. Cada vez mais, os pesquisadores - e não apenas no campo da ciência política - passam a se preocupar com a influência do dinheiro no processo político, fenômeno que é típico das democracias modernas.

Se trouxermos a questão para o contexto da América Latina, é preciso reconhecer que, nas últimas décadas, a relação entre dinheiro e política tem se intensificado. De acordo com Londoño e Zovatto (2015), a relevante influência do capital na política dos países latino-americanos² é consequência do crescimento econômico recente, do aumento do investimento estrangeiro direto e da ascensão da classe média; além disso, é importante notar que o crescente desempenho do dinheiro no processo político dos países da América Latina coincide com a consolidação democrática na região, fato que leva a concluir que democracia exige suporte financeiro.

Por outro lado, os autores também afirmam que, embora o importante papel do dinheiro no processo político da América Latina tenha coincidido com a institucionalização de valores democráticos, não se pode perder de vista que, nos países latino-americanos, a interferência de recursos financeiros na política, para a maioria da sociedade, está associada a escândalos de corrupção e a interesses ilegítimos; daí o motivo pelo qual se pensa que o modelo de financiamento político tem grande parcela de responsabilidade por problemas de corrupção e uso indevido de recursos para fins particulares. (LONDOÑO e ZOVATTO, 2015).

No Brasil, o descontentamento generalizado da sociedade em relação à classe política somado ao elevado número de manifestações nas ruas têm levado as instâncias de poder - Legislativo, Executivo e Judiciário - a refletirem sobre os

¹ Utiliza-se a expressão "financiamento político" para abranger as duas principais modalidades de interferência do capital no processo político: o financiamento das campanhas eleitorais e o financiamento dos partidos políticos, considerando este último tanto no período eleitoral quanto no período entre eleições. Como bem lembra Bourdoukan (2009), a conveniência de se utilizar o termo "financiamento político" para fazer menção, a um só tempo, tanto ao financiamento dos partidos políticos quanto ao financiamento das campanhas eleitorais, justifica-se na medida em que a circulação de recursos entre campanhas e partidos *pode* tornar as fronteiras entre essas duas formas de financiamento bastante singelas ou inexistentes.

² No estudo sobre o papel do dinheiro na política da América Latina, os autores levaram em consideração os seguintes países: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

elevados custos das campanhas eleitorais e o (adequado) regramento do financiamento político. Na maioria das vezes, a regulamentação do financiamento político, ou a modificação da disciplina já existente, é nítido resultado dos momentos de crise; eis o motivo da altíssima transitoriedade das regras.

No mundo inteiro, no que diz respeito à regulamentação do financiamento político, uma das principais demandas da sociedade é por mais transparência, tendo em vista que esta é fundamental para manter - ou obter - a confiança dos cidadãos na política³; além disso, somente através da transparência faz-se possível alcançar autêntica *accountability*, fator indispensável para o amadurecimento democrático dos países. Nesse ponto, convém fazer menção ao trabalho do cientista político Emmerich (2004) quando este afirma que a transparência e a prestação de contas (uma das faces do conceito de *accountability*) conferem legitimidade e credibilidade ao sistema político democrático.

Aliás, tal é a relevância da transparência no papel que o dinheiro desempenha na política que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) a reconheceu como uma exigência a estar presente nas medidas legislativas e administrativas que regulamentem o financiamento de campanhas eleitorais e, no que couber, o financiamento dos partidos políticos⁴.

Nesse contexto, a resolução n. 23.406, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para fins de regulamentar a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros, bem como o processo de prestação de contas eleitorais, promoveu inovação significativa no regime jurídico aplicável às eleições gerais de 2014.⁵ Isso porque, de forma inédita, a Justiça Eleitoral passou a exigir que as doações recebidas pelos partidos políticos, inclusive

³ De acordo com Gustavo Ernesto Emmerich, a partir da década de 90, a demanda por maior transparência e prestação de contas tornou-se uma tendência mundial. Segundo o cientista político, a democratização na América Latina, no Leste Europeu e em diversos países da Ásia e da África, consiste em um dos fatores determinantes para essa demanda – por mais transparência e prestação de contas - ter tomado fôlego (2004). A partir de então, “la democratización y el escrutinio públicos llevaron muchas veces a la lamentable comprobación de que la corrupción permeaba las estructuras gubernamentales y administrativas, muy a menudo en contubernio con grandes empresas e intereses económicos” (EMMERICH, 2004, p. 68).

⁴ UNODC 2005, Artigo 7.3.

⁵ De acordo com o artigo 105 da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), até o dia 5 de março do ano em que ocorrerá a eleição, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no âmbito de sua competência regulamentar, poderá expedir todas as instruções necessárias para fins de viabilizar a melhor compreensão e execução da legislação eleitoral. Com respaldo nessa regra, visando disciplinar a arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, também, a prestação de contas, o TSE editou, para as eleições gerais de 2010 a resolução n. 23.217 e para as eleições gerais de 2014 a resolução n. 23.406, ambas objeto da análise comparativa realizada no presente estudo.

aquelas auferidas em anos anteriores ao da eleição, somente poderiam ser aplicadas nas campanhas eleitorais de 2014, se, dentre outras exigências, houvesse a devida identificação da origem do recurso usado por cada candidato, e a escrituração contábil individualizada das doações recebidas por estes (art. 20, inc. I, da resolução/TSE n. 23.406).

Além disso, diferente da regra prevista para as eleições anteriores - em que somente após o pleito seria possível que os eleitores obtivessem informações referentes a quem foram os doadores e fornecedores contratados durante o período de campanha eleitoral, ou seja, após a prestação de contas final - em 2014, por meio do art. 36, *caput*, da nova resolução, estabeleceu-se que, por meio do sítio eletrônico do TSE, já por ocasião da prestação de contas parcial, seria possível o acesso à lista de doadores e fornecedores de cada candidato e respectivos valores investidos.

É inegável que essas mudanças estão intimamente relacionadas à questão do financiamento de campanha eleitoral e, de um modo geral, à problemática em torno da legitimidade do processo democrático; isso porque quanto mais transparência houver em relação a quem financia, quanto doou e de que modo as contas foram prestadas, maior será a dificuldade de manipulação dos recursos com a finalidade de desempenhar práticas de corrupção política. Essa é a lógica que, amparada por diversas manifestações e demandas da sociedade civil⁶, tem norteado a atuação do TSE enquanto órgão administrador e fiscalizador das eleições no Brasil⁷.

⁶ Há diversas entidades que, possuindo a transparência como pauta, buscam influir na produção de mecanismos institucionais e normativos para possibilitar maior *accountability*; a título de exemplo cita-se as seguintes: Transparência Brasil (www.transparencia.org.br); Movimento Voto Consciente (www.votoconsciente.org.br); Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (www.mcce.org.br); e os diversos "observatórios sociais" espalhados por inúmeros municípios do Brasil.

⁷ A ata da audiência pública realizada no TSE, em dezembro de 2013, para tratar das instruções normativas de 2014 relativas à arrecadação e gastos de recursos em campanha eleitoral e prestação de contas, não traz o motivo que levou esse órgão a instituir as novas regras trazidas na resolução/TSE n. 23.406 (Cf. <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-ata-da-4o-audiencia-6-12-2013>). Contudo, nas notas de julgamento da referida audiência pública, percebe-se que a busca por maior transparência é o motivo que tem permeado a orientação da Justiça Eleitoral esculpida na edição das resoluções disciplinadoras do processo eleitoral; veja-se trecho da fala do advogado do Partido Democrático Trabalhista (PDT): "Primeiramente, já que essa é a última audiência pública feita para debater as minutas de resoluções para as próximas eleições, **cabe destacar o esforço do Tribunal e da Assessoria Especial, percebível na leitura comparativa das resoluções que serviram de norte para conduzir as eleições de 2010, que incorporou-se em termos de discussão e de avanços que o Tribunal obteve nesse período. Percebemos claramente que o Tribunal tem o cuidado de tentar adequar os regulamentos, dentro da possibilidade permitida pela Constituição Federal, fazendo o trabalho de manter maior transparência** e agilidade nas eleições e garantir aos partidos políticos a possibilidade de fazer campanhas de forma mais

Diante deste cenário e em tempo de acirradas discussões sobre reforma política, nas quais o financiamento das campanhas eleitorais consiste em um dos principais temas da pauta, a pesquisa reveste-se de importância na medida em que coloca as formas de controle do financiamento político como objeto de estudo a ser discutido e testado. Ou seja, a fim de verificar se as exigências da Justiça Eleitoral influenciam a ação dos principais doadores de campanha eleitoral, a pesquisa coloca à prova a eficácia social de algumas imposições legais destinadas a proporcionar maior transparência e *accountability* no financiamento das campanhas eleitorais.

Para testar a influência das modificações normativas implementadas pelo TSE, nas eleições 2014, no que se refere ao comportamento dos principais doadores de campanha, o estudo tece uma análise comparativa entre as estratégias dos financiadores nas eleições de 2010, em que não estavam presentes as exigências trazidas posteriormente pela resolução 23.406; e nas eleições 2014, quando o novo regime jurídico passou a ser aplicado. Para tanto, a investigação concentra-se nos dados de prestação de contas de 2010 e de 2014, divulgados no sítio do TSE, e vale-se de ferramentas oferecidas pela Análise de Redes Sociais (ARS), que foram utilizadas na comparação entre o fluxo de doações nas campanhas de 2010 e de 2014, revelando as relações que permitem identificar o comportamento dos atores e o modo como influenciam o jogo político.⁸

Vale mencionar que, conforme noticiado pela mídia logo após a edição da resolução/TSE n. 23.406, a expectativa da Justiça Eleitoral era de que, com as novas regras, evitar-se-ia a chamada "doação oculta"; o que levaria a uma diminuição do fluxo de doação para os partidos políticos, já que os candidatos, ainda que recebessem a contribuição via agremiação, teriam que indicar a fonte originária do recurso financeiro. Diante disso, pensou-se que, em razão da instituição das regras trazidas pela resolução em exame, os partidos políticos teriam perdido força

isonômica, que é o grande desafio que se tem, principalmente quando se imagina que nas eleições há diversidade de candidatos e estruturas, tanto de candidatos governistas ou de oposição (Cf. <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-degravacao-da-4o-audiencia-6-12-2013>). (grifou-se). Destarte, o que se pode concluir é que as alterações advindas com a resolução/TSE n. 23.406 respaldaram-se tanto no clamor da sociedade civil por maior transparência como no princípio da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e na Lei de Acesso à Informação (quanto a este último fundamento, cf. nota de rodapé n. 35).

⁸ Todos os dados que embasaram a presente pesquisa têm origem em trabalhos desenvolvidos pela equipe do Grupo de Estudos do Território – GETE/UEPG-UFPR com dados do TSE relativos aos anos de 2010 e 2014 tratados em banco relacional com apoio do CNPq/Projeto de pesquisa 470342/2014-5.

no jogo político, porquanto não mais contariam com posição de destaque no processo eleitoral no que diz respeito à alocação e repasse de recursos financeiros para as campanhas eleitorais.⁹

A hipótese testada partia da premissa de que, em alguma medida, as novas regras implementadas pela Justiça Eleitoral afetariam o padrão de comportamento dos doadores centrais das campanhas. Supunha-se que, nas eleições de 2014,

⁹ Seguem trechos de notícias de 2014 em relação à edição da resolução/TSE 23.406: "**O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinou o fim das chamadas doações ocultas nas eleições.** Com esta prática, os políticos podiam omitir que receberam a doação de uma determinada empresa, cumprindo favores durante seu mandato sem aparentar nenhuma relação financeira entre eles. Esse tipo de doação funciona da seguinte forma: em vez de passar o dinheiro diretamente a um candidato, a verba cai antes no caixa único de um partido ou comitê eleitoral, onde é misturado a outras doações e dinheiro de outras fontes. **A quantia só é repassada posteriormente ao candidato, o que torna o rastreamento do dinheiro impossível. A prática era comum em quase todos os partidos, que triangularam entre 25% e 46% do seu dinheiro na última eleição nacional – a exceção é o PSOL, que passou por comitês somente 14% da sua verba. Durante uma sessão em abril, os ministros do TSE votaram resolução que determina o fim da prática. A decisão ajuda a jogar luz sobre relações espúrias entre políticos e candidatos, mas ainda está longe de ser a solução para a influência excessiva de algumas empresas sobre a política (...)** (Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/financiamento-eleitoral-fim-das-doacoes-ocultas-nao-ataca-o-cerne-do-problema-4542.html>>). (grifou-se). E ainda: "Resolução editada pelo Tribunal Superior Eleitoral para a eleição de outubro vai fechar uma das brechas para doações ocultas de empresas para candidatos: o uso dos comitês financeiros e partidos como intermediários da contribuição, como forma de esconder a relação direta entre doador e candidato. Publicada no dia 5 de março, a Resolução 23.406 determina que os candidatos deverão identificar CPF ou CNPJ do doador originário de repasses feitos por partidos, comitês e campanhas de outros candidatos nas prestações de contas feitas ao TSE durante a eleição. Isso vai permitir, na visão de técnicos do tribunal, saber quem financiou cada campanha. Nas eleições anteriores não havia essa regra, adicionada a pedido do Ministério Público de São Paulo neste ano. O partido ou comitê indicava na prestação de contas de quem recebeu o dinheiro e para quais candidatos tinha feito doações, mas não fazia uma ligação direta. Muito dinheiro costuma passar pelas contas das legendas durante a eleição e fica impossível dizer, com precisão, quem foi o destinatário das doações de cada empresa - e saber, com isso, as relações empresariais de cada político." (Disponível em: <<http://www.seac-abc.com.br/noticias/mostrar.php?codigo=11041>>). Para fins de contextualizar o cenário das eleições gerais de 2010 e demonstrar o porquê da edição da resolução/TSE n. 23.406 para as eleições gerais de 2014, convém, por fim, transcrever a seguinte notícia: "Os principais financiadores individuais das eleições de 2010 optaram pela chamada doação oculta ao concentrar a distribuição dos recursos em partidos e comitês. O ranking dos principais doadores identificados pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral), ao qual a Folha teve acesso, mostra que empreiteiras e bancos continuam sendo os grandes financiadores dos candidatos. Os dez maiores doadores contribuíram com R\$ 474,1 milhões em 2010. Desse valor, 72% (R\$ 341,4 milhões) foram para partidos e comitês e R\$ 132,7 milhões enviados a candidatos. Uma brecha na lei permite ao financiador evitar uma vinculação direta com candidatos. Como o dinheiro das empresas entra no caixa único do partido ou comitê, não é possível saber para qual campanha foi direcionado. Pela lei, partidos e comitês podem repassar verbas para quaisquer candidatos e legendas de sua coligação. Apesar de a prática ser legal, o TSE fracassou em sua tentativa de barrar as doações ocultas. O tribunal determinou a criação de conta específica para a campanha e a antecipação das prestações parciais dos partidos - antes, era apresentada apenas em maio do ano seguinte. Não conseguiu, porém, exigir que legendas discriminassem a ligação entre doador e o real beneficiário (Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/43021-campanha-2010-principais-financiadores-optaram-pela-chamada-doacao-oculta>>).

especialmente em razão da necessidade de os partidos políticos identificarem a origem da doação quando do repasse de recursos para o(s) candidato(s), teria havido um enfraquecimento do papel de destaque desses atores - os partidos políticos - no jogo político em relação à posição de centralidade que assumiram até 2010. Ou seja, a suposição era no sentido de que as novas regras instituídas funcionaram como um mecanismo de constrangimento à ação estratégica dos doadores centrais.

A formulação de tal hipótese e o desenvolvimento da pesquisa - que parte da análise agregada dos dados constantes das prestações de contas das eleições de 2010 e 2014 com o suporte da técnica da Análise de Redes Sociais (ARS) para verificar eventual alteração nos padrões de interação entre os principais atores -, uma vez que buscava, à luz da comparação entre contextos institucionais, capturar a racionalidade dos agentes (partidos políticos, candidatos, pessoas físicas e jurídicas) para fins de verificar como estes estabeleceram suas estratégias a partir da alteração das “regras do jogo”, baseou-se no neoinstitucionalismo como instrumental teórico, em especial na abordagem da escolha racional, para explicar de que modo as instituições, na ocasião em que alteram “as regras do jogo”, são capazes de determinar comportamentos.

Para o enfrentamento da problemática, o trabalho percorrerá o seguinte caminho: em um primeiro momento, a fim de demonstrar a importância de se analisar a interação entre financiadores e financiados sob o enfoque da tensão entre o *dever ser* normativo e o *ser* da dinâmica política, expõe-se o histórico da pesquisa, indicando as abordagens dos trabalhos existentes no Brasil - tanto na ciência política quanto no direito - no que se refere ao tema do financiamento político (capítulo 2). Nesta seção, aproveita-se para expor o referencial teórico que dá sustentação à premissa da pesquisa, abordando as implicações teóricas que motivaram a opção pela perspectiva neoinstitucionalista da escolha racional (tópico 2.1) e, ainda, explica-se a técnica de pesquisa - Análise de Redes Sociais - utilizada para testar a hipótese formulada (tópico 2.2); Na seção seguinte, expõem-se as principais discussões em torno do financiamento das campanhas eleitorais (capítulo 3) para daí tratar do modelo de financiamento de campanha vigente no período considerado na pesquisa (eleições gerais de 2010 e de 2014) (tópico 3.1). Nessa seção, também serão levantados argumentos em favor da necessidade de prestação de contas pelos partidos políticos e candidatos (tópico 3.2) e, por fim, serão apontadas as duas

principais alterações trazidas pela resolução/TSE n. 23.406 que são objeto deste trabalho (tópico 3.3); a última seção destina-se a apontar os resultados da pesquisa realizada e, assim, trata especificamente dos reflexos da resolução/TSE n. 23.406 no comportamento dos principais doadores (capítulo 4); e, por fim, tecem-se as considerações finais e alguns encaminhamentos para uma futura pesquisa.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA: O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS À LUZ DO NEOINSTITUCIONALISMO DE ESCOLHA RACIONAL

O financiamento político vem sendo objeto de intenso debate nas mais diversas áreas do conhecimento, tais como a ciência política, a economia e o direito, entre outras. Assim, não é demais afirmar que, a partir da década de 90 (momento em que passaram a ser permitidas as contribuições por meio de pessoa jurídica, com a conseqüente necessidade de prestar contas à Justiça Eleitoral), iniciou-se, no Brasil, uma crescente produção científica relacionada ao tema, que, por sua vez, passou a assumir cada vez mais relevância na medida em que as informações prestadas à Justiça Eleitoral foram se tornando, gradativamente, mais transparentes e, portanto, passaram a ser passíveis de controle e objeto de pesquisa.

Considerando que a presente pesquisa dialoga, a um só tempo, com categorias da ciência política e do direito, porquanto visa testar a tensão entre o *dever ser* normativo e o *ser* da dinâmica política, a fim de verificar o nível de efetividade¹⁰ das regras introduzidas pela resoluções/TSE n. 23.406 - ou seja, se tais regras, no plano fático, produziram os efeitos que se esperava e que fundamentaram a estruturação desse regime jurídico -, comentar-se-á tão somente a respeito da literatura sobre o tema do financiamento político no que concerne a esses dois ramos científicos (ciência política e direito).

Quanto ao campo da ciência política, embora seja vasta a produção de trabalhos pertinentes à temática, ainda há, como já apontado por Mancuso (2012), algumas lacunas na agenda de pesquisa. Por essa razão, com vistas a sugerir uma nova agenda de pesquisa para o tema do financiamento político, Mancuso (2012) constatou que, no Brasil, a literatura sobre a temática, em regra, dá conta de abordar apenas os seguintes aspectos: (i) as diversas variáveis aplicáveis aos sistemas de financiamento e gasto político existentes no mundo; (ii) prós e contras dos diferentes modelos de financiamento político; (iii) elementos da regulamentação do financiamento político no Brasil, inclusive por meio da abordagem histórica no que se refere à evolução da legislação eleitoral; (iv) os modelos de financiamento em

¹⁰ Entende-se que as normas são efetivas quando são - realmente - obedecidas; ou seja, para além dos efeitos jurídicos (formais), possuem força socialmente. Para uma leitura mais aprofundada da questão, cf. Kelsen, Hans; FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio; REALE, Miguel, entre outros autores da Teoria do Direito.

perspectiva comparada; e, (v) o financiamento por pessoas jurídicas em período não eleitoral (para fins de cobrir despesas geradas pelas campanhas eleitorais e para os partidos políticos por motivos diversos). Já em relação, especificamente, aos trabalhos produzidos na ciência política sobre o financiamento privado, sobretudo o empresarial, Mancuso (2012) identificou que a literatura cinge-se a abordar as seguintes questões: (a) em que medida as doações e os gastos eleitorais afetam o desempenho dos candidatos; (b) se é possível identificar relação entre as contribuições para as campanhas eleitorais e eventuais benefícios auferidos pelos financiadores; e (c) quais variáveis podem explicar as contribuições e os gastos eleitorais (2015). Em síntese, como se pode perceber, os trabalhos que tomam o financiamento privado como objeto de pesquisa, buscam identificar as variáveis explicativas para as contribuições eleitorais, sendo que o investimento eleitoral acaba por se tornar a variável dependente.

Por sua vez, no campo do direito, a despeito do debate acerca do financiamento político encontrar-se presente, dois foram os motivos que impulsionaram maior preocupação dos juristas em relação ao tema: em primeiro lugar, a propositura e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4650 - proposta pelo Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil perante o Supremo Tribunal Federal (STF) -, que questionava os dispositivos da Lei das Eleições e dos Partidos Políticos, relativos à possibilidade de financiamento realizado por pessoas jurídicas e na parte em que dispõem sobre o limite de doação das pessoas físicas; e, em segundo lugar, todos os escândalos de corrupção - noticiados pela mídia e objetos de investigação e julgamento pelo Ministério Público Federal e pela Justiça brasileira nos últimos dois anos - envolvendo grandes empresas que, no que é relevante para a presente pesquisa, foram as grandes protagonistas dos financiamentos empresariais das campanhas eleitorais e da grande maioria dos mandatários.

No entanto, embora a preocupação se manifeste nas discussões travadas nos diversos núcleos de investigação do direito constitucional e do direito eleitoral¹¹, bem como em inúmeros congressos da área jurídica, a produção científica acerca do tema não conta com muita expressividade. Veja-se, por exemplo, que, ao fazer um

¹¹ Refere-se aos núcleos de estudo das Universidades e das comissões especializadas da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB ou das entidades criadas para fins científicos, a exemplo do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral - IBRADE, do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral - IPRADE e da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADep.

balanço sobre a literatura pertinente ao tema, é possível identificar apenas duas autoras como referência na área, as quais abordam a regulamentação do financiamento político em perspectiva comparada (SANTANO, 2016) e a evolução da regulamentação do financiamento eleitoral no Brasil (SCHLICKMANN, 2014).

Assim, a despeito de os trabalhos existentes - tanto na ciência política quanto no direito - serem de significativa importância, ao cotejar o objeto das produções sobre financiamento político no Brasil, infere-se que ainda não há pesquisas que se desenvolvam no sentido de conjugar as duas áreas de conhecimento aqui exploradas para fins de explicar em que medida as instituições - aqui entendidas como o conjunto de regras que disciplinam o financiamento político e órgãos encarregados da fiscalização e aplicação de tais regras - podem afetar o comportamento dos principais atores do jogo político e, portanto, o resultado da dinâmica das doações; daí a relevância do presente trabalho. Ou seja, nesse contexto, a *aplicação* das regras relativas ao financiamento das campanhas eleitorais passa a figurar como variável explicativa do financiamento político, enquanto que este passa a ser a variável dependente.

Desse modo, visando investigar se, comparando-se o financiamento das campanhas eleitorais de 2010 e 2014, considerando que nessa última substanciou-se a instituição das duas novas regras abordadas neste trabalho, materializadas na resolução/TSE n. 23.406, os resultados pretendidos pelo TSE - principalmente em relação ao combate à doação triangulada, de forma a permitir ampla *accountability* dos eleitores e instituições no processo de financiamento das campanhas eleitorais - foram alcançados nas eleições 2014, decidiu-se por estabelecer um comparativo em relação às eleições 2010, quando tais regras ainda não se encontravam presentes na disciplina normativa do financiamento das campanhas eleitorais.

A hipótese motivadora da pesquisa era de que as alterações no regime jurídico aplicável às eleições 2014 haveriam influenciado o comportamento dos principais doadores das campanhas eleitorais, fato que resultaria na relativização do protagonismo dos agentes partidários em relação à alocação de recursos indispensáveis às atividades de campanha. Partia-se do pressuposto de que, em 2010, os partidos políticos figuravam como peças centrais do jogo político, em razão da desnecessidade dos candidatos beneficiados com a "doação oculta"¹² indicarem,

¹² Divergindo-se do que grande parte do divulgado pela mídia e alguns autores da ciência política e do direito eleitoral, mais adiante explicar-se-á que o termo "doação oculta" é incorreto, pelo que

na doação recebida via partidos, a real origem dos recursos financeiros, bem como o nome do doador e o respectivo valor doado na prestação de contas. Ou seja, pensava-se que os partidos políticos, na condição de recebedores e financiadores das campanhas eleitorais, figurariam em 2010 como protagonistas da rede de financiamento eleitorais, uma vez que tinham a intenção de ocultar a verdadeira origem dos recursos investidos. Por consequência, em face da mudança do regime jurídico de prestação de contas da campanha de 2014 - em que, mesmo no caso da doação triangulada, passa o partido a ter o dever de informar para o candidato divulgar a fonte mediata do financiamento (ou seja, o real financiador passa a obrigatoriamente aparecer na prestação de contas de todos os candidatos) - formulou-se a hipótese que os partidos perderiam a centralidade do recebimento de doações, já que, em última instância, o real financiador seria, de todo o modo, identificado.

Para tanto, a pesquisa concentrou-se na base de dados relativa às prestações de contas das campanhas presidenciais de 2010 e 2014, constantes das declarações oficiais apresentadas pelos partidos e candidatos (diretamente ou através dos respectivos comitês financeiros) e apreciadas pelo TSE. Com essa base de dados, por intermédio da técnica da Análise de Redes Sociais (ARS), realizou-se a verificação empírica da hipótese formulada, situando como elemento central da pesquisa o padrão de relacionamento, ou de interação, entre os principais atores do processo de doação/financiamento das campanhas eleitorais - tomando como paradigma não apenas os quantitativos de doadores individuais (agentes), mas também e principalmente o volume de recursos doados - e os partidos políticos, de forma a testar se a premissa da pesquisa confirmar-se-ia.

Como antes explicado, testou-se se a relação proporcional entre o volume de recursos direcionados - fluxo de doação - pelos principais atores (financiadores eleitorais) para os partidos políticos na eleição de 2010 permaneceu, aumentou ou diminuiu na campanha eleitoral de 2014. Para tanto, fez-se a comparação direta entre o volume de recursos destinados aos partidos em 2010 e 2014 - evidentemente, através da atualização dos valores de 2010 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para outubro de 2014, de forma a equalizar os

adotar-se-á o conceito de doação triangulada para descrever o fenômeno no qual o partido recebe a doação do financiador apenas para disfarçar sua origem ao repassar tais recursos para os candidatos, de forma a que, na prestação de contas desses, apenas apareça o partido como financiador.

volumes doados entre 2010 e 2014 de acordo com seu impacto, considerada a realidade de cada campanha eleitoral.

Essa comparação - entre o volume de recursos destinados aos partidos políticos nas eleições 2010 e 2014 -, que foi realizada a partir da análise geral dos dados relativos a ambas as eleições considerando os atores de forma agregada, no intuito de pormenorizar a pesquisa, enfatiza os dados pertinentes às campanhas presidenciais, porquanto trata-se do recorte metodológico utilizado para lançar luz sobre os padrões de comportamento dos financiadores de campanha. Isso por entender-se que o financiamento da campanha presidencial, diante do impacto nacional da esfera do poder em disputa, fornece o quadro mais adequado para a verificação dessa tensão entre identidade explicitada do doador e centralidade dos partidos políticos.

Além dos fatores próprios da segurança fática dos dados de pesquisa - infensos, por exemplo, a realidades regionais que poderiam distorcer essa análise - o sistema constitucional brasileiro impõe um caráter nacional aos partidos políticos, que só podem ter existência legal se forem organizados nacionalmente. Esse contexto, combinado ao fato de o sistema de governo brasileiro ser presidencialista, com eleições periódicas a cada quatro anos, permite que essa (possível ou não) centralidade dos partidos políticos seja testada no processo de financiamento das campanhas eleitorais de modo mais preciso, eis que plenamente possível comparar-se as campanhas de anos diferentes.

Na sequência, e diante do acima exposto, explicar-se-á o fundamento de adotar-se a abordagem teórica do neoinstitucionalismo como suporte analítico da pesquisa e suas respectivas conclusões, valendo destacar que um dos seus postulados essenciais - de que as instituições determinam os comportamentos dos atores envolvidos, em especial a abordagem da escolha racional - servirão para demonstrar de que modo as específicas instituições abrangidas pela presente pesquisa - a exemplo do plexo normativo específico do financiamento das campanhas eleitorais e de sua administração pela Justiça Eleitoral - na ocasião em que alteram “as regras do jogo”, são capazes de determinar comportamentos.

2.1 O NEOINSTITUCIONALISMO COMO ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

Para que qualquer investigação tenha condições de converter a dinâmica do real na linguagem própria de cada campo científico, é imprescindível que a interpretação, descrição, ou explicação acerca dos apanhados da pesquisa seja realizada a partir da escolha de uma abordagem teórico-metodológica capaz de conferir suporte à análise pretendida.

Considerando que o trabalho em questão investiga, comparativamente, o padrão de interação estratégica entre financiadores e financiados nas eleições gerais de 2010 e de 2014, tomando como variável explicativa, para eventual mudança no comportamento dos atores, a alteração das regras relativas ao financiamento eleitoral (levadas a efeito pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2014), entende-se que a abordagem teórico-metodológica mais adequada para o presente trabalho consiste naquela que opera os mecanismos institucionais como variável independente da interação entre os atores envolvidos no financiamento das campanhas eleitorais; por isso, consoante adiantado na parte introdutória, a formulação da hipótese e o desenvolvimento da pesquisa partiram da perspectiva neoinstitucionalista.

É que, conforme explica Tomio (2007, p. 3),

“As diversas perspectivas analíticas conhecidas como neoinstitucionalistas identificam as *instituições* (compreendidas como elementos autônomos) enquanto *variáveis independentes* com capacidade explicativa sobre os resultados políticos concretos e determinação sobre alguns traços do comportamento sócio-político dos indivíduos e dos grupos” (grifos no original)

Note-se que, diferente das análises que se centram nos condicionantes sociais dos eventos políticos (os grupos, as classes, a estrutura econômica, a estratificação social, a cultura política), a abordagem neoinstitucionalista encara as instituições como relevante categoria a influenciar os resultados políticos; ou seja, para os adeptos da perspectiva institucionalista, “**instituições contam**” (grifou-se) (PERISSINOTTO, 2004).

Conforme atentou Perissinotto (2004), na Ciência Política contemporânea, encontra-se presente forte tendência em utilizar o instrumental teórico do neoinstitucionalismo para a análise dos fenômenos políticos. Segundo o autor, à parte as críticas que devem ser feitas em relação ao uso excessivo e puramente formalista do método, há que se reconhecer que a abordagem neoinstitucionalista

muito contribuiu com as análises pertinentes à ciência política, porquanto proporcionou a descoberta de resultados que haviam sido subestimados pelos pesquisadores da política; por isso, conforme constata Perissinotto (2004, p. 204), graças ao instrumental teórico do institucionalismo, hoje, “sabe-se muito mais sobre o funcionamento das instituições e dos seus impactos sobre os fenômenos políticos do que se sabia há dez ou vinte anos”.

A partir de um balanço da literatura, é possível, em certa medida, afirmar que, a despeito da perspectiva neoinstitucionalista contar com três abordagens distintas (a da escolha racional, da teoria das organizações e do institucionalismo histórico. Cf. IMMERGUT, 1998), os autores adeptos dessa perspectiva partem de um postulado geral. É que, ao desconsiderar os traços característicos de cada abordagem e tomando como referência apenas seu núcleo comum, percebe-se que a teoria neoinstitucionalista surgiu como uma resposta às proposições teórico-metodológicas do “comportamentalismo”, corrente predominante na ciência política e na sociologia política norte-americanas no período compreendido entre 1950 e 1960 (PERISSINOTTO, 2004).

De acordo com os filiados do “comportamentalismo”, a única maneira de analisar cientificamente os fenômenos políticos consistia no estudo de comportamentos observáveis, por que apenas estes – os comportamentos expressados pelos indivíduos – seriam a fonte empírica apta a revelar as verdadeiras preferências dos atores políticos e a intensidade de tais preferências (PERISSINOTTO, 2004, p. 207). Ou seja, conforme afirma Immergut (1998, p. 6), “for all intents and purposes, the expressed preferences are the real preferences of any individual; preferences are revealed through behavior”¹³.

Por seu turno, a perspectiva institucionalista preocupa-se em diferenciar as reais preferências daquelas que se expressam através do comportamento dos atores. Além disso, diferentemente do “comportamentalismo”, que encara as instituições apenas como um espaço onde se manifestam as preferências, para o neoinstitucionalismo, “as instituições afetam tanto o conteúdo quanto a ordenação das preferências e o que os atores dizem preferir pode não coincidir com suas preferências reais, **mas sim com aquilo que é possível preferir num dado contexto institucional**”. (grifou-se) (PERISSINOTTO, 2004, p. 207).

¹³ Para todos os efeitos, as preferências expressas são as preferências reais de qualquer indivíduo; preferências são reveladas através do comportamento. Tradução livre.

Ademais, convém lembrar que, para os institucionalistas, além de as instituições afetarem as preferências dos atores políticos, elas também influenciam a formação de interesses e a capacidade dos atores em defender seus interesses e conveniências no interior do sistema político (PERISSINOTTO, 2004). Logo, pode-se inferir que as instituições são fundamentais para fins de compreender a ação estratégica dos atores no momento em que tomam as mais diversas decisões de impacto na sociedade, em especial as políticas.

De acordo com Elster (1994, p. 174), as instituições, que podem ser definidas como “mecanismos de imposição de regras”, existem para impedir, na medida do possível, que a sociedade perca seus paradigmas de desenvolvimento e avanço (desde que, conforme alerta Elster (1994), também existam outros mecanismos para evitar que as próprias instituições se desfaçam). Assim, para assegurar tanto a coesão social quanto o funcionamento das instituições, o objetivo das regras impostas consiste em direcionar o comportamento dos indivíduos ou grupos”. Nesse sentido, à luz do institucionalismo, mas no contexto da abordagem da escolha racional, Lane e Ersson (2000, p. 27) explicam que “na institution is a **norm** that is upheld in behaviour by means of sanctions. Organizations, obviously, do have rules that are combined with sanctions. Institutions are essential to organization, as they could not operate without them”. (grifou-se).¹⁴

Vale mencionar que, para Elster (1994), a depender da natureza da sanção, as instituições podem ser privadas ou públicas. A título de exemplo, as privadas podem incluir regras de comportamento adotadas em empresas, universidades, organizações religiosas e sindicatos, sendo que a mais significativa sanção consiste na expulsão do grupo; por sua vez, as instituições públicas (que são as relevantes para a presente pesquisa), que sempre respaldam suas sanções (taxas, multas e até prisão) em um sistema de aplicação de leis, podem incluir a produção de normas pela Administração Pública, o Parlamento, a Suprema Corte, enfim, todo o aparato estatal. Importa salientar que a imposição das regras pode se materializar por meio dos mais variados atos, tais como políticas públicas, atos administrativos, leis, decisões judiciais, regulamentos, etc.

¹⁴ Uma instituição é uma norma que é mantida no comportamento por meio de sanções. Organizações, obviamente, têm regras que são combinadas com sanções. Instituições são essenciais para organização, tal como essa não poderiam operar sem aquelas. Tradução livre.

No que é relevante para a presente pesquisa, tendo em vista que se busca, à luz da análise comparativa entre os contextos institucionais das eleições gerais de 2010 e de 2014, capturar a racionalidade dos agentes (partidos políticos, candidatos, pessoas físicas e jurídicas) com a finalidade de verificar como estes estabelecem suas estratégias a partir da alteração das “regras do jogo”, a interpretação dos dados partirá da perspectiva neoinstitucionalista, mas, em especial, com foco na abordagem da escolha racional.

Nesse ponto, no que diz respeito à definição de instituições no contexto da perspectiva neoinstitucionalista (em especial da abordagem da escolha racional), utilizar-se-á o termo "instituições" para se referir a toda regra e/ou norma que conte com a habilidade de constranger o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, levam em consideração a existência de tais regras e/ou normas para orientar seu comportamento (LANE; ERSSON, 2000). As instituições, portanto, na medida em que visam determinado comportamento, podem afetar a ação dos indivíduos de diversas maneiras, tal como os forçando ou induzindo a agirem de certa maneira, conforme apontado por Elster (1994); no mesmo sentido, Ferejohn e Pasquino (2001), em trabalho que aborda os conceitos de racionalidade em teoria política, afirmam que as instituições políticas e sociais consistem em mecanismos que buscam regular ou direcionar as atividades dos atores que, por seu turno, respondem de modo previsível a seus comandos.

Na linha do afirmado por Perissinotto (2004, p. 209), “para o institucionalismo de escolha racional, o contexto institucional (as regras do jogo) é a variável independente que explica a conduta dos atores racionais. O comportamento dos atores é visto, então, como uma resposta ótima ao contexto em que ele está inserido”. Nesse diapasão, Elster (1994, p. 41) sustenta que a teoria da escolha racional visa encontrar os melhores meios para fins já determinados, o que sugere que o “agir racionalmente” é uma maneira de “adaptar-se otimamente às circunstâncias”.

Ou seja, os agentes, quando visam dado resultado, levam em conta o arranjo institucional existente, que moldará as possibilidades de ação e interação entre os atores, para daí calcular a melhor estratégia (meio) para se chegar ao fim que se pretendia. Por essa razão, na medida em que as instituições moldam as possibilidades de escolha dos atores, porquanto estabelecem mecanismos de constrangimento à ação, elas visam tornar o “agir racional” dos atores previsível.

Logo, conforme bem colocado por Perissinotto (2004), deve a análise dos resultados políticos partir do contexto institucional para, na sequência, compreender a conduta dos atores racionais. À luz desse instrumental teórico, recorrendo à teoria da escolha racional para o desenvolvimento da pesquisa, formulou-se a hipótese de que, com as alterações das regras do jogo nas eleições 2014, sobretudo em relação à impossibilidade de se fazer a doação triangulada sem identificação do doador original pelo candidato beneficiado—que servia, supostamente, para não identificar o intermediador do repasse financeiro -, diferente do cenário presente nas eleições 2010, os agentes partidários perderiam a centralidade na alocação e distribuição dos recursos. Isso porque se partia da premissa de que, nas eleições 2010, a centralidade do agente partidário no financiamento eleitoral justificava-se na medida em que, por ser permitida a doação triangulada, os financiadores, para não serem identificados, estrategicamente, manifestavam preferência por doar para os partidos políticos e deixar que estes, por sua vez, repassassem a contribuição para o candidato que supunham contar com maior chance de êxito - mesmo que, previamente à doação, já houvesse decisão do agente doador de direcionar o recurso doado a um determinado candidato.

Por consequência, se, por conta da resolução/TSE n. 23.406 de 2014, passou a ser necessária a identificação, na prestação de contas, da real fonte do recurso repassado pelos partidos políticos (mesmo que através da intermediação desses), no contexto institucional das eleições 2014, pensava-se que a preferência dos doadores em contribuir para os partidos seria alterada. E, por isso, já que, de todo modo, a origem dos recursos seria revelada, os financiadores não mais utilizariam da estratégia de doar para os partidos e, por isso, doariam diretamente para o candidato, fato que demonstraria que a nova regra funcionou como um mecanismo de constrangimento à ação dos doadores e que, portanto, influenciou no comportamento tornando-os mais previsíveis.

Destarte, partindo-se do postulado central do neoinstitucionalismo – de que as instituições afetam o comportamento dos atores –, os dados referentes às prestações de contas das campanhas de 2010 e 2014 (filtro metodológico estabelecido no presente trabalho) serão interpretados à luz dessa perspectiva, com ênfase na abordagem da escolha racional. Isso porque, a partir da hipótese formulada, o trabalho busca colocar em teste a reação dos agentes frente aos constrangimentos institucionais operados pelo TSE através da resolução 23.406, de

modo a capturar a racionalidade da formação de suas preferências e, por consequência, como tais preferências refletiram na interação estratégica dos atores.

Inclusive, levando em consideração a relação entre instituições e comportamento, desde logo, convém mencionar que em seção específica do trabalho (capítulo 3) será abordada a questão da *accountability*. A pertinência de já se adiantar o tema é em razão de que se supunha que o mecanismo institucional de constrangimento apto a influenciar o comportamento dos atores estaria no estabelecimento, pelo TSE, das regras que tornam o processo político mais transparente e, portanto, controlável pelo eleitor. É que, diante da possibilidade de maior *accountability*, mecanismo à disposição do cidadão para que este possa escolher racionalmente suas preferências políticas, supunha-se que financiadores e financiados, cientes da modificação do contexto, alterariam seu comportamento estratégico em relação às doações e, por isso, já não mais concentrariam suas doações para os partidos políticos. Conforme alerta Przeworski (2006), à luz do estudo das instituições democráticas, a questão central das discussões está em como - por meio de quais mecanismos - induzir os atores a realizar o comportamento que mais seja compatível com os interesses da coletividade.

Enfim, se como ressalta Elster (1994), tratar de instituições nada mais é do que tratar acerca dos indivíduos que interagem uns com os outros e com pessoas externas às instituições, certo é que, para se investigar a influência do novo arranjo institucional no padrão de interação/relacionamento entre os agentes, necessário se faz a utilização de uma técnica de pesquisa capaz de revelar a formação da ação estratégica entre os atores; daí a importância da Análise de Redes Sociais, que passa a ser explicada no tópico seguinte.

2.2 A ANÁLISE DE REDES SOCIAIS (ARS) COMO TÉCNICA DE PESQUISA EMPÍRICA

No tópico anterior, em que se cuidou da exposição da abordagem teórico-metodológica que respalda a presente pesquisa - o neoinstitucionalismo -, explicou-se que só é possível traduzir o real em estudo científico se a interpretação e a descrição dos dados coletados forem realizadas por meio de uma teoria que seja capaz de esclarecer a relevância da pesquisa (estudo dos fenômenos políticos por

meio das instituições como mecanismos de constrangimento ao comportamento dos atores) e de fornecer um método que explique os resultados políticos identificados.

Contudo, se é certo que a escolha de uma abordagem teórico-metodológica é imprescindível para conferir suporte analítico à pesquisa, também é certo que não há como analisar os dados sem se socorrer de uma técnica adequada à metodologia empregada a tal pesquisa; ou seja, a análise dos dados somente se faz possível após a passagem de tais apanhados pelo filtro da técnica mais apropriada ao objetivo do trabalho.

A presente pesquisa objetivava, a partir da análise dos dados contidos nas prestações de contas relativas às eleições gerais de 2010 e de 2014, verificar se, com a implementação das novas regras instituídas pelo TSE nas eleições 2014, houve alteração no padrão de relacionamento dos atores (financiadores e financiados) em relação ao contexto institucional de 2010, ocasião em que tais regras eram inexistentes. Assim, para fins de verificar em que medida as "novas regras do jogo" influenciaram o comportamento dos atores e, pois, interferiram no padrão de interação entre eles, utilizou-se na presente pesquisa a técnica da análise de redes sociais (ARS).

Isso porque, no estudo das relações sociais, essa técnica dá condições de que se investigue os grupos de atores - individuais e coletivos - e as respectivas conexões que estes estabelecem entre si. Ou seja, a ARS, de modo sofisticado e graças à intensa evolução da informática, trabalha com dados relacionais. Desse modo, da análise do conjunto de vínculos que formam uma rede social, é possível identificar estruturas de poder relacionadas a recursos materiais ou simbólicos - tais como os recursos econômicos, políticos, culturais, entre outros (DEGENNE; FORSE, 2007 *apud* CERVI; HOROCHOVSKI & JUNCKES, 2015).

Entretanto, conforme advertiu Marteleto (2001, p. 72), é importante ter em mente que a ARS não constitui um fim em si mesma e, por isso, essa técnica consiste tão somente em um meio de investigação que, através de uma análise estrutural, é capaz de demonstrar "em que a forma da rede é explicativa do fenômeno analisado"; não por outra razão a ARS deve estar aliada à uma abordagem teórico-metodológica que dê conta de interpretar e descrever as revelações por ela geradas.

O interessante da ARS como técnica de pesquisa é que esta, assumindo o caráter relacional da dinâmica da realidade, "ênfatiza a posição dos atores nos

conjuntos de vínculos que conformam os grupos sociais" (CERVI; HOROCHOVSKI & JUNCKES, 2015, p. 82). Isto é, essa técnica, ao focar nos padrões de interação entre os atores, toma como unidade de análise o conjunto de indivíduos e os vínculos entre eles. Consoante explicam Cervi e Horochovski & Junckes (2015, p. 81) a partir do trabalho de Degenne e Forsé (2007), tendo em vista que o foco incide sobre as relações, "o ator individual ou coletivo constitui-se não por si só, mas nas relações diretas e indiretas que estabelece com outros atores em variados círculos de sociabilidade que **determinam suas posições e papéis**" (grifou-se).

Assim, uma vez aplicada essa técnica para analisar os dados constantes das prestações de contas pertinentes às eleições 2010 e 2014, é possível identificar, por meio da formação da rede relativa a cada eleição, a posição dos agentes partidários em relação aos outros atores da rede de financiamento eleitoral. Com isso também é possível demonstrar, através de análise agregada, se, com a mudança do contexto institucional, houve alteração nos padrões de relacionamento e interação entre os atores.

Delineado todo o caminho da pesquisa, na próxima seção, para fins de expor o quadro da problemática em torno do financiamento eleitoral, passa-se a cuidar dos aspectos teóricos da temática e, após, abordar-se-á a relação entre prestação de contas e transparência e, ainda, situar-se-á o leitor acerca das inovações instituídas pela resolução/TSE n. 23.406, objeto do presente estudo.

3 O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

O financiamento das campanhas eleitorais, como já se afirmou, em razão de não raras vezes estar associado a situações de corrupção e ao uso de recursos financeiros para fins ilegítimos, constitui tema que guarda espaço para acirradas discussões em diversos campos do conhecimento e nas mais variadas experiências democráticas do mundo; e, exatamente por se tratar de assunto controverso, é fato notório que não há consenso entre os estudiosos do tema em relação à melhor forma de custeio das atividades relacionadas ao processo democrático.

Por outro lado, embora o consenso não incida sobre a temática, todos os atores envolvidos no debate reconhecem que não há como se conceber uma campanha eleitoral que prescindia de alguma forma de custeio, porquanto a competição política, que se perfaz na angariação de votos através do convencimento do eleitor, apenas viabiliza-se por meio da utilização de recursos materiais, seja em menor ou maior medida; e, além disso, todos admitem “o peso que o poder econômico pode representar na formação da decisão dos eleitores, parlamentares e gestores e, por consequência, a preocupação em regular as fontes e modos de financiamento” (ARAÚJO, 2004).

Assim, diante do consenso acerca da imprescindibilidade de utilização de recursos financeiros no processo político, bem como da necessidade de que haja um regramento para disciplinar a utilização do dinheiro na política, quase todos os países adotam regras, que variam de acordo com o contexto local, visando regulamentar o financiamento político. A despeito de as regras pertinentes à questão variarem significativamente de um país para o outro¹⁵ (no que toca à exigência de transparência, previsão de teto para doação, limite de arrecadação e gastos, etc.), os modelos de financiamento não variam tanto, pois podem adotar, em geral, o

¹⁵ Os sistemas de regulamentação do financiamento político podem adotar inúmeras variáveis e, por isso, ao mesmo tempo em que podem tornar-se mais controláveis em razão da presença de mecanismos que possibilitam maior transparência e limite ao uso abusivo de recursos financeiros, podem ser extremamente complexos em razão da quantidade de regras aplicáveis. (BOURDOUKAN, 2009). São exemplos das variáveis que podem incidir sobre a regulamentação do financiamento político: (i) gastos: atores responsáveis; quais os limites; prazos para efetuar os gastos; necessidade de prestar contas e (ii) receitas: fontes permitidas; limites e prazos para arrecadação; detalhamento da origem na prestação de contas.

sistema de fonte apenas privada, de fonte exclusivamente pública ou, ainda, de fonte mista (privada e pública).

No tocante às possíveis vantagens do sistema privado de financiamento eleitoral, afirma Cervi (2010) que este modelo pode assegurar a manutenção do contato entre a sociedade civil e as instituições representativas, o que leva a inferir que o sistema em questão pode ser considerando um meio para aproximar os cidadãos do processo político. Entretanto, embora seja possível identificar vantagens na adoção do modelo privado de financiamento político, não se pode perder de vista que a excessiva contribuição de ordem privada pode figurar como óbice à igualdade de oportunidades no processo político (CERVI, 2010).

Ao considerar esse cenário, Cervi (2010) preocupa-se em verificar se todas as fontes privadas seriam uma ameaça à igualdade de oportunidades durante a corrida eleitoral e, em sua pesquisa, parte da hipótese de que apenas as contribuições de pessoas jurídicas seriam responsáveis por gerar a desigualdade de condições financeiras entre os atores do processo eleitoral.¹⁶ Ao final, em primeiro lugar e na linha do que diversos trabalhos já demonstraram, constata que o dinheiro faz diferença no processo eleitoral. Isso porque identificou que as campanhas eleitorais que obtiveram êxito em auferir o maior volume de recursos financeiros tenderam a adquirir mais votos e, por isso, tiveram maiores chances de vitória, independentemente da ideologia partidária (CERVI, 2010). Nesse particular, convém fazer menção a relevante trabalho que, utilizando-se da técnica de pesquisa empregada neste trabalho para analisar a rede de financiamento das eleições de 2010, demonstra que os principais doadores conectam preferencialmente partidos competitivos, mesmo que eles estejam em campos opostos na disputa eleitoral (CERVI; HOROCHOVSKI & JUNCKES, 2015).

Voltando ao trabalho de Cervi (2010), constatou o autor que o percentual de doações de pessoas jurídicas, em relação aos votos válidos obtidos pelos candidatos à prefeitura das 26 capitais do Brasil, teve maior impacto do que o total dos demais recursos da campanha, o que, segundo Cervi (2010), é fato preocupante na medida em que o dinheiro de empresa não tem ideologia partidária, conforme demonstrou o resultado da pesquisa.

¹⁶ Registra-se que, para testar a hipótese formulada, o cientista político utilizou as informações contidas nas prestações de contas de todos os concorrentes a prefeito das 26 capitais de Estado no ano de 2008.

Diante da confirmação de sua hipótese – de que apenas as contribuições de pessoas jurídicas interferem na igualdade de chances no processo eleitoral -, Cervi (2010) sugere a limitação das doações tão somente a pessoas físicas; isto é, eliminando a possibilidade de empresas e entidades com personalidade jurídica realizarem doações. Essa posição, defendida por Cervi (2010), vai se tornar o paradigma institucional a partir das eleições de 2016, pois recente decisão do Supremo Tribunal Federal, tomada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650, tornou todo e qualquer financiamento empresarial das campanhas eleitorais e dos partidos políticos como ilegal. Importante, nesse caso, notar que os legisladores tentaram, por todos os meios, manter alguma forma de financiamento empresarial nas campanhas eleitorais, inclusive tentando incluir, quando da votação final da mini-reforma política em 2015, um dispositivo autorizando que pelo menos os partidos pudessem receber doações de pessoas jurídicas; entretanto, a então Presidente Dilma Rousseff, pressionada direta e publicamente pelos Ministros do STF, vetou esse dispositivo.

Nesse mesmo sentido, Muñoz (2013), no contexto da regulamentação do financiamento dos partidos políticos na Espanha, ainda quando em vigência o sistema adotado em 2007 (e reformado em 2012), defendia, à luz dos princípios da transparência, da igualdade de oportunidades e do fortalecimento das relações entre os partidos e a sociedade, uma ampla reforma do sistema de regulamentação espanhol. Uma das propostas formuladas pelo constitucionalista espanhol referia-se à implantação de um modelo de “financiamento cidadão”, tal como já implantado pela legislação belga desde 1994, pela francesa desde 1995 e pela legislação canadense desde 2003. Portanto, propunha Muñoz (2013) que houvesse a modificação da legislação espanhola para fins de proibir as contribuições de pessoas jurídicas, o que acabou ocorrendo com a reforma operada no ano de 2015, quando se proibiu integralmente a possibilidade de pessoas jurídicas doarem para partidos políticos e campanhas eleitorais (SANTANO, 2016a).

Fundamenta Muñoz (2013) que, partindo de uma análise mais superficial relativa à problemática do financiamento político das democracias modernas, pode-se explicar essa proibição como uma resposta advinda da luta contra a corrupção, constituindo-se a proibição de doação de pessoas jurídica em instrumento para evitar a troca de favores. No entanto, adverte Muñoz (2013) que o fundamento para tal proibição pode ser muito mais profundo, concluindo o autor que, ao se vedar a

realização de contribuições por pessoas jurídicas, não se está limitando o direito de participação política destas, pois as pessoas jurídicas não são titulares de direitos políticos e, portanto, não devem influir no processo político. Por fim, ainda na perspectiva do “financiamento cidadão”, sustenta Muñoz (2013) a necessidade de haver o fomento, através do estabelecimento de incentivos fiscais por parte do Estado, às pequenas contribuições dos cidadãos; fator que seria útil para garantir uma equilibrada concorrência política (2013).

Em resposta à proposta de Muñoz (2013), Santano (2016a), ao rebater os fundamentos lançados pelo constitucionalista espanhol, expõe outra visão a respeito do financiamento político por pessoa jurídica. Segundo a autora, ainda que atualmente tais contribuições sejam frequentemente relacionadas a problemas como a corrupção, o tráfico de influência e até a indevida interferência no processo de implementação de políticas públicas, a questão é muito mais complexa do que parece (SANTANO, 2016a).

Sustenta Santano (2016a) que a participação política não deve ser considerada apenas no sentido formal, porquanto, para tornar-se efetiva, sobretudo no contexto de uma democracia capitalista, há que se reconhecer seu conteúdo e substância, conferindo, assim, um sentido que se dirige para além de sua face de direito fundamental individual; ou seja, para além do mero direito de voto. Portanto, se encarada como uma ação política que visa influir na agenda do país e na tomada de decisões, a participação política inevitavelmente traz os grupos de interesse para o centro do debate; daí a necessidade de se reconhecer o fato de que tais grupos integram a sociedade civil, *“no siendo ni siquiera democrático excluirlos sumariamente del proceso gubernamental o de decisión”* (SANTANO, 2016.). Nesse diapasão, afirma que:

El problema que involucra los grupos de presión en la política no es la posibilidad de apoyar sus reivindicaciones por medio de recursos económicos para los partidos o campañas que encampen sus pretensiones, sino más bien el abuso de su poder económico o el intento de compra de agendas públicas, algo que, en definitiva, se condena y que no hace parte de ningún tipo de participación política legítimamente democrática (SANTANO, 2016.a)

Destarte, embora a autora seja contra a proibição do financiamento político por pessoas jurídicas, uma vez que, nas democracias capitalistas, as contribuições econômicas para partidos ou campanhas eleitorais constituem-se em uma das

formas de participação política, a autora admite que, por vezes, pode ocorrer a indevida interferência do dinheiro na política, o que, inquestionavelmente, deve ser combatido.

Para tanto – combater a influência indevida do dinheiro na política -, sugere Santano (2016a) que o controle das contribuições privadas seja reforçado, bem como que a aplicação das sanções previstas na legislação regente do financiamento político seja efetiva. Além disso, deve haver o fortalecimento do regime democrático por intermédio de ampla transparência e publicidade. Nessa mesma linha é o entendimento de Salgado (2010), para quem a solução para afastar problemas como o uso abusivo do poder econômico, a corrupção e o desequilíbrio na igualdade entre os candidatos na disputa eleitoral, não consiste na extinção do financiamento privado das campanhas eleitorais, pois, o caminho deve ser o máximo controle dos recursos e a identificação de sua origem.

Nesse ponto, Speck (2014) alerta para o fato de que apenas controles estatais rígidos não são suficientes para conter a indevida utilização do dinheiro no processo político, pois o equilíbrio em relação à influência econômica na política “depende essencialmente da cobrança da sociedade por padrões de comportamento mais éticos e condizentes com o interesse social”, de modo que, muito além da necessária fiscalização das contribuições por órgãos estatais, devem estar presentes mecanismos que permitam uma vigilância constante da sociedade em relação aos interessados em investir no processo eleitoral.

Agora, se há aqueles que, embora considerem desejável a contribuição financeira dos cidadãos - advogando pela exclusão tão somente das contribuições realizadas por pessoas jurídicas -, por outro lado, há também quem possua posicionamento ainda mais radical. É o caso de Nino (1996) e Arato (2002), que sugerem a completa extinção do financiamento político¹⁷ privado. Sustentam que uma vez permitida a ampla influência do capital na política, a distorção da representação e o enfraquecimento da cidadania são inevitáveis, porquanto se aproxima da real possibilidade de participar da disputa eleitoral apenas candidatos ligados a grupos economicamente fortes (NINO, 1996); bem ainda, acaba por incidir na arena política a inevitável compensação (ou troca de favores), entre os candidatos beneficiados (agora mandatários) e as fontes responsáveis por injetar

¹⁷ Utiliza-se a expressão financiamento político para fins de abarcar tanto o financiamento das campanhas eleitorais quanto o financiamento dos Partidos Políticos.

dinheiro na respectiva campanha eleitoral (ARATO, 2002). Por tais razões, os autores defendem o sistema público de financiamento político.

Como se pode perceber, o financiamento público, por diversas vezes, é apontado como um meio para combater a corrupção. Não é à toa que, conforme adverte Boudoukan (2009), inúmeras reformas que adotaram o financiamento público ou fortaleceram seus mecanismos operaram-se após a deflagração de crises institucionais envolvendo casos de corrupção relacionados à indevida influência de interesses econômicos na política. Os que advogam pela adoção do financiamento público como instrumento de combate à corrupção sustentam que as subvenções públicas impediriam a relação de dependência entre partidos políticos e os atores econômicos que o custeiam.

Desse modo, o financiamento público solucionaria o problema em questão na medida em que propiciaria autonomia financeira aos partidos políticos, os quais, por sua vez, teriam condições de disputar eleições, fazer a manutenção de sua organização interna entre os períodos eleitorais e, ainda, governar sem a necessidade de responder às demandas daqueles que o favoreceram economicamente (BOURDOUKAN, 2009). Todavia, adverte Bourdoukan (2009) que a adoção do financiamento público como instrumento de combate à corrupção trata-se de uma solução bastante falaciosa, pois, enquanto a vantagem em relação ao recebimento de potenciais recursos de ordem privada superar os riscos inerentes a tal conduta, possivelmente os partidos e candidatos continuarão – clandestinamente – buscando recursos privados para juntar aos subsídios públicos recebidos pelo Estado, o que obviamente não evita a interferência desproporcional de interesses econômicos e o problema da corrupção (BOURDOUKAN, 2009). Por esse motivo, a autora defende que, mesmo no sistema público de financiamento político, a única saída para o enfrentamento dos problemas acima referidos seria o estabelecimento de um regramento claro, em que houvesse a previsão de um rigoroso controle das finanças partidárias e de sanções para os que infringissem as regras. Ou seja, a solução seria exatamente a mesma que funcionaria para os sistemas que admitem o financiamento privado.

Ainda, outro argumento daqueles que defendem o modelo de financiamento público de campanhas eleitorais é no sentido de que a infusão de receita pública no processo político operaria a oxigenação da competição eleitoral, uma vez que encorajaria outros atores a participarem do processo político (CERVI, 2010). Nesse

contexto, convém mencionar que a existência de subsídio público para fins de custeio das atividades políticas, pode - pelo menos na teoria - assegurar maior participação do gênero feminino no processo político, pois confere às candidatas um valor mínimo de financiamento. Aliás, visando nivelar o jogo político, aproximadamente um terço dos países da América Latina destacaram uma reserva de recursos públicos para fins de promover a igualdade de gênero (ZOVATTO, 2015).¹⁸

Além disso, argumentam que o financiamento público asseguraria maior igualdade de chances entre os candidatos em disputa. Contudo, essa argumentação é bastante frágil, pois, segundo aponta Zovatto (2005), algumas experiências em outros países demonstram que o sistema público *exclusivo* de custeio da atividade política pode engessar o sistema partidário, obstando, assim, o aparecimento de novas agremiações. Nesse mesmo sentido é a opinião de Salgado (2015), para quem a adoção do sistema de financiamento puramente público pode ensejar o domínio estatal sobre a possibilidade de alternância no poder.

Note-se que, na regulação desse modelo de financiamento, a depender dos critérios adotados para o repasse das receitas aos partidos políticos, os maiores (e com mais força) podem ser favorecidos, ao passo que os partidos menores - eventualmente - podem ficar sem condições de inserir-se no jogo político, tendo em vista que a distribuição dos recursos públicos é feita desigualmente. É o caso do Brasil que, possuindo um sistema misto de financiamento político (público e privado), ao basear-se no princípio proporcional, toma o tempo passado como critério para o repasse dos recursos estatais aos partidos políticos.¹⁹ Como consequência à adoção desse critério, tem-se que os partidos maiores e mais estabelecidos saem favorecidos (BOURDOUKAN, 2009). Mas, vale frisar que, levando em consideração os diversos países do mundo, não existe apenas uma forma de financiamento público, sendo que as diferentes formas variam de acordo com critérios alocativos,

¹⁸ No Brasil, a Lei dos Partidos Políticos prevê que os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política do partido, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

¹⁹ De acordo com a atual redação do art. 41-A da Lei n. 9.906/95 (Lei dos Partidos Políticos), do total do Fundo Partidário: (i) 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e (ii) **95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.** (grifou-se)

de elegibilidade e até da proporção do financiamento público em relação ao privado²⁰.

Adicionalmente, ainda em relação às desvantagens do financiamento exclusivamente público e também considerando o financiamento privado sem a possibilidade de doação por pessoa jurídica (tal qual passou a ser o modelo de financiamento político no Brasil a partir de 2015)²¹, convém mencionar o alerta de Santano (2016a), para quem a proibição de contribuições privadas, sobretudo de pessoas jurídicas, além de não combater o financiamento irregular, acaba por ocultá-lo da vigilância dos eleitores; por consequência, fica ainda mais difícil ter ciência acerca de quem participa do financiamento dos partidos e candidatos, prejudicando sobremaneira a decisão do voto.

Questão interessante a merecer destaque refere-se à hipótese testada na pesquisa de Bourdoukan (2009), segundo a qual, nas democracias contemporâneas, o modelo público de financiamento político trata-se de uma característica dos países que adotam o sistema eleitoral proporcional, enquanto que, nos países que possuem o sistema eleitoral majoritário, há a predominância do financiamento privado. Logo, os sistemas eleitorais seriam as variáveis explicativas dos modelos de financiamento político adotado nos países. De acordo com os resultados da pesquisa da autora, a hipótese se confirma²².

Veja-se o caso do Brasil que, ao combinar dois sistemas eleitorais (proporcional e majoritário), a um só tempo, também conjuga os modelos de financiamento político público e privado. Nesse ponto, cumpre mencionar que, nas notas conclusivas do manual sobre financiamento político editado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em parceria com o IDEA (2015), consta que a combinação dos sistemas de financiamento público e privado é preferível, sendo, inclusive, recomendada pelo Conselho da Europa. Contudo, também consta das notas conclusivas que "não há nenhuma razão estereotipada para níveis ideais de financiamento político público e privado; **o equilíbrio adequado deve ser determinado pelo contexto**" (grifou-se) (FGV; IDEA, 2015).

²⁰ Para um maior aprofundamento do tema, conferir Bourdoukan (2009).

²¹ Importante notar que o sistema de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, à partir de 2015, será misto com restrições, pois apenas aceitará contribuições de pessoas físicas e o uso do fundo partidário, diante da decisão do STF na ADI 4.650, e suas repercussões na Lei 13.165/2015 e demais instrumentos legais.

²² Nesse diapasão, também vale citar o trabalho de Ohman (2015), que coloca a estrutura governamental (presidencialismo *versus* parlamentarismo) como um dos fatores determinantes para a forma de regulamentação do financiamento político.

A grande questão é que em diversos países do mundo, em que pese o regime normativo do financiamento político possa assumir diversas peculiaridades, toda a gama de regras possíveis tem se mostrado insuficiente para afastar os múltiplos problemas advindos da indevida influência do dinheiro na política, motivo dos inúmeros escândalos noticiados em diferentes países, incluindo o Brasil.

3.1 OS MODELOS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA VIGENTE NAS ELEIÇÕES DE 2010 E 2014 NO BRASIL

A cada crise deflagrada por conta dos escândalos ligados ao financiamento político, os países procuram, como meio de reagir ao problema, modificar radicalmente a legislação que regulamenta o custeio do processo político. No contexto brasileiro não é diferente. Como lembra Araújo (2004), no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, discute-se a situação do financiamento das campanhas eleitorais, intensificando o debate e levando-se a efeito uma reforma radical no sistema de financiamento político após a crise irrompida em razão dos escândalos que motivaram o impedimento do então Presidente Fernando Collor de Melo. Assim, na tentativa de conferir solução a uma situação concreta, a partir das eleições de 1994, passou a ser permitida a doação de pessoas jurídicas no processo político²³.

Em atenção à crise vivenciada no início da década de 90, com o advento da Lei n. 9.504 de 1997, a chamada Lei das Eleições, consolidou-se a nova sistemática de financiamento das campanhas eleitorais, que estabeleceu a forma *mista* de financiamento das eleições, isto é, que admite a utilização de recursos financeiros advindos tanto do Estado quanto de fonte privada (pessoas físicas e jurídicas).²⁴ Antes de adentrar a explicação de como ocorre cada uma das modalidades de financiamento eleitoral, cumpre mencionar que, de acordo com a normativa em comento, a origem dos recursos financeiros destinados às campanhas eleitorais consistia nas seguintes: repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário;

²³ O escândalo de corrupção (chamado pela mídia de “Esquema PC”), que levou ao impedimento do então Presidente Collor e resultou na alteração da legislação eleitoral para permitir a doação de pessoa jurídica para as campanhas eleitorais, será mais bem explicado no próximo tópico.

²⁴ Importa salientar que essa sistemática teve vigência até as eleições 2014, de modo que a presente pesquisa, que parte da análise dos pleitos de 2010 e 2014, foi desenvolvida exatamente à luz do modelo de financiamento eleitoral inaugurado pela Lei n. 9.504/97.

doações de pessoas físicas, jurídicas, outros candidatos, comitês²⁵ e partidos e recursos do próprio candidato.

Quanto ao financiamento público das campanhas eleitorais, este ocorre, diretamente, por meio do repasse de verbas do Fundo Partidário e, indiretamente, através do custeio da propaganda eleitoral gratuita nos meios de comunicação por conta da possibilidade de compensação fiscal pelo respectivo horário cedido, consoante previsto no art. 99 da Lei n. 9.504/97. No que se refere à utilização de recursos do Fundo Partidário²⁶ para gastos com campanha eleitoral, Gomes (2014) ressalva que embora tais recursos não sirvam propriamente para esse fim, porquanto seu objetivo precípuo destina-se aos gastos decorrentes da movimentação rotineira da agremiação, é sabido que, na prática, as verbas do Fundo Partidário são largamente empregadas para custear as campanhas no período eleitoral.

Por sua vez, merece especial atenção o financiamento privado das campanhas eleitorais, que contava com as pessoas físicas e jurídicas²⁷ como protagonistas do custeio. Isso porque essa modalidade de financiamento tem ligação direta com o tema deste trabalho, tendo em vista que as inovações trazidas pela resolução/TSE n. 23.406 foram implementadas justamente para que houvesse maior transparência em relação ao responsável pela doação e à quantidade investida; ou

²⁵ Art. 19. Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido constituirá comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais.

§ 1º Os comitês devem ser constituídos para cada uma das eleições para as quais o partido apresente candidato próprio, podendo haver reunião, num único comitê das atribuições relativas às eleições de uma dada circunscrição.—§ 2º Na eleição presidencial é obrigatória a criação de comitê nacional e facultativa a de comitês nos Estados e no Distrito Federal. § 3º Os comitês financeiros serão registrados, até cinco dias após sua constituição, nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos. Em síntese, são funções do comitê financeiro: (i) arrecadar e aplicar os recursos destinados às campanhas eleitorais; (ii) fornecer aos candidatos orientação sobre os procedimentos de arrecadação e de aplicação de recursos e sobre as respectivas prestações de contas; (iii) encaminhar à Justiça Eleitoral a prestação de contas dos candidatos às eleições majoritárias, que abrangerá a de seus vices e suplentes; (iv) encaminhar à Justiça Eleitoral a prestação de contas dos candidatos às eleições proporcionais, caso eles não o façam diretamente (GOMES, 2014, p. 340). A título de informação, ressalta-se que, em razão da minirreforma eleitoral operada em 2015, houve a revogação dos dispositivos transcritos nesta nota, de modo que, para as próximas eleições, não estará presente a figura do comitê financeiro.

²⁶ Conforme o art. 38 da Lei dos Partidos Políticos (9.096/95), o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) será constituído por: (i) multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; (ii) recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; (iii) doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; e, (iv) dotações orçamentárias da União.

seja, para que pudesse haver maior controle da sociedade em relação aos particulares que financiam candidatos e partidos políticos.

No tocante ao financiamento das campanhas eleitorais realizado pelas pessoas físicas, a Lei das Eleições, em seu artigo 23, § 1º, inciso I, estabelece que as doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro devem obedecer ao limite de 10% (dez por cento) do rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior ao pleito. Esse limite estende-se às hipóteses de doação realizada por um candidato a outro. Inserem-se como exceção ao limite de 10% (dez por cento) as doações estimáveis em dinheiro referentes à utilização de bens móveis e imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapassasse a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Caso não seja observado o limite de doação imposto na lei, o doador pode ser condenado pela Justiça Eleitoral ao pagamento de multa no valor de 5 (cinco) a 10 (dez) vezes o montante em excesso; ademais, pode a doação resultar em abuso de poder econômico para o beneficiário. Ainda na modalidade privada de financiamento eleitoral também se encontra inserida a doação por recursos próprios, que consiste no aporte do próprio candidato à sua campanha eleitoral; todavia, neste caso, o valor máximo da doação estava condicionado ao teto de gastos estabelecido pelo seu partido.

Em relação ao financiamento privado realizado por pessoas jurídicas, o artigo 81 da Lei das Eleições (agora revogado) fixava que o limite para as contribuições era de 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição. As sanções, para o caso de descumprimento da regra, constituíam-se em multa no valor de 5 (cinco) a 10 (dez) vezes a quantia em excesso e na proibição de participar de licitações e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de 5 (cinco) anos. Ainda, assim como acontece na hipótese de doação por pessoa física, a contribuição acima do limite legal realizada por pessoa jurídica sujeitava o beneficiário a responder pela prática de abuso de poder econômico. Vale lembrar, contudo, que o limite previsto estende-se apenas às contribuições feitas para campanha eleitoral, porquanto não há teto estabelecido por lei para as doações privadas destinadas aos Partidos Políticos.

Ademais, vale lembrar, que todos os valores, independente da natureza da doação, estavam sujeitos ao teto estabelecido por lei ou pelas agremiações partidárias. É que, a cada eleição, uma lei deveria estabelecer o limite de gastos de campanha para os cargos a serem disputados; entretanto, se essa lei não fosse

editada, caberia aos Partidos Políticos a fixação dos gastos com a respectiva comunicação à Justiça Eleitoral. Note-se que na hipótese de a lei não fixar um teto, tornar-se-ia inexistente um limite que vinculasse o montante a ser deliberado pelos Partidos Políticos²⁸.

Por último, ponto importante a respeito do regramento do financiamento das campanhas eleitorais trata-se da transparência exigida por lei na demonstração da arrecadação e gastos relacionados à campanha eleitoral. Isso porque, a legislação eleitoral estabelece que os partidos políticos, comitês financeiros (até as eleições 2014) e os candidatos devem, obrigatoriamente, prestar contas de **todos** os recursos arrecadados e aplicados nas campanhas eleitorais e, consoante será evidenciado no próximo tópico, dados importantes dessa prestação de contas são passíveis de controle, seja pelo órgão técnico (TSE), seja pelo eleitorado por intermédio do acesso às informações no sítio do Tribunal Superior Eleitoral.

A partir do exposto, o que se pode afirmar é que não existe modelo perfeito de implementação do financiamento da democracia. Todos os modelos têm prós e contras. Trata-se de uma escolha eminentemente política que fica a depender do contexto local e, especialmente, do nível de amadurecimento democrático do país. Contudo, acredita-se que eficiência da forma de regulamentação do sistema de financiamento político existente ficará a depender dos mecanismos de controle disponíveis, o que muito se relaciona, mais uma vez, com o nível democrático daquela sociedade. Portanto, infere-se que a chave está no máximo controle da influência do dinheiro na política; daí a necessidade de se prestar contas.

3.2 O FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE POLÍTICA E A NECESSIDADE DE PRESTAR CONTAS: A TRANSPARÊNCIA E A PUBLICIDADE COMO ELEMENTOS CENTRAIS

Não obstante o melhor modelo de financiamento político seja objeto de dissenso entre os cientistas políticos e demais pesquisadores do tema, todos os estudiosos, à unanimidade, compartilham de uma mesma premissa: para que (i) os

²⁸ Ressalte-se que, a partir da campanha eleitoral de 2016, além das mudanças com relação as fontes de financiamento, ainda haverá o estabelecimento, pelo TSE, de um teto máximo de gastos para cada faixa de candidatura em cada circunscrição eleitoral; assim, nas eleições municipais de 2016, cada candidato a prefeito e a vereador, em cada município, terá um limite específico de gastos totais na campanha eleitoral, nunca inferior à R\$ 10.000,00 para vereador e a R\$ 100.000,00 para prefeito, e nunca superior à 70% do maior gasto da campanha municipal anterior, se o valor gasto nessa foi superior aos limites mínimos antes fixados.

partidos políticos consigam traçar estratégias, mobilizar apoiadores e expor seus projetos, bem como (ii) os candidatos tenham condições de alcançar o eleitorado por meio da exposição de ideias e plataformas políticas; e, ainda, para que (iii) o processo de seleção dos mandatários possa ser viabilizado, o uso do dinheiro é imprescindível. Como bem sintetiza Angélico e Michener (2012), "ao fim e ao cabo, parece que não importa muito a origem do dinheiro - se pública ou privada -, o financiamento da política afeta processos democráticos, seja ele de que tipo for". Portanto, não é demasiado afirmar que há uma intrínseca relação entre democracia e dinheiro.

No entanto, consoante afirma Samuels (2007), embora o dinheiro conte muito na política, tendo em vista que, na maior parte dos países, não existem informações adequadas a esse respeito, o grande desafio a ser enfrentado consiste em investigar de que modo - e em que medida - o dinheiro desempenha influência sobre o processo político.²⁹ Ora, é incontroverso que tal desafio reside em campo sensível, uma vez que qualquer sistema de financiamento político será falho se não houver previsão, dentre as normas de regulamentação, sobre a necessidade de transparência e publicidade das informações para fins de efetivo controle.

A questão é delicada em razão de que, a despeito de se ter consciência da necessária relação entre dinheiro e política, em muitos países, é justamente a influência do dinheiro na política que obstaculiza a existência de um processo político verdadeiramente democrático. Nesse sentido, certo está Ohman (2015, p. 24), para quem "os fluxos de dinheiro por meio da esfera política podem ameaçar

²⁹ De acordo com o Banco de Dados do *International Idea* sobre Financiamento Político, 180 (cento e oitenta) países incluídos utilizam alguma forma de regulamentação do papel dos recursos financeiros na política. Entretanto, vale destacar que, a despeito de todos os países lançarem mão de uma disciplina normativa para o financiamento político, o modo como estabelecem essa regulamentação varia bastante em todo o mundo (OHMAN, 2015, p. 25). Angélico e Michener (2012), em pesquisa que parte da análise do relatório de 2012 produzido pelo IDEA, constataram que cerca de 90 países possuem leis de acesso à informação pública, o que representa apenas 50% (cinquenta por cento) dos 180 países inseridos na base de dados do IDEA. Como bem salienta os autores, esse fato é bastante significativo, uma vez que leis de acesso à informação têm clara relação com o dever de transparência no que se refere ao financiamento da política (2012).

Conforme a indicação de Lodoño e Zovatto (2015, p. 183), na América Latina, a maioria dos países possui regras que impõem a necessidade do partido político divulgar seus rendimentos anualmente (84%) e/ou em relação a campanhas eleitorais. Todavia, aproximadamente, apenas metade desses países contam com a mesma exigência em relação aos candidatos. O problema é que, embora haja regras nesse sentido, a eficácia de tais regras relativiza-se na medida em que há pouco conhecimento sobre a origem dos fundos. Segundo os autores (2015, p. 183), que se basearam no *Transparency International e Carter Center* (2007), no plano prático, há também uma falta de conformidade em relação à divulgação, tendo em vista que o acesso à informação pública é deficiente.

valores democráticos fundamentais". Veja-se que, conforme pontuado no tópico anterior, a indevida utilização de recursos financeiros na política resulta em distorções na competição eleitoral, bem como prejudica a confiança dos cidadãos em relação aos partidos políticos, candidatos e mandatários. Ademais, adicione-se como agravante o fato de que diversos atores do processo político desejam ocultar as fontes e a destinação do dinheiro, o que dificulta sobremaneira a transparência que deveria estar presente na política e, por consequência, a adequada apuração de suposto uso indevido dos recursos financeiros.

Diante desse cenário, quase todos os estudiosos concordam que o caminho para uma regulamentação apropriada do financiamento político consiste em estabelecer regras que dêem conta de propiciar um sistema aberto e transparente. É que a transparência, conforme alerta Ohman (2015), contribui para a igualdade de chances na política, expondo e punindo aqueles que abusam do poder econômico, protege da infiltração de recursos ilícitos, motiva os atores do processo político a aderirem às normas e, em geral, trata-se de um bom instrumento de combate à corrupção. Nesse diapasão, abordando o tema do financiamento dos partidos políticos - e pensa-se que este raciocínio estende-se perfeitamente ao financiamento das campanhas eleitorais - afirma Santano (2016b) que a fiscalização e o controle externo das finanças consiste em uma das questões centrais do financiamento político; ainda, defende a autora que, nos regimes de financiamento da política, devem estar presentes "mecanismos de transparência à cidadania" e "mecanismos institucionais visando à concretização da função fiscalizadora, incluindo a possibilidade de sanções" (SANTANO, 2016b, p. 199). Nesse ponto, afirma que, no centro do processo de fiscalização, constam os elementos da transparência e da publicidade, porquanto, na medida em que importam para a materialização do direito à informação do eleitorado, melhoram a qualidade da democracia (SANTANO, 2016b, p. 200). No mesmo sentido, Bourdoukan (2009, p. 32-33) assevera que a transparência das contas de candidatos e partidos políticos abre a possibilidade de que todos os atores envolvidos no processo político tomem decisões munidos de informações, de modo que consigam "calibrar sua ação política de acordo com um quadro mais acurado da realidade".

No que tange à regulamentação do financiamento político e à necessária transparência pública, Angélico e Michener (2012), partindo da análise do banco de dados de 2012 do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA),

realizaram interessante pesquisa em relação às divergências nas estratégias de regulamentação do financiamento nos diferentes países constantes no relatório IDEA. Os autores constataram que justamente o ponto central para o controle da influência dos recursos financeiros no processo político, o dever de transparência, constitui-se na mais considerável divergência regulatória entre os países; além disso, a pesquisa permitiu concluir que os países com mais alto nível de desenvolvimento - levando-se em consideração os indicadores de liberdade política e de percepção de corrupção ³⁰ - posicionam-se à frente no que diz respeito ao dever de tornar públicas as informações sobre financiamento político. Portanto, diante de tais resultados, Angélico e Michener (2012) apontam, caminhando na direção de quase todos os estudiosos, que "a obrigação de divulgar informações publicamente funciona como eixo central para os mais básicos processos democráticos, pois é imprescindível para a efetiva regulamentação do financiamento político".

Assim, diante do exposto, pode-se inferir que, no que toca à regulamentação do financiamento político, para fins de evitar a influência indevida do dinheiro no processo político, alguns elementos devem se fazer presentes, tais como: (i) o acesso à informação por meio de ampla transparência e publicidade; (ii) a possibilidade de fiscalização; e (iii) a previsão de mecanismos institucionais para a efetivação de um controle externo; *daí emerge a necessidade de os partidos políticos e candidatos prestarem contas.*

Tomando como referência o contexto brasileiro, advertem Speck e Dolandeli (2014) que uma das medidas mais promissoras dos últimos anos foi a institucionalização da transparência das contas eleitorais. Essa transparência se faz presente na medida em que, no Brasil, a prestação de contas de partidos políticos e candidatos à Justiça Eleitoral e a divulgação pública das informações, com dados completos e pormenorizados, são obrigatórias à luz do regramento vigente. Segundo

³⁰ Para melhor compreensão do leitor, convém transcrever os critérios utilizados pelos autores para classificar o nível de desempenho dos países: "Pelo indicador de liberdade, 87 países correspondem a 'alto' desempenho; 58 a 'médio' e 34 a 'baixo', tomando como base a pontuação da organização *Freedom House*. Pelo indicador de corrupção, Ohman - considera-se o artigo de Magnus Ohman (2012) que avaliou estatisticamente, a partir das notas da *Freedom House* para 2012 e do índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional de 2011, qual era a relação entre estratégias regulatórias e grupos de países - também dividiu os países em três grupos, de acordo com o *ranking* da Transparência Internacional: 'baixo nível' de percepção de corrupção (1 a 3); 'médio' (3,1 a 6) e 'alto' (6,1 a 10). Nem todos os países da base do IDEA estão nessa divisão, pois 19 deles não aparecem no *ranking* da Transparência Internacional".

os autores, a previsão de transparência - e publicidade - na regulamentação do financiamento político no Brasil, em grande medida, foi possibilitada pelo crescente desenvolvimento da informática e da internet e repercute, sem dúvida, "no saneamento ético do processo eleitoral" e no estímulo ao voto mais consciente, porquanto mais bem informado (SPECK; DOLANDELI, 2014). Vale ressaltar que, em razão da divulgação pública da prestação de contas, o voto informado dá condições ao eleitor de fazer associações entre escolhas políticas e doadores e, assim, definir suas preferências.

Uma vez assentada a premissa sobre a necessidade dos partidos políticos e candidatos prestarem contas, cumpre agora verificar de que modo a legislação brasileira prevê a obrigatoriedade de prestação de contas - especificamente em relação às campanhas eleitorais, tendo em vista que se trata do foco do presente trabalho ³¹.

³¹ Sobre as finanças e contabilidade dos Partidos Políticos, há na Lei dos Partidos Políticos (n. 9.096 de 1995), um capítulo específico destinado à prestação de contas. Vale transcrever alguns dos dispositivos legais que têm a função de possibilitar o efetivo controle a ser exercido pela Justiça Eleitoral em razão da exigência de publicidade e transparência no financiamento partidário. Art. 30. O partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, **de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas**. Art. 32. O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte. (...) § 2º A Justiça Eleitoral determina, imediatamente, a publicação dos balanços na imprensa oficial, e, onde ela não exista, procede à afixação dos mesmos no Cartório Eleitoral. (...) Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas: I- obrigatoriedade de designação de dirigentes partidários específicos para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais; II - revogado; III - relatório financeiro, com documentação que comprove a entrada e saída de dinheiro ou de bens recebidos e aplicados; IV - obrigatoriedade de ser conservada pelo partido, por prazo não inferior a cinco anos, a documentação comprobatória de suas prestações de contas; V - obrigatoriedade de prestação de contas pelo partido político e por seus candidatos no encerramento da campanha eleitoral, com o recolhimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados. § 1º A fiscalização de que trata o caput tem por escopo identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante o exame formal dos documentos fiscais apresentados pelos partidos políticos e candidatos, sendo vedada a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia. § 2º Para efetuar os exames necessários ao atendimento do disposto no caput, a Justiça Eleitoral pode requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União ou dos Estados, pelo tempo que for necessário. Art. 35. O Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais, à vista de denúncia fundamentada de filiado ou delegado de partido, de representação do Procurador-Geral ou Regional ou de iniciativa do Corregedor, determinarão o exame da escrituração do partido e a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, aquele ou seus filiados estejam sujeitos, podendo, inclusive, determinar a quebra de sigilo bancário das contas dos partidos para o esclarecimento ou apuração de fatos vinculados à denúncia. Parágrafo único. O partido pode examinar, na Justiça Eleitoral, as prestações de contas mensais ou anuais dos demais partidos, quinze dias após os balanços financeiros, aberto o prazo de cinco dias para impugná-las, podendo, ainda, relatar fatos, indicar provas e pedir abertura de investigação para apurar qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, os

A prestação de contas, em relação aos recursos aplicados nas campanhas eleitorais, passou a ter lugar na legislação eleitoral a partir da década de 90. O ambiente político da época gerou a preocupação, principalmente da Justiça Eleitoral, no estabelecimento de mecanismos institucionais hábeis ao exercício do controle sobre a influência do dinheiro no processo político. Como comumente ocorre, fora em razão de um grave escândalo de corrupção (o "Esquema PC"), que houve a necessidade de se refletir sobre o modelo de financiamento de campanhas eleitorais até então vigente, bem como a respeito de quais seriam os possíveis meios para controlar o financiamento e, portanto, evitar o uso indevido de recursos financeiros.

Na época, período em que era vedada a contribuição de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, a ausência de instrumentos efetivos de regulamentação e controle do financiamento acabou por incentivar o chamado "caixa 2", prática que consiste no recebimento de recursos ilícitos, porquanto não permitidos pela legislação eleitoral, e pertencentes à uma contabilidade paralela, isto é, que não seja publicizada. Exatamente nesse ambiente ocorreu o escândalo, intitulado pela mídia de "Esquema PC", envolvendo a campanha eleitoral do então Presidente Fernando Collor de Mello; nesse esquema, o tesoureiro da campanha (Paulo César de Farias), durante o período das eleições - e, inclusive, após o pleito-, era o responsável por receber as contribuições das empresas privadas e, em troca, fazer a intermediação de negócios entre tais empresas e o Governo.³² Diante da gravidade das denúncias de Pedro Collor de Mello contra seu irmão, o Presidente Collor, em razão das práticas de "PC Farias", para fins de investigação dos fatos, houve a instalação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI que, mais tarde, desencadeou o *impeachment* do primeiro Presidente da República eleito após a redemocratização e, em seguida, à sua renúncia em dezembro de 1992.

O interessante é que, na contramão do que se tem defendido atualmente, no relatório da CPMI constou, como uma das propostas de alteração da legislação vigente à época, que houvesse reforma no regramento eleitoral para permitir as doações privadas, desde que com limite de gastos eleitorais, tal como já funcionava em outros países (França, Espanha e Grã-Bretanha). No relatório em questão foi ressaltado, contudo, que de nada adiantaria a alteração do modelo de

partidos e seus filiados estejam sujeitos. Ressalta-se que os dispositivos transcritos já se encontram de acordo com a Lei n. 13.165 de 2015 ("Minirreforma eleitoral").

³² Disponível em: g1.globo.com/politica/noticia/2013/05/relembre-casos-do-governo-collor-que-envolveram-oc-farias.html. Acesso em: maio de 2016.

financiamento político, sem que essa reforma viesse acompanhada do **aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das finanças dos partidos**. Para fins de ilustrar a preocupação vivenciada naquele contexto, transcreve-se trecho do relatório, assinado pelo Senador Amir Lando, na parte que trata das propostas pertinentes à seara eleitoral:

(...) **Incluimos aqui propostas que visam tornar a fiscalização das contas dos partidos efetiva. O controle das finanças partidárias é atribuição constitucional da Justiça Eleitoral, e esta passa a ter obrigação de atestar a veracidade das contas apresentadas.** Os partidos, por sua vez, devem apresentar seus balanços conforme os princípios aceitos pela contabilidade, devendo esses balanços ser assinados por profissional habilitado. Nos seis meses que antecedem as eleições, as prestações de conta dos partidos devem ser mensais, pois, se forem feitas apenas após o encerramento das campanhas, reproduziríamos o triste quadro atual: o abuso do poder econômico seria comprovado quando os candidatos já estivessem garantidos em suas cadeiras ou cargos e, portanto, imunes. Abandonemos a hipocrisia, não contudo para permitir o domínio indiscriminado do poder econômico na formação da vontade política. Devemos impor parâmetros realistas, porém, controle severo, para os que infringirem a lei. Assim, estaremos, certamente, não acabando com a corrupção eleitoral, mas contribuindo para que a sociedade e a justiça possam combatê-la (...). (Grifou-se)

À luz desse cenário, em 1993, com o olhar voltado ao pleito de 1994, adveio a lei n. 8.713, primeira a exigir a prestação de contas, por meio de comitês financeiros, para as campanhas eleitorais; em seguida, para o pleito de 1996, editou-se a lei n. 9.100/95, que já dispunha sobre a necessária observância do Plano de Contas elaborado pela Justiça Eleitoral; até que, finalmente, sobreveio a lei n. 9.504/97 ("Lei das Eleições"), de caráter mais permanente, elaborada para ingressar no lugar das seguidas leis bienais editadas, casuisticamente, para cada pleito eleitoral (JARDIM, 2004).

A chamada "Lei das Eleições" estabeleceu em parte específica destinada à prestação de contas, a exigência de que seja apresentada à Justiça Eleitoral toda a movimentação dos recursos financeiros utilizados na campanha eleitoral. Ainda, após importante alteração levada a efeito pela lei n. 11.300/2006, para os pleitos de 2010 e 2014 (recorte metodológico deste trabalho), fora exigido que os partidos políticos, as coligações e os candidatos, **durante a campanha eleitoral**, divulgassem, pela rede mundial de computadores (internet), relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral e os gastos realizados, exigindo-se a indicação

dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final; o que não ocorreu no pleito de 2014, pois, conforme se adiantou na introdução e se verificará mais detidamente no próximo tópico, o TSE editou resolução determinando que a indicação dos doadores e respectivos valores doados se desse já na prestação de contas parcial, ou seja, antes do pleito ³³.

De acordo com Speck (2005), o modelo de prestação de contas brasileiro, se comparado com outros países, é significativamente avançado, pois, em razão do detalhamento de suas exigências, pode ser considerado bastante completo. Consoante sustenta o autor, só pelo fato de as prestações de contas, por exigência do TSE a partir das eleições 2002, terem assumido o formato eletrônico, já se pode considerar que houve um grande passo em direção a maior transparência e à possibilidade de viabilização de um controle social. Em outras palavras, essa exigência, por si só, trata-se de relevante mecanismo para tornar a fiscalização mais eficiente, porquanto permite a ampla divulgação das informações sobre a movimentação financeira das campanhas eleitorais, possibilitando o acesso, inclusive, aos cidadãos.

Nesse ponto, embora se reconheça o avanço da regulamentação eleitoral brasileira, vale lembrar a crítica de Santano (2016b) ao asseverar que, no Brasil, a despeito de haver a exigência de uma prestação de contas detalhada (tanto dos partidos políticos quanto das campanhas eleitorais), a verificação das informações prestadas, além de apenas ser feita formalmente, é de difícil compreensão, fato que gera certa debilidade no controle.

Destarte, tomando como base toda a fundamentação desse tópico, infere-se que a necessária transparência e publicidade na regulamentação do financiamento político - tendência mundial - são os elementos que justificam a obrigatoriedade de prestar contas em relação aos recursos financeiros arrecadados e gastos durante a campanha eleitoral; ademais, a prestação de contas, que deve ser apresentada à

³³ Embora não traga reflexos para o presente trabalho (que analisa os pleitos de 2010 e 2014), como complemento da pesquisa, vale registrar que, em razão das modificações levadas a efeito pela lei n. 13.165/2015, houve a instituição de mais uma regra tendente a reforçar a transparência e a publicidade das informações relativas à prestação de contas eleitoral. Isso porque, para as próximas eleições, há a exigência de que os partidos políticos, as coligações e os candidatos, durante a campanha eleitoral, divulguem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, (i) os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento; e, (ii) no dia 15 de setembro, relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados.

Justiça Eleitoral, consiste em autêntico mecanismo institucional capaz de permitir uma fiscalização comprometida e um controle efetivo sobre a influência do dinheiro no processo político; e, por fim, há que se destacar que a configuração da sistemática brasileira de prestação de contas assume posição de vanguarda em relação ao contexto internacional e, nesse ponto, tem-se que reconhecer o papel do TSE - órgão de cúpula da Justiça Eleitoral - que, a cada eleição, por intermédio da edição de resoluções para disciplinar pormenorizadamente os pleitos ³⁴, declara buscar a legitimidade do processo democrático e garantir mais transparência em relação à movimentação financeira das campanhas eleitorais.

É o que se verá a seguir através da abordagem acerca das implementações normativas ocorridas na disputa eleitoral de 2014, as quais traduzem a intenção do TSE em tornar o processo mais transparente e, portanto, aberto aos eleitores, para que estes, por sua vez, tenham condições de definir suas preferências e escolhas racionalmente.

3.3 AS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA RESOLUÇÃO/TSE Nº 23.406: A BUSCA DA ACCOUNTABILITY

A Lei das Eleições, ainda vigente, estabelece, quanto à prestação de contas, que esta será feita (i) no caso dos candidatos às eleições majoritárias, **na forma disciplinada pela Justiça Eleitoral**; e (ii) no caso do candidatos às eleições proporcionais, de acordo com os modelos constantes do anexo da lei.

No que tange à disciplina da prestação de contas para as eleições 2014, o TSE, por meio da resolução n. 23.406, fez **duas** inovações importantes no regime jurídico aplicável àquelas eleições. É que, em primeiro lugar, de forma inédita, a Justiça Eleitoral passou a exigir que as doações recebidas pelos partidos políticos, inclusive aquelas auferidas em anos anteriores ao da eleição, somente poderiam ser aplicadas nas campanhas eleitorais de 2014, se, dentre outras exigências, houvesse a devida **identificação da origem do recurso** e a **escrituração contábil individualizada das doações recebidas**. Veja-se o que dispõe o art. 20, inc. I, da resolução/TSE n. 23.406:

³⁴ De acordo com o artigo 105 da lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) até o dia 5 de março do ano em que ocorrerá a eleição, o TSE poderá expedir todas as instruções necessárias para fins de viabilizar a melhor compreensão e execução da legislação eleitoral.

Art. 20. As doações recebidas pelos partidos políticos, inclusive aquelas auferidas em anos anteriores ao da eleição, poderão ser aplicadas nas campanhas eleitorais de 2014, desde que observados os seguintes requisitos:

I – identificação da sua origem e escrituração contábil individualizada das doações recebidas; (grifou-se).

Ora, considera-se essa inovação bastante significativa na medida em que, antes da instituição dessa regra, era possível que os principais doadores destinassem recursos ao partido político e este, por sua vez, transferisse tais recursos ou parte deles à determinada campanha eleitoral sem que houvesse a identificação da verdadeira origem do dinheiro, fato que, de certo modo, dificultava o efetivo controle da Justiça Eleitoral em relação às receitas aplicadas nas campanhas eleitorais.

Além disso, diferente da regra prevista nas eleições 2010, em que somente **após** o pleito seria possível obter informações referentes aos doadores e fornecedores das campanhas eleitorais, isto é, após a **prestação de contas final**, em 2014, por meio do art. 36, *caput*, da novel resolução, estabeleceu-se que, por meio do sítio eletrônico do TSE, já por ocasião da **prestação de contas parcial, seria possível o acesso à lista de doadores e fornecedores e respectivos valores investidos.**³⁵ Transcreve-se o teor do art. 36, *caput*, da resolução:

³⁵ A exigência de detalhamento dos nomes dos doadores e fornecedores da campanha eleitoral, já na prestação de contas parcial, esteve presente pela primeira vez, embora não formalmente, nas eleições municipais de 2012. É que, depois de expedidas todas as resoluções para fins de disciplinar o pleito, em razão de mera determinação da então Presidente do TSE, Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, estabeleceu-se que, naquele ano eleitoral, diferente do que ocorrera até as eleições de 2010, a indicação dos doadores e fornecedores e os respectivos valores doados deveria, obrigatoriamente, ser feita antes da realização das eleições para fins de que o eleitor pudesse saber *a priori* a origem dos recursos de seu candidato. Na época, conforme informação veiculada na página do TSE, o fundamento utilizado pela Ministra Carmen Lúcia para dar respaldo à sua determinação vinculava-se à entrada em vigor da lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que se deu em maio de 2012; isto é, após a data limite para a edição, pelo TSE, das instruções que regulamentam a legislação ordinária eleitoral no que se refere à organização do pleito que se avizinha (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2012/Agosto/pela-primeira-vez-eleitores-podem-consultar-lista-de-doadores-antes-das-eleicoes>>. Acesso em: 18 jun. 2013). Inclusive, vale mencionar que, em artigo publicado na Folha de São Paulo, o então Ministro-Chefe da Controladoria Geral da União – CGU, Jorge Hage, deu destaque positivo à atitude da Ministra, ao comentar sobre alguns exemplos que demonstram o grau de efetividade que a nova Lei de Acesso à Informação vem gerando. Na oportunidade, disse o Ministro: “Mas nada se equipara, em importância para o aperfeiçoamento dos nossos costumes políticos e, portanto, para a redução da corrupção, à recente decisão da ministra Carmen Lúcia, presidente do TSE, de adotar, em âmbito nacional, o que já fizera o juiz Marlon Reis, no interior do Maranhão: a divulgação das doações, de empresas ou pessoas físicas, aos candidatos e aos partidos políticos, antes das eleições, e não apenas depois, como se fazia até agora.” (HAGE, 2012.). Por fim, convém reiterar que, embora a regra em comento já tenha sido aplicada nas eleições municipais de 2012, tão somente houve sua

Art. 36. Os candidatos e os diretórios nacional e estaduais dos partidos políticos são obrigados a entregar à Justiça Eleitoral, no período de 28 de julho a 2 de agosto e de 28 de agosto a 2 de setembro, as prestações de conta parciais, com a discriminação dos recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para financiamento da campanha eleitoral e dos gastos que realizarem, **detalhando doadores e fornecedores, as quais serão divulgadas pela Justiça Eleitoral na internet nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, respectivamente** (Lei n.º 9.504/97, art. 28, § 4.º, e Lei n.º 12.527/2011). (grifou-se)

Há que se reconhecer que, por meio da implementação da regra acima transcrita, houve substancial avanço em direção à transparência e à publicidade no que toca à regulamentação do financiamento das campanhas eleitorais. Frise-se que a possibilidade de o eleitor saber, *a priori*, quem são os atores que contribuem com as respectivas campanhas eleitorais em muito auxilia a percepção sobre o jogo político.

Veja-se, portanto, que as duas modificações trazidas pela resolução/TSE n. 23.406, seja em relação à obrigatoriedade dos partidos políticos identificarem a origem dos recursos repassados, seja no que se refere à exigência de indicação dos doadores e fornecedores em momento anterior ao pleito, possuem um mesmo sentido: garantir maior transparência e, via de consequência, um maior controle sobre a influência do dinheiro no processo eleitoral, que será exercido tanto pelo órgão técnico competente quanto pela sociedade.

Quanto à institucionalização da exigência de identificação da origem dos recursos doados por partidos políticos e a escrituração contábil individualizada das doações recebidas, a intenção do TSE era viabilizar o rastreamento da real origem do dinheiro e seu respectivo destino para fins de impedir as chamadas “doações ocultas”.³⁶ Dá-se o nome de doação oculta aos casos em que a pessoa jurídica ou

institucionalização por meio da resolução/TSE n. 23.406, que, por sua vez, permitiu - de forma inédita - a aplicação de tal exigência nas eleições gerais de 2014.

³⁶ A título de informação, registra-se que a lei n. 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral) alterou a Lei das Eleições para fazer constar que “os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, **sem a individualização de doadores**”. (grifou-se). Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, quando provocado por meio da proposição, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5394, entendeu, em sede em decisão liminar, que essa previsão legislativa é inconstitucional. Na ocasião, o Ministro Teori Zavaski, relator do processo, advertiu que “a busca pela verdade eleitoral, tanto antes como após as eleições, depende de transparência. Esse conceito é mais do que um subprincípio ou uma figura parcelada do princípio da publicidade.” Ademais, alertou o Ministro que “a transparência constitui verdadeira condição da realização da democracia material. Uma política pública de governança exigida de toda e qualquer instância da administração pública

física doa para o partido político e este realiza o repasse da receita – no todo ou em parte – para a campanha eleitoral de determinado candidato que, por sua vez, indica à Justiça Eleitoral apenas a fonte intermediária. Ou seja, não há como se saber a verdadeira fonte do recurso utilizada pelo candidato, isto é, quem efetivamente lhe fez a doação.

No entanto, pensa-se que a utilização da expressão “doação oculta” não é a mais apropriada. Isso porque a palavra “oculta” gera a impressão de que não é possível aferir como o recurso chegou a seu destino final, ou seja, no candidato; leva a crer que seria uma espécie de doação anônima, na qual o candidato tão somente indica que houve a doação de certo montante sem, contudo, identificar de onde recebeu o recurso. Nas doações chamadas, equivocadamente, de “ocultas”, ocorre certa identificação, porém, o problema está em que essa identificação não se faz suficiente, pois o candidato apenas se refere à figura do intermediador - o partido político - e não à real fonte da receita investida na campanha eleitoral. Por isso, tendo em vista que, nessa forma de doação está ausente apenas a identificação da origem e não daquele que intermediou a doação, sugere-se a expressão “doação triangulada” como a mais adequada a se referir a tal forma de doação. Por essa razão, de agora em diante, utilizar-se-á neste texto, para as chamadas “doações ocultas”, a expressão “doação triangulada”.

Inclusive, no que toca à expressão “doação oculta”, Cervi, Horochovski e Junckes (2015), já haviam alertado para sua inadequação ao, corretamente, constatarem que não se pode falar de doação "oculta" na medida em que as fontes finais de financiamento eram plenamente identificáveis, posto que os partidos que as recebiam eram obrigados a prestar contas tanto da origem dos recursos quanto das destinações feitas a candidatos. O que ocorre é que, mesmo nessa hipótese, a vinculação direta, imediata, entre a fonte doadora e o candidato efetivamente beneficiado, não era sempre possível de se identificar.

A intenção do TSE ao proibir a doação triangulada era, através de uma fiscalização mais acurada do modo como se estabelecem as doações e, em especial de como se dão os repasses de recursos via partido político, conferir maior legitimidade democrática ao sistema e, principalmente, assegurar ao cidadão

condições de avaliar criticamente quais interesses podem eventualmente estar permeando determinadas contribuições. A nova exigência, portanto, supostamente permitiria que o eleitor pudesse refletir sobre as estratégias políticas por trás das doações.

No tocante à obrigatoriedade de identificação dos doadores e fornecedores da campanha eleitoral já por ocasião da prestação de contas parcial, o que leva à consequente divulgação da lista com a indicação dos nomes e respectivos valores doados antes do pleito, pretendia o TSE, igualmente, expor integralmente o processo eleitoral à sociedade, tornando-o mais democrático e propiciando que a fiscalização da Justiça Eleitoral fosse mais efetiva durante a corrida para o pleito. Certamente, com o fortalecimento desse mecanismo de controle, pretendia o TSE que a sua fiscalização passasse a fazer sentido também para o cidadão, de modo a propiciar que este - o eleitor - fosse capaz de exercer sua própria valoração política em relação às interações entre doadores e candidatos e, assim, pudesse fazer as associações entre quais os possíveis interesses subjacentes àquela doação e as propostas do financiado, reflexões estas que podem definir preferências.

Tomando como base as duas regras expostas acima, pode-se inferir que a instituição de tais exigências, conforme já afirmado, caminham em direção à ampla transparência e publicidade das informações acerca do financiamento das campanhas eleitorais, fatores que, a princípio, podem influenciar tanto o comportamento dos eleitores, ao definir suas preferências, como podem, supostamente, conferir certa previsibilidade ao comportamento dos demais atores do processo político, a exemplo dos doadores e candidatos que, diante desse novo regramento, poderiam constranger-se em ter seus nomes diretamente vinculados.

Nesse cenário, convém trazer à baila importante termo cunhado na língua inglesa, muito utilizado nos mais diversos campos epistemológicos, para tratar das noções de responsabilidade, prestação de contas, dever de informação e governança. Trata-se da *accountability*^{37 38}. Em linhas gerais, à luz da perspectiva

³⁷ De acordo com Anna Maria Campos, uma das primeiras a tratar sobre o tema no Brasil, não há na língua portuguesa contemporânea qualquer palavra que possa traduzir, exatamente, o significado do termo *accountability*, vastamente utilizado nos Estados Unidos e que, agora, está se difundido no Brasil. (CAMPOS, 1999). Além disso, conforme explica Horochovski (2008), é importante ter em mente que não há definição exata para *accountability*, porquanto esta categoria permite uma pluralidade de conceituações a depender das diferentes perspectivas a partir das quais o debate se desenvolve (2008). Segundo o cientista político, “assim como se fala em *democracias*, é preciso pensar em *accountabilities*”. (grifos no original)

política, pode-se entender que a expressão *accountability* refere-se “às relações nas quais representados têm a habilidade de exigir respostas de seus representantes sobre intenções e comportamento, de avaliar esse comportamento e impor sanções nos casos em que tal comportamento for considerado insatisfatório” (KEOHANE, 2002).

Na presente pesquisa, no contexto do processo democrático, invoca-se a *accountability* para tratar da relação entre o fornecimento de informações e a necessária disponibilização de mecanismos, por parte do Poder Público, para viabilizar a comunicação com a sociedade e, por consequência, o efetivo acesso dos cidadãos no processo político, na tomada de decisões e no controle de resultados (CLÈVE, 2014). Destarte, quando se pensa em *accountability* pressupõe-se a transparência dos atos desenvolvidos no espaço público ou das atividades que, de algum modo, reflitam na esfera pública, a exemplo do financiamento político. É que, conforme adverte Horochovski (2008), a transparência é indispensável para dar aos cidadãos condições de controlar as ações do governo e, desse modo, informar melhor as suas escolhas e ações políticas.

Nesse diapasão, Arato (2002) afirma que, na sua concepção, há cinco fatores tendentes a diminuir a imensa lacuna entre representados e representantes nas democracias modernas, e dentre eles, está a *accountability*. Ao desenvolver a questão da *accountability* política, na tentativa de responder se esta, sozinha, é capaz de assegurar uma relação democrática entre representantes e representados e a real existência de uma soberania popular no regime representativo moderno, Arato (2002) apresenta um ideal de *accountability*, no que se refere a um modelo institucional e, para tanto, elenca algumas condições para seu aperfeiçoamento.³⁹

³⁸ De acordo com Guillermo O'Donnell (1998), a *accountability* pode se dar de forma vertical, quando estabelece-se a relação entre sociedade civil e Estado, e horizontal, que diz respeito à relação entre agentes estatais ou entre as instituições de poder. Contudo, um dos principais teóricos a tratar da *accountability*, o cientista político Adam Przeworski (2003), opta por tratar das relações em que é possível identificar a manifestação de uma *accountability* a partir da perspectiva entre *principals* e *agents*, as quais podem se estabelecer de três formas: (i) entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão e acompanhamento) e, entre cidadãos e governos (responsabilização). No entanto, como a proposta deste trabalho consiste em apenas apresentar a definição mais ampla e geral acerca do mecanismo da *accountability*, as diversas conceituações - e perspectivas - existentes não serão abordadas no momento.

³⁹ Em seu artigo, defende Arato (2002) que, no modelo ideal de regime de *accountability política*, cinco desenhos institucionais devem estar presentes, são eles: (i) parlamentarismo com apenas uma câmara legislativa; (ii) ausência de governo de coalizão (iii) existência de prazos eleitorais curtos, com formas mais facilitadas de dissolução da legislatura e possibilidade de reeleições; (iv) modelo público de financiamento político e (v) proibição de emendas constitucionais aprovadas apenas por maioria absoluta e de revisão judicial que fosse contra a maioria.

Convém fazer menção a uma das condições, a qual se reporta ao financiamento das eleições.

Embora não se concorde com o posicionamento,⁴⁰ o autor aduz que é preciso abolir o financiamento privado das eleições para fins de que o candidato ou partido possam ser, de fato, avaliados pelos eleitores e não se sintam compelidos a responder aos anseios de determinadas fontes de financiamento (ARATO, 2002). A conveniência de fazer menção a essa condição é em razão de que também se defende que não é possível abordar temas como democracia, controle social, transparência e *accountability*, sem tratar da problemática do custeio das eleições, questão de interesse público que tem reflexo direto na relação entre sociedade civil e Estado.

De outra banda, no que se refere ao controle dos cidadãos com relação ao financiamento privado das campanhas eleitorais, Przeworski, Manin e Stokes (2006), ao invés de advogar pela extinção das contribuições feitas por particulares, propõem uma inovação institucional, que consiste na criação de instituições que forneçam informações independentes sobre o governo aos cidadãos, que seria uma espécie de “agência de prestação de contas”, a qual deve contar com um conselho independente para garantir a transparência das contribuições de campanha. Nesse ponto, no que tange ao desenho institucional brasileiro, não é demais reconhecer que a Justiça Eleitoral, enquanto órgão técnico (a um só tempo administrativo e jurisdicional) estruturador e fiscalizador do processo eleitoral, a cada eleição, tem buscado incrementar as regras pertinentes à regulamentação do financiamento político para assegurar mais transparência, publicidade e possibilidade de controle de todas as doações e gastos eleitorais.

Note-se que a exigência, por parte da Justiça Eleitoral, de prestação de contas detalhada da movimentação financeira da campanha eleitoral, pelo candidato e partido político, e a disponibilização dessa prestação de contas na internet, para acesso público, é bastante indicativa de uma real possibilidade de *accountability*. É de se atentar para o fato de que a garantia da transparência – que dá condições à concretização da *accountability* - permite aos observadores terem a compreensão

⁴⁰ Embora a indicação do melhor modelo de financiamento político não seja objeto do presente trabalho, discorda-se da adoção do sistema público puro de financiamento por razões que devem ser consideradas dentro da conjuntura constitucional e política do Brasil; isto é, o posicionamento adotado toma o Brasil como referência, de modo que não se defende que o modelo misto seja o mais adequado em qualquer lugar.

das relações travadas entre candidatos, doadores, partidos políticos e instituições. Em outras palavras, uma vez garantida a transparência e possibilitada a *accountability*, certo é que a compreensão dos eleitores sobre o processo político em muito pode afetar toda a dinâmica eleitoral e, inclusive, o comportamento das instituições e representantes após o período eleitoral.

Não é à toa que Horochovski (2008) defende que “na sociedade contemporânea a qualidade da democracia é largamente tributária da *accountability*”. Nesse sentido, irretocável a tese de Dahl (1977, p. 97) para quem a existência de “fontes alternativas de informação” constitui umas das garantias institucionais essencial ao bom desenvolvimento da democracia ⁴¹.

Diante do que se abordou neste tópico, é de se concluir que as novas regras do TSE, seja em relação à necessidade de identificação da origem dos recursos doados por partidos políticos às campanhas eleitorais e da escrituração contábil individualizada das doações recebidas, seja em relação à obrigatoriedade de identificação dos doadores e fornecedores das campanhas eleitorais já por ocasião das prestações de contas parcial, aperfeiçoam o sistema de prestação de contas, posto que, por meio de elevado grau de transparência, propiciam ampla informação ao eleitor e, assim, abrem caminho para a busca de maior *accountability*. Note-se que, no âmbito eleitoral, o aperfeiçoamento da prestação de contas e a possibilidade de *accountability*, por meio da concretização do direito à informação dos cidadãos, é fundamental para fins de reduzir a distância entre representantes e representados e realizar a interação entre os órgãos de poder e a sociedade, tratando-se, assim, de uma ferramenta útil para conferir melhores condições à democracia.

⁴¹ Robert Dahl (2007, p. 26) parte da premissa de que o elemento central da democracia consiste na permanente responsividade que os governos devem ter em relação às preferências dos cidadãos; tanto que na obra “Poliarquia”, o autor alerta para o fato de que o termo “democracia” deve ser usado apenas para se referir a sistemas políticos que possuam, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente – ou quase inteiramente – responsivo a todos os cidadãos. Em sua tese, Dahl concebe um sistema hipotético como um ideal – ou parte de um ideal – de democracia; tal sistema confere a possibilidade de se avaliar, segundo a perspectiva do autor, em que nível os vários sistemas existentes aproximam-se do que se pode entender por “democracia”. De acordo com Dahl (2007, p. 26-27), para que um governo consiga ser responsivo, de modo contínuo, às preferências dos cidadãos, estes devem ter oportunidades plenas de: (1) formular preferências; (2) expressar suas preferências por meio da ação individual ou coletiva; e, (3) ter suas preferências igualmente consideradas. Por outro lado, tais oportunidades apenas podem existir se estiverem presentes, pelo menos, oito garantias institucionais: (i) liberdade de formar e aderir a organizações; (ii) liberdade de expressão; (iii) direito de voto; (iv) elegibilidade para cargos políticos; (v) direito de líderes políticos disputarem apoio; (vi) fontes alternativas de informação; (vii) eleições livres idôneas; e, (viii) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Portanto, resta claro que os cidadãos, os quais detêm o poder de exercer parcela decisória nos rumos da democracia de seu país, necessitam de ferramentas para fiscalizar o que se passa na esfera pública – durante o período eleitoral e após - para que tenham condições de formular preferências e influenciar o jogo democrático.

No próximo e derradeiro capítulo, verificar-se-á se a substancial modificação das regras que, em tese, determinaram uma possibilidade de maior *accountability*, nas eleições 2014, resultaram na alteração do comportamento estratégico dos financiadores de campanha em relação ao destino das doações.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA

A pesquisa partiu da análise de dados constantes das prestações de contas apresentadas à Justiça Eleitoral concernente às eleições gerais de 2010 e de 2014. Para compreender os resultados adiante expostos, é preciso entender que, no direito eleitoral brasileiro, a estrutura normativa de prestação de contas englobava quatro atores como fontes doadoras - os próprios candidatos, os agentes partidários (incluindo-se aqui os partidos políticos por meio de seus diretórios nacionais e estaduais, e seus comitês financeiros), as pessoas físicas e as pessoas jurídicas (em regra, empresas). Interessante notar, nesse sentido, que há uma separação jurídica entre o candidato enquanto pessoa física (em si) e o candidato enquanto pessoa jurídica - trata-se de figura jurídica especial e própria do sistema democrático brasileiro. E, como destinatários finais do recebimento de doações - ou seja, quem efetivamente pode gastar as doações recebidas, realizando as despesas com as campanhas eleitorais - tem-se apenas os partidos políticos (diretamente e/ou por intermédio de seu comitê financeiro⁴²) e a pessoa jurídica candidato.

No que é relevante para o presente trabalho, e, sobretudo para a compreensão da pesquisa, importante notar a absoluta distinção entre o candidato em si, enquanto pessoa física que pode doar para quaisquer outros atores que disputam o pleito e até para a sua própria pessoa jurídica candidato - figura própria do direito eleitoral. Nesse sentido, como se demonstrará, uma das explicações para o número aparentemente alto de atores doadores como pessoas físicas decorre do fato que os próprios candidatos sempre doam para si. De outro lado, justamente diante da possibilidade jurídica de candidatos e partidos políticos serem tanto destinatários, como destinadores de doação, há que se considerar tal característica para perceber a consistência da conclusão acerca da efetiva centralidade das pessoas jurídicas no financiamento das eleições brasileiras tanto em 2010 quanto em 2014.

⁴² O Comitê Financeiro foi criado por regulamento pelo TSE a partir das eleições gerais de 2006, como uma figura, dotada de personalidade jurídica própria e de criação obrigatória pelos partidos políticos, aos quais incumbiria realizar, preferencialmente, a arrecadação e destinação dos recursos das doações eleitorais aos candidatos, sendo o ente responsável pela emissão dos recibos eleitorais. Entretanto, tendo em vista que as doações podiam ser recebidas diretamente pelos candidatos, em suas pessoas jurídicas próprias, os comitês financeiros praticamente apenas eram criados em face da determinação normativa e para emitir recibos eleitorais. Seu desuso ficou tão evidente que acabaram extirpados pela legislação eleitoral a partir de 2015.

Ainda, há que se constatar que os partidos políticos, ainda que em tese possam figurar como os destinatários finais das doações eleitorais, dificilmente se apresentam como atores relevantes nesse processo final de gastos eleitorais. Tal situação deriva não da impossibilidade legal de eles figurarem como efetivadores das despesas eleitorais, já que a legislação assim permite. Mas, na operacionalidade prática das campanhas eleitorais, se prefere que os gastos efetuados - e, portanto, os destinos finais de todas as doações recebidas - se materializem nas prestações de contas dos candidatos - nessa figura jurídica própria da pessoa do candidato - mesmo quando a candidatura é a cargo executivo e, em tese, a prestação de contas pudesse se dar através dos comitês financeiros.

Importante destacar que a instituição dessa figura da "pessoa física candidato" já decorreu de uma busca de maior *accountability* e de maior controle e vigilância pela Justiça Eleitoral, a partir das eleições municipais de 2006. Nesse sentido - e em outra característica muito própria do sistema de arrecadação e gastos de campanhas eleitorais no Brasil - todo e qualquer recurso arrecadado para campanha eleitoral, uma vez depositado nas contas respectivas, será gerenciado em um sistema normativo mais identificado com regras de direito público do que de direito privado. Um dos reflexos disso é, por exemplo, quando recursos sobram ao final da campanha: mesmo que os recursos tenham integralmente vindo da pessoa física candidato para a pessoa jurídica candidato, as sobras devem ser repassadas ao fundo partidário, cuja gestão obedece a regras de direito partidário e, portanto, de direito público.

Consoante se poderá averiguar nos grafos e tabelas formulados, há que se distinguir entre duas esferas de graduação entre os atores que participam do financiamento das campanhas eleitorais no universo pesquisado, ou seja, nas eleições de 2010 e 2014. Isso porque, nessas campanhas eleitorais - e, presume-se, ao contrário do que ocorrerá em 2016 - o financiamento direto pelo uso dos recursos do fundo partidário foi muito pequeno. As fontes reais de financiamento das campanhas eleitorais em 2010 e 2014 - sobretudo nas eleições presidenciais - foram as pessoas jurídicas (em regra empresas, pelo que a União/fundo partidário não se faz relevante aqui) e as pessoas físicas. Importante perceber, para na presente análise aplicar a abordagem teórico-metodológica do neoinstitucionalismo da escolha racional, que de fato inexistiu qualquer modificação na macro estrutura institucional para os atores financiadores entre 2010 e 2014 - ao contrário do que

ocorrerá em 2016, quando integralmente vedado o financiamento pelas pessoas jurídicas. Ou seja, os mesmos critérios normativos (constitucionais e legais) incidiram para os financiadores nos anos de 2010 e 2014, tanto em relação à capacidade de doação (limites externos - 2% do faturamento bruto para pessoas jurídicas e 10% do rendimento bruto declarado para pessoas físicas) quanto a qualidade dos doadores (as mesmas fontes vedadas estipuladas pela legislação eleitoral vigoraram em 2010 e 2014 ⁴³).

Assim, sendo o sistema de financiamento integralmente idêntico em 2010 e 2014, abriu-se a possibilidade de averiguar se o comportamento dos atores centrais - os financiadores **efetivos** - modificou-se em 2014 por conta da exigência da resolução/TSE n. 23.406 (ato normativo que se encontra - vale lembrar - no âmbito da competência regulamentar da Justiça Eleitoral, que deve ter a Constituição e a legislação ordinária como parâmetro e limite), de exigir que mesmo as doações que fossem recebidas pelos partidos políticos para fins de destinação final aos candidatos - reitera-se, aos candidatos que são pessoas jurídicas especiais - tivessem plena identificação da real fonte doadora. Tal critério analítico perfeitamente adequado porque a estratégia de gestão dos recursos recebidos pelos partidos políticos, tanto em 2010 (quando possível a chamada doação triangulada, conforme antes conceituado), quanto em 2014 (quando na doação triangulada não mais havia possibilidade de identificar apenas o agente partidário intermediador, posto que o candidato que fosse o destinatário final da doação deveria identificar a verdadeira fonte do recurso doado - pessoa física ou jurídica), permaneceu a mesma; ou seja, os partidos políticos continuaram a agir realizando sobretudo o repasse das doações recebidas para os candidatos, mesmo quando em disputa cargos executivos, em especial à Presidência da República.

Esse alerta se faz necessário porque outra forma de gestão das campanhas eleitorais em 2014 - por exemplo, se os partidos concentrassem os recursos e

⁴³ Tudo conforme o art. 24 da Lei 9.504/97 - Lei Eleitoral Brasileira - que assim determinava:
Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: 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; 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.

fizessem os gastos finais - poderia conduzir a resultado diverso e que, se efetivamente constatado na ação estratégica desses atores - partidos político e candidatos - poderia resultar em desvio de padrão que impossibilitaria a presente análise. Isso ocorreria se, diferentemente do operacionalizado em 2010, em 2014 as despesas (gastos finais) das candidaturas fossem concentradas nos partidos políticos; nesse caso, a comparação seria impossível ou, no mínimo, inadequada, posto que disfarçar-se-ia o verdadeiro destinatário das doações - de fato, o candidato - através da concentração dos gastos nos partidos políticos, que legitimam os candidatos enquanto atores da disputa eleitoral.

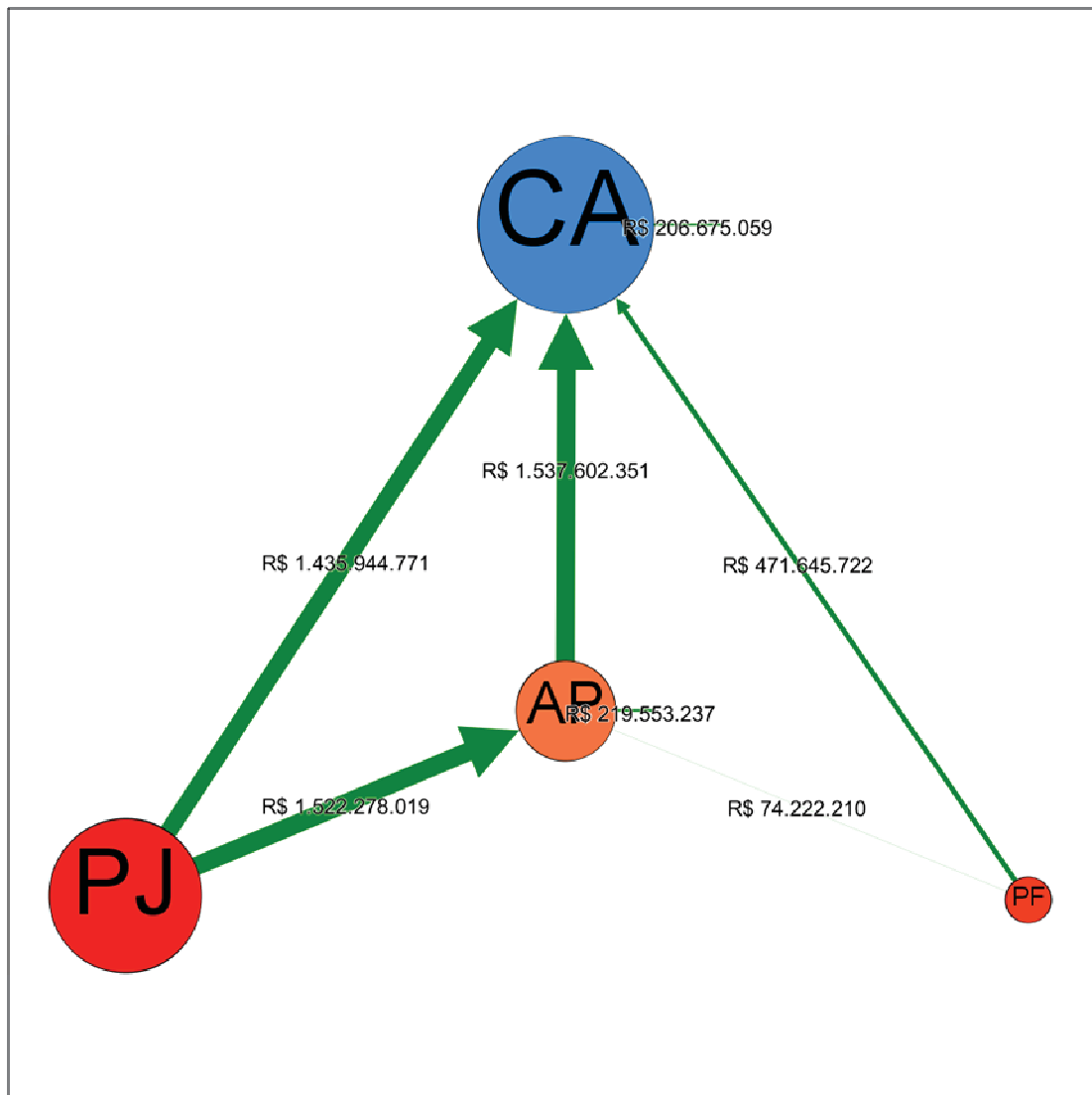
Diante disso, formulou-se a hipótese que a mudança do contexto institucional da eleição de 2010 para a eleição de 2014, que determinou a plena identificabilidade da origem da doação pelo candidato que foi seu destinatário final - efetivando uma conexão direta entre o doador e o candidato, dando, assim, plena transparência ao processo de financiamento político legal, antes "escondido" pela doação triangulada - acabaria por relativizar a posição de centralidade que os partidos políticos ocuparam até o pleito de 2010. Ponderou-se que essa plena identificabilidade e, portanto, a inevitabilidade do estabelecimento da conexão direta, plena e transparente, entre os atores doadores de recursos para a campanha e os candidatos efetivamente destinatários, acabaria por incentivar comportamento distinto dos primeiros - em face do critério da escolha racional - deslocando os partidos da centralidade arrecadatória e de alocação de recursos que tiveram em 2010 para um papel, se não secundário, pelo menos não tão relevante, nesse contexto, em 2014.

Conforme o grafo 1, relativo a arrecadação de recursos para a campanha eleitoral de 2010, percebe-se que a quantidade de recursos doados aos partidos pelas pessoas jurídicas era praticamente idêntica ao valor que o partido acabava repassando aos seus candidatos (recebeu das pessoas jurídicas cerca de R\$ 1,522 bilhão e repassou R\$ 1,537 bilhão); aliás, eventuais acréscimos aos valores repassados aos candidatos eram, em regra, decorrentes do fundo partidário ou de valores recebidos de outras fontes, em especial de pessoas físicas (como se percebe no grafo, doaram nesse período apenas cerca de R\$ 74 milhões aos partidos). Ou seja, se constata, na figura abaixo (1), que em 2010 basicamente os partidos agiram como entes arrecadadores para repasse aos candidatos. Importante notar que, mesmo que possível a doação triangulada nessa eleição, as pessoas

jurídicas realizaram doações totais de R\$ 1,435 bilhão **diretamente** aos candidatos, enquanto as pessoas físicas doaram cerca de R\$ 471 milhões.

Nesse aspecto, e conforme a técnica de análise de redes sociais, que permite, na formação das redes, a verificação da posição relacional dos atores de forma agregada, esse primeiro grafo deixa evidente que, em 2010: (i) as pessoas jurídicas foram as principais responsáveis pelo financiamento das campanhas eleitorais; (ii) aproximadamente pouco menos que metade das doações das pessoas jurídicas foram feitas diretamente aos candidatos, e pouco mais da metade através dos partidos políticos; (iii), que apenas cerca de 24% dos valores doados pelas pessoas físicas foram feitos aos partidos políticos, pois os outros 76%, aproximadamente, desse tipo de doação já foram feitas diretamente aos candidatos, demonstrando, a princípio, que a doação triangulada apenas interessava, em tese, às pessoas jurídicas, visto que as pessoas físicas não se constrangiam em ver sua doação eleitoral diretamente vinculada ao candidato beneficiado mesmo em 2010.

GRAFO 1 - REDE DE FINANCIAMENTO REPRESENTATIVA ELEIÇÕES 2010



FONTE: Grafo elaborado pela equipe de pesquisa do Grupo de Estudos do Território – GETE/UEPG-UFPR

Diante da rede acima colacionada (representada pelo grafo 1), para fins de facilitar a compreensão do leitor acerca da linguagem da técnica da ARS, convém explicar que: CA (candidatos), PJ (pessoas jurídicas), AP (agentes partidários) e PF (pessoas físicas) são os nós (ou seja, os atores que, reitera-se, são tratados de forma agregada) da rede e todos estão conectados entre si, conforme se demonstra por meio das arestas que, por sua vez, nada mais são do que os vínculos existentes entre os atores que se perfaz por meio das contribuições eleitorais. Assim, como se pode perceber por meio do grafo acima, fica claro que as pessoas jurídicas, por serem responsáveis pelo maior fluxo de doações (seja diretamente para os candidatos, seja por meio dos agentes partidários) possuem relevante posição na

rede, o que se confirma diante da espessura das arestas que demonstram o seu vínculo com os partidos e candidatos; por seu turno, a posição dos agentes partidários leva a concluir que estes são figuras centrais na rede de financiamento, sendo o principal elo entre as fontes de doações e o candidato, bastando verificar que a aresta que traduz o vínculo entre tais atores e os candidatos é a mais representativa em termos de fluxo de doação; e, por fim, quanto às pessoas físicas, verifica-se que estas assumem uma posição secundária na rede, pois o vínculo direto com os candidatos não é representativo e o vínculo com os partidos políticos é praticamente insignificante, tanto que a aresta é quase imperceptível.

Feita a explanação acerca do primeiro grafo, para fins de continuidade da verificação dos resultados da presente pesquisa, convém recordar a hipótese original que balizou o estudo: a necessidade de revelação da fonte direta de doação pelo candidato destinatário, mesmo se o recurso fosse repassado pelo doador originário (aqui, a pessoa jurídica, posto que as pessoas físicas, como se constatou, não se constrangiam em doar diretamente aos candidatos) conduziria a uma modificação no padrão de comportamento dos doadores que, em face dessa plena e transparente identificabilidade da sua relação com o real destinatário final da doação, supostamente não mais se constrangeriam⁴⁴ e passariam a doar diretamente ao candidato, prescindindo do papel intermediador dos partidos políticos.

Visando demonstrar a quantidade de transações realizadas pelos atores em cada eleição (2010 e 2014) para fins de comparação entre os contextos, importante verificar a tabela 1 abaixo:

TABELA 1 – AGENTES PARTICIPANTES DAS REDES DE FINANCIAMENTO ELEITORAL 2010 E 2014

Agente	2010		2014	
	N	%	N	%
Pessoas Físicas (PF)	207.827	82,6%	142.908	77,1%
Pessoas Jurídicas (PJ)	21.719	8,6%	16.325	8,8%
Candidatos (CA)	21.577	8,6%	25.369	13,7%

⁴⁴ Nesse ponto, retoma-se que a hipótese formulada resultaria (nos próprios termos da exposição de motivos que fundamentou a edição da resolução TSE/23.406) em que, com a mudança das regras do jogo, os atores financiadores passariam a preferir que a doação fosse diretamente repassada ao candidato, já que todas - as diretas e as repassadas através do partido político - seriam plenamente conhecidas e identificadas pelos eleitores - tornando, portanto, a ação dos financiadores previsível.

Agentes Partidários (AP)	542	0,2%	653	0,4%
Total	251.665	100,0%	185.255	100,0%

FONTE: Tabela formulada pelo Grupo de Estudos do Território – GETE/UEPG-UFPR com base em dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Nesta tabela consta o número de atores por tipo (pessoas físicas, pessoas jurídicas, candidatos e agentes partidários), com sua respectiva porcentagem, para cada eleição (2010 e 2014). Da análise da tabela, constata-se que, em ambas as eleições, as pessoas físicas são, numericamente, as maiores doadoras, compondo 82,6% da rede de financiamento em 2010 e por 77,1% em 2014; de outro lado, com um número extremamente baixo, constam os partidos políticos que, nas eleições de 2010, do total de agentes (251.665), eram apenas 0,2% e, nas eleições 2014, apenas 0,4%; ainda, há que se atentar para o número de pessoas jurídicas, que se assemelha muito à quantidade de candidatos enquanto pessoa jurídica, pois tanto em 2010 quanto em 2014, esses dois atores do financiamento eleitoral (pessoas jurídicas e candidatos em condição especial - com CNPJ), representaram cerca de 8% dos nós da rede, sendo que, na última eleição, a proporção de pessoas jurídicas manteve-se enquanto os candidatos aumentaram em cerca de cinco pontos percentuais. No entanto, o que salta aos olhos é que, em termos de volume de recursos doados, a relevância de cada ator inverte-se radicalmente. Veja-se o que mostra a tabela a seguir:

TABELA 2 - AGENTES PARTICIPANTES DAS REDES DE FINANCIAMENTO ELEITORAL 2010 E 2014

Agente	Valor doado (2010)*		Valor recebido (2010)*		Valor doado (2014)		Valor recebido (2014)	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Pessoas Físicas (PF)	545.867.934	9,8%	0	0,0%	544.058.414	8,6%	0	0,0%
Pessoas Jurídicas (PJ)	2.958.222.791	53,4%	0	0,0%	3.017.131.960	47,7%	0	0,0%
Candidatos (CA)	280.584.008	5,1%	3.651.867.906	84,4%	263.490.134	4,2%	4.047.451.062	63,9%
Agentes Partidários (AP)	1.757.155.590	31,7%	1889962417	43,7%	2.505.251.901	39,6%	2.282.481.347	36,1%
Total	5.541.830.322	100,0%	5.541.830.322	128,1%	6.329.932.409	100,0%	6.329.932.409	100,0%

FONTE: Tabela formulada pelo Grupo de Estudos do Território – GETE/UEPG-UFPR com base em dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

*VALORES ATUALIZADOS PELO INPC PARA OUTUBRO/2014.

Ora, quando se fala no volume de valores doados o cenário é outro. Conforme se denota, as pessoas jurídicas - que, juntamente com os candidatos, são relativamente poucas - no que tange à quantidade de valores doados, figuram, sem sombra de dúvidas, como protagonistas do financiamento das campanhas, tanto em 2010 (representando suas contribuições financeiras 53,4% do volume arrecadado) quanto em 2014 (em que suas contribuições financeiras representam 47,7% do volume transacionado), sendo importante ressaltar que se trata de valores transacionados e que praticamente todos os recursos doados por agentes partidários são repasses desses valores, que, portanto, aparece praticamente dobrados na rede. Também é contrastante com o seu ínfimo número, o volume de recursos financeiros investido nas campanhas eleitorais pelos agentes partidários. Isso porque, nas eleições de 2010, do total de valores doados (R\$ 5.541.830.322), os agentes partidários (que não chegavam a 30) foram responsáveis por doar 31,7% desse montante e, nas eleições 2014, já adiantando que os números contrastam com a hipótese formulada, tem-se que os agentes partidários, inclusive, aumentaram o volume de recursos financeiros transferidos para as campanhas eleitorais, justamente porque puderam contar com um volume maior de recursos oriundos de doações, especialmente as empresariais; por fim, quanto às pessoas físicas, estas encontram-se em outro extremo.

Tendo em vista que o valor da contribuição desses atores é bastante baixo, embora eles sejam em grande número, quando somados os valores, estes não representam quase nada frente aos investimentos das pessoas jurídicas e dos agentes partidários, tanto que, em 2010, as pessoas físicas doaram apenas R\$ 545.867.934 (que representou 9,8% do total do volume de recursos financeiros investido) e, em 2014, não houve significativa variação, pois, os recursos financeiros doados pelas pessoas físicas representaram 8,6% do volume de recursos investidos (R\$ 6.329.932.409).

Essa constatação, de que, a despeito de sua baixa quantidade numérica em relação à rede, as pessoas jurídicas e os agentes partidários são os dois atores que protagonizam, em termos de volume de recursos financeiros investidos, o financiamento das campanhas eleitorais, pode ser melhor vislumbrada pela tabela abaixo:

TABELA 3 - VALORES MÉDIOS POR AGENTES PARTICIPANTES DAS REDES DE FINANCIAMENTO ELEITORAL 2010 E 2014

Agente	Valor médio (R\$)/agente (2010)*		Valor médio (R\$)/agente (2014)	
	Doado	Recebido	Doado	Recebido
Pessoas Físicas (PF)	2.627	0	3.807	0
Pessoas Jurídicas (PJ)	136.204	0	184.817	0
Candidatos (CA)	13.004	169.248	10.386	159.543
Agentes Partidários (AP)	3.241.984	3.487.016	3.836.527	3.495.377
Total	22.021	22.021	34.169	34.169

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO TSE (BRASIL, 2014) E DE HOROCHOVSKI ET AL. (2016)

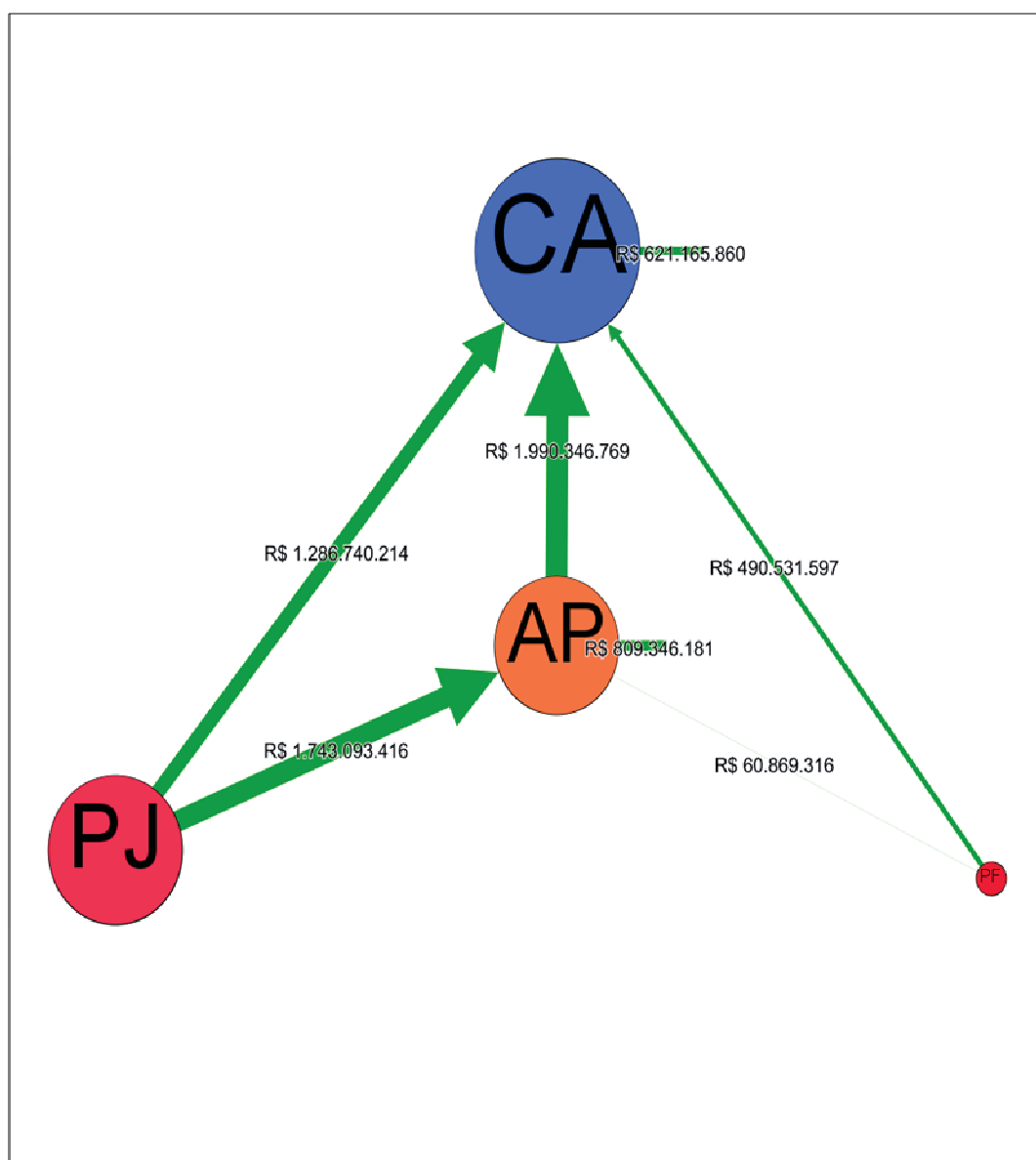
*VALORES ATUALIZADOS PELO INPC PARA OUTUBRO/2014.

Como se pode notar, o resultado dos valores médios por cada ator do financiamento eleitoral confirma a descrição da tabela anterior. Veja-se que, em relação aos protagonistas no que se refere ao maior volume financeiro investido, cada pessoa jurídica contribuiu, em média, com R\$ 136.204,00 nas eleições 2010 e R\$ 184.817,00 nas eleições 2014; os agentes partidários, por sua vez, como são poucos, doaram, em média, cerca de R\$ 3 milhões em ambas as eleições, valor este muito próximo ao que arrecadaram nos dois pleitos (2010 e 2014) – o que é esperado, já que, no limite, eles são intermediadores na rede; em contrapartida, a média do valor de doação de cada pessoa física, como já afirmado, foi baixíssima, em torno de R\$ 2.000,00 em 2010 e R\$ 3.000,00 em 2014; já os candidatos também não variaram muito, sendo o valor médio de doação entre um pleito e outro de R\$ 13.000,00 e R\$ 10.000,00 .

Destarte, da análise das tabelas colacionadas, é possível inferir que, tanto nas eleições 2010 quanto nas eleições 2014, as pessoas jurídicas e os agentes partidários figuraram como os maiores doadores das campanhas eleitorais em termos de volume de recursos financeiros investidos; por outro lado, as pessoas físicas, embora sejam responsáveis pelo maior número de operação de doações, contribuem com valores ínfimos (lembrando que aqui, também, entram as doações dos próprios candidatos para si mesmos, e fora dessa condição especial), o que leva a uma inexpressividade na posição que assumem na rede de financiamento, conforme se demonstra pelo grafo 2, mas agora em relação ao pleito de 2014. Ao se

proceder à verificação dos resultados do estudo materializado pelo grafo 2, relativo à análise das eleições de 2014, constatou-se resultado que contrastou com a hipótese formulada, veja-se:

GRAFO 2 – REDE DE FINANCIAMENTO REPRESENTATIVA ELEIÇÕES 2014



FONTE: Grafo elaborado pela equipe de pesquisa do Grupo de Estudos do Território – GETE/UEPG-UFPR.

De início, relevante constatar que o padrão de doação em relação às pessoas físicas permaneceu praticamente idêntico entre 2010 e 2014, eis que essas doaram em 2014 aproximadamente R\$ 60 milhões aos partidos e cerca de R\$ 490 milhões diretamente aos candidatos; ou seja, enquanto em 2010 cerca de 24% do total doado pelas pessoas físicas foi aos partidos políticos, em 2014 esse valor caiu para cerca de 20%; já diretamente aos candidatos, esse percentual aumentou para 80%, aproximadamente, aos invés do 76% anteriores. Ou seja, nas pessoas físicas houve pouca variação, mas o suficiente para notar que o volume de recursos doados

diretamente aos candidatos teve pequeno aumento. Confirmando, assim, que para os doadores pessoas físicas as novas regras foram em alguma medida relevantes, posto que houve acréscimo sensível nas doações diretas dos atores pessoas físicas aos candidatos. De outro lado, ainda que de modo residual, é possível constatar que nem essa modificação institucional afastou o papel que os partidos políticos têm nessa modalidade de doação.

Em relação à suposta perda de centralidade dos partidos políticos nesse novo contexto institucional (pós resolução/TSE n. 23.406) quanto aos recebimentos das doações de pessoas jurídicas, entretanto, **o grafo 2 foi contundente em rechaçar a hipótese original**. Inclusive ao contrário do que se supôs, o volume de recursos em doações das pessoas jurídicas aos partidos políticos - para posterior repasse aos destinatários finais, os candidatos - inclusive **umentou** nas eleições de 2014 em direta comparação com as eleições de 2010. Em termos absolutos, as doações nessa modalidade denominada triangulada (doador-partido-candidato) foram cerca de R\$ 1,743 bilhão em 2014, enquanto as doações diretas (doador-candidato) remontaram o valor de aproximadamente R\$ 1,286 bilhão; em percentuais aproximados, 60% das doações em 2014 ocorreram via partidos, e apenas 40% diretamente aos candidatos - recorde-se, enquanto em 2010, mesmo com a possibilidade de disfarce do verdadeiro doador com o uso do partido político, os recursos repassados via as duas modalidades praticamente equivaleram-se (50% x 50%).

As constatações acima explicadas se confirmam - e se tornam mais evidentes - da análise das tabelas comparativas acima exibidas, em que fica claro que a centralidade dos partidos políticos - nessas, denominados agentes partidários (APs) - de fato não só diminuiu como **umentou** no sistema de doações das pessoas jurídicas em face do novo regime jurídico de plena transparência e *accountability* determinado pela resolução/TSE23.406. Se é verdade que as doações de pessoa física diretamente para os candidatos aumentaram (na tabela 2) 21,9% comparando-se 2010 com 2014, de modo surpreendente (em princípio) as doações de pessoas jurídicas para candidatos diminuíram 11,6% entre 2010 e 2014 e, a confirmar essa nova realidade que reafirmou a centralidade dos partidos políticos, nesse mesmo período - entre 2010 e 2014 - a doação das pessoas jurídicas aos partidos políticos aumentou 12,7%.

Os resultados são ressonantes: mesmo pretendendo maior *accountability* e transparência, e julgando que os atores doadores pessoas jurídicas preferiam a via do partido político como pretexto para disfarçar o real destino das doações, tanto as razões publicamente expostas pelo TSE, quanto as que embasaram a hipótese formulada como *ratio essendi* do presente trabalho, demonstraram-se equivocadas. O critério da escolha racional, no caso, demonstrou que a centralidade dos partidos políticos no processo de captação e repasse das doações eleitorais de pessoas jurídicas não decorria do desejo, ou da estratégia, dessas pessoas jurídicas esconderem ou disfarçarem os reais destinatários - e, portanto, os interesses por eles representados - para o direcionamento, a decisão, de suas doações.

Ao contrário: mesmo inexistindo qualquer óbice estratégico para que as doações diretas aos candidatos fossem realizadas - posto que, ao fim e ao cabo, os termos da resolução TSE/23.406 acabariam por revelar esse nexo de vínculos - os partidos políticos não só **não perderam** como, ao revés, acabaram por consolidar papel **ainda mais central** no recebimento das doações empresariais em 2014 em relação a 2010, nas eleições presidenciais. E isso, indispensável ressaltar, em um contexto histórico de maior radicalização da disputa eleitoral, em que, partindo da premissa de que as organizações empresariais doam para preservar seus interesses mediatos e imediatos no novo governo, faria muito mais sentido prestigiar candidatos em detrimento dos seus partidos. Perceba-se, ainda, que tal realidade se constatou num cenário de absoluta e indiscutível fragmentação partidária, que resultou num cenário onde, em 2014, 27 partidos diferentes elegeram deputados federais.

Esse cenário, entretanto, deve ser ponderado também em face da realidade de cada disputa presidencial. Conforme constatam Horochovski, Cervi e Junckes (2015), essa centralidade dos partidos no processo de recebimento das doações deve ser relativizada no caso dos principais atores da disputa, o PT e o PSDB, já que para os candidatos à Presidência desses dois partidos as doações diretas foram maiores do que a regra geral para os demais partidos. A candidata Dilma Rousseff recebeu, diretamente, em 2014, cerca de 64,4% do total de doações (pessoas jurídicas e físicas); já o candidato Aécio Neves recebeu 68,8% do total dessas doações.

De todo modo, não é possível, a toda evidência, constatar que a escolha racional dos doadores pessoas jurídicas tenha se modificado por força das novas

regras introduzidas pela resolução/TSE n.23.406; ao contrário, constatou-se, de fato, a permanência e, até mesmo, a consolidação do papel de centralidade dos partidos políticos do processo de recebimento de doações pelas pessoas jurídicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO: UM NECESSÁRIO ALERTA SOBRE O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICO EM NOSSO MODELO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO

Diante dos achados da pesquisa, o que se pode inferir é que, em alguma medida, houve alteração no comportamento dos atores. Isso porque, comparando os dados relativos às eleições 2010 e 2014, percebe-se que a proporção de doação aos agentes partidários sofreu um significativo aumento; entretanto, a proporção (em valores atualizados) dos recursos doados diretamente aos candidatos diminuiu no último pleito, justamente quando, segundo a hipótese aqui formulada e consoante publicamente defendido pelo TSE (ao fundamentar as razões de edição da resolução n. 23.406), o fim das doações trianguladas deveria impor um movimento oposto, ou seja, de que os principais financiadores abstivessem-se de usar a intermediação dos partidos e passassem a doar diretamente aos candidatos. Assim, os dados da pesquisa demonstraram que o mito que se construiu sobre o uso do partido político como mero escudo para evitar a plena transparência e *accountability* do processo de financiamento das campanhas eleitorais não possui respaldo empírico.

Essa conclusão, irrefutável pelos dados da pesquisa, de certa forma confirma o que alguns cientistas políticos já vêm defendendo: que os partidos políticos, enquanto atores estratégicos da democracia brasileira, têm, de fato, papel essencial na concretude das relações políticas no processo eleitoral e de gestão da coisa pública. Ainda que não tenha sido confirmada a hipótese original da pesquisa, os resultados, por outro lado, não descartam a adequação da abordagem teórico-metodológica do neoinstitucionalismo da escolha racional. Ao contrário, acaba por solidificar a posição defendida por Figueiredo e Limongi (2001), quando, baseados no neoinstitucionalismo, afirmam que o Presidencialismo de Coalizão consegue operar-se na nova ordem constitucional, em razão da elevada disciplina partidária existente no âmbito do Congresso Nacional.

Importante destacar que a conclusão ora afirmada, de modo significativo, confirma que o pressuposto essencial e institucional da sistemática constitucional de 1988 para a democracia representativa se consolidou: a opção do constituinte foi pelo desenvolvimento de um autêntico estado de partidos (ou partidocracia) como meio de exercício do princípio democrático no seu viés representativo - consoante

se pode verificar da interpretação sistemática dos artigos 14 a 17 da atual Constituição Federal.⁴⁵ De fato, no sistema eleitoral pátrio, a centralidade institucional e legal dos partidos é absoluta, ao ponto da filiação partidária e a prévia escolha em convenção partidária serem requisitos típicos de elegibilidade - ao contrário de outras democracias, onde ou se tolera a candidatura avulsa (a exemplo dos EUA), ou a filiação partidária é mera opção do candidato para ter mais viabilidade eleitoral (a exemplo da Alemanha). Essa força constitucional e vinculativa dos partidos políticos é tão central no sistema democrático representativo brasileiro, e reconhecido de forma substancial pelas decisões dos tribunais, que o próprio Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar a constitucionalidade de um dispositivo da redação original da lei eleitoral em vigor (Lei n. 9.504/97) - que previa que os que já exercessem mandatos teriam a vaga para a nova candidatura assegurada independentemente de se submeterem a convenções - entendeu que tal regra era inconstitucional, justamente por violar esse princípio democrático institucional que confere aos partidos políticos o monopólio de legitimação e escolha dos candidatos que se submeterão ao pleito eleitoral. Do mesmo modo agiu o STF ao reconhecer que os mandatos pertencem aos partidos - fenômeno da fidelidade partidária vinculativa do mandato - gerando uma regulamentação do TSE (resolução n. 22.610/2007) que possibilitava aos partidos reivindicar os mandatos dos trânsfugas - decisão que recentemente transformou-se em lei, na forma do art. 22-A da Lei 9096/05 (redacionada pela Lei n. 13.165/2015)⁴⁶.

Entretanto, o discurso do senso comum da perda do caráter ideológico dos partidos e da sua indiscutível fragmentação (decorrente de um evidente abuso da prerrogativa constitucional - art. 17 da Constituição - de liberdade de criação de partidos, resultado em 35 partidos registrados até o presente momento no TSE), contaminou os agentes racionais desse processo, que foram tomados pela constatação, do senso comum teórico, de que a possibilidade de uso da doação triangulada era o que fundamentava o fato de que os grandes financiadores de campanhas se utilizassem dos partidos para "se esconder" do escrutínio popular que a ampla transparência permitiria - ou, ainda, permitir que os candidatos fossem financiados sem revelar seus verdadeiros financiadores e seus interesses. Tal

⁴⁵ GONÇALVES, Guilherme de Salles. Regime Constitucional dos Partidos Políticos e a Minirreforma Eleitoral. Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso. 09 de junho de 2016. Notas de palestra.

⁴⁶ Para uma leitura mais aprofundada sobre o tema, cf. Clève (2015).

absorção de racionalidade fundamentou até mesmo a decisão do TSE em editar a resolução estudada como meio de impor a esses atores uma conduta "mais moral e transparente". De certo modo, ao encarar os partidos políticos como possíveis instituições com finalidade de obscurecer a plena *accountability* do convencimento eleitoral, o próprio órgão de cúpula da Justiça Eleitoral brasileira se contaminou por esse discurso e, desviando-se do projeto constitucional de democracia representativa, jogou esse preconceito como razão de decidir desse novo regramento.

Mas os resultados da pesquisa, ao contrário do suposto, demonstraram que a opção estratégica dos atores financiadores relevantes (sob o ponto de vista do volume de recursos doados) de campanhas eleitorais passava, em verdade, muito distante dessa necessidade de "esconder" os reais destinatários - os candidatos - das doações efetivadas. A plena transparência da relação doador efetivo - destinatário real, mesmo que através da gestão dos partidos políticos, demonstrou que a intenção da ação de doação via partidos políticos não encontra sua racionalidade na ocultação do interesse que motiva a doação (ou seja, das preferências reais); ao contrário, os partidos políticos, entre 2010 e 2014, passaram de atores com idêntica relevância como destino final das doações em relação aos candidatos para destino prioritário dessas doações (em um relevante aumento de quase 12%, se comparado 2010 a 2014, como antes exposto). Quando, justamente, o resultado pretendido pelas instituições, ao menos a partir do que se colhe de suas declarações públicas e/ou veiculadas, era que o comportamento dos atores seria o oposto. Assim, duas conclusões são possíveis: (i) os grandes doadores não perceberam as consequências de tal novo regramento, e ainda achavam que conseguiriam "esconder" os interesses que pretendiam patrocinar com o direcionamento de suas doações via partidos políticos; ou, (ii) os partidos políticos têm indiscutível relevância de controle e direcionamento do processo democrático-representativo, tanto que os atores menos ingênuos desse jogo de poder os utilizam como meio essencial para a consecução de seus objetivos estratégicos.

Ocorre que se pensa não ser possível sustentar a primeira conclusão. É evidente que em uma sociedade capitalista como a brasileira, onde a relação empresas privadas e governos/poder público historicamente remete a uma simbiose de interesses, nenhum agente privado relevante, capaz de realizar doações de recursos significativos para campanhas eleitorais (repise-se: nesse período -

2010/2014 - limitadas a 2% do faturamento bruto do ano anterior para todos os candidatos e partidos), agiria de modo desinformado, "supondo" que a doação triangulada com omissão de destinatário final real ainda estivesse valendo. Isso, sobretudo diante do amplo debate público que antecedeu a edição da norma regulamentar estudada, em um ambiente histórico já de profunda crise também abrangendo o financiamento empresarial da atividade política.

Resta, portanto, a conclusão que ora se entende correta: possivelmente como resultado da opção constitucional de estruturar a democracia representativa brasileira como um estado de partidos, em um sistema eleitoral proporcional que estabelece os vitoriosos eleitorais pela conjugação do quociente eleitoral com as maiores médias ⁴⁷, e num sistema congressual onde a atuação partidária tem importância hegemônica (basta lembrar a possibilidade de votação de leis por acordo de lideranças partidárias, ou as votações simbólicas), de fato a centralidade dos partidos políticos no processo de exercício de poder, da *real politik*, é efetiva, e, sobretudo reconhecida e prestigiada pelos atores mais relevantes de uma sociedade capitalista sob o paradigma do poder econômico. Assim, ao contrário da hipótese formulada, de fato é preciso considerar, cientificamente, que os partidos ainda possuem, talvez, a maior importância estratégica dentre os vários atores institucionais no processo de real exercício do poder democrático-representativo no atual contexto.

Portanto, reitera-se que não é possível, a toda evidência, constatar que a ação estratégica dos doadores pessoas jurídicas tenha se modificado por força das novas regras introduzidas pela resolução/TSE n. 23.406; ao contrário, constatou-se, de fato, a permanência e, até mesmo, a consolidação do papel de centralidade dos partidos políticos no processo de recebimento de doações pelas pessoas jurídicas.

⁴⁷ Compreendendo sistema eleitoral, nesse caso, como a fórmula eleitoral que transforma votos em cadeiras no parlamento, o sistema adotado no Brasil privilegia o voto partidário, posto que permite e soma o voto de legenda com todos os votos dados nominalmente aos candidatos, conseguindo o partido ou coligação a primeira cadeira a partir do atingimento do quociente eleitoral (que se calcula dividindo o número total de votos válidos pelo número de cadeiras), desprezando-se o partido que não atingiu aquele quociente (mesmo que, eventualmente e como já ocorreu, o partido sem quociente possua o candidato nominalmente mais votado), e as sobras são divididas pelas maiores médias, na qual também é a votação do partido ou coligação o critério relevante, sendo indiferentes as votações nominais dos candidatos, que só servem para determinar a preferência dos eleitos em determinada coligação ou partido.

REFERÊNCIAS

- ANGÉLICO, Fabiano; MICHENER, Gregory. Divergências nas estratégias de regulamentação do financiamento político: o caso da transparência pública. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação E Pesquisa em Ciências Sociais, 36. Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2012.
- ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e *Accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 85-103, CEDEC, 2002.
- ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 41, n. 161, p. 59-66, jan./mar. 2004.
- BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O Bolso e a Urna: financiamento político em perspectiva comparada**. 2009. 152 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <<http://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Accountability-+Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>>. Acesso em 02 set. 2013.
- CERVI, Emerson Urizzi. Financiamento de Campanhas e Desempenho Eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 4. p. 135, 167, 2010.
- CERVI, Emerson Urizzi; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo. Redes de Doadores e Financiamento Político em 2014: Distinguindo Doações para Candidatos, Partidos e Comitês Financeiros nas Eleições Presidenciais Brasileiras. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, [S.l.], p. 80-100, dez. 2015. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/242/335>>. Acesso em: jun. 2016.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. Administração Pública e Lei de Acesso à Informação. In: _____. **Temas de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, ANA CAROLINA DE CAMARGO, Ana Carolina de Camargo Clève. A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do STF. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4492, 19 out. 2015.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**. Tradução: Celso Mauro Paciornick. São Paulo: Edusp, 1997.
- ELSTER, Jon. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Tradução de Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume-dumará, 1994

EMMERICH, Gustavo Ernesto. **Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana**. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, v. 2, n. 4, p. 67-90, 2. Sem. 2004.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 05-24, fev. 2001.

GOMES, José Jairo Gomes. **Direito Eleitoral**. 10. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Atlas, 2014.

HAGE, Jorge. A lei de acesso à informação pegou. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 set. 2012.

HOROCHOVSKI, Rodrigo. Accountability e seus mecanismos: um balanço teórico. In: Encontro da ABCP, 6., 2008, Campinas. **Anais...** Campinas, ABCP, 2008, p. 1-24.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the newinstitutionalism. **Politics&Society**. London, v.26, n.1, p. 5-34, mar. 1998.

JARDIM, Torquato. A regulamentação legal dos partidos políticos no Brasil. In: **Paraná Eleitoral**, Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. n. 52. abr. 2004. Disponível em: <www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n052-2004-torquato-jardim>. Acesso em: maio de 2016.

KEOHANE, Robert. *Political Accountability*. Conference Delegationto Internacional Organizations; Parl City, Utah, 2002, p. 1-28 *apud* CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano. **Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2013.

LANE, Jan Erik; ERSSON, Svante. *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. **Psychology Press**, Hove, 2000.

LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América Latina. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (editores); BALLINGTON, Julie; et al. (colaboradores). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015.

MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento Eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 8., 2012, Gramado. **Anais...** Gramado: ABCP, 2012.

MANIN, Bernard; Adam, PRZEWORSKI; STOKES, Susan. Eleições e Representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67. p. 105-138, 2006.

MARTELETO, Regina Maria. Análise de Redes Sociais - aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n.1, p. 71-81, jan./abr. 2001.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability Horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 44, São Paulo, p. 27-54, 1998.

OHMAN, Magnus. Introdução ao Financiamento Político. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (editores); BALLINGTON, Julie; et al. (colaboradores). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015.

PERISSINOTTO, Renato Monseff. Política e sociedade: por uma volta à Sociologia Política. **Política e Sociedade**. PPGSP, v. 3, n. 5, out. 2004, p. 203-232.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o Desenho do Estado: Uma Perspectiva Agente x Principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree. Por um Financiamento de Campanha Transparente. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 13 set. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/opiniaopporumfinanciamentodecampanhtransparente-08qj4olaa19h67lza091qs252>> Acesso em: jun. 2016.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. La Financiación de los Partidos Políticos en España: Ideas para un Debate. **Revista Española de Derecho Constitucional**. n. 99, p. 161-200, sept./dic., 2013.

SAMUELS, David. Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma. In: **Suffragium** - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. v. 3. n. 4. (jan./jun.2007). Fortaleza: TRE-CE, 2007. p. 11-28.

SANTANO, Ana Claudia. **O Financiamento da Política**. Curitiba: Íthala, 2016b.

SANTANO, Ana Claudia. Por uma Democracia Inclusiva: Respuesta a Óscar Sánchez Muñoz sobre la Financiación de los Partidos Políticos en España. **Revista General de Derecho Constitucional**. n. 22, abril, 2016a.

SANTIAGO NINO, Carlos. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1996.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas eleitorais**. 7. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2014.

SPECK, Bruno; DOLANDELI, Rodrigo. **A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral**. São Paulo: Instituto Ethos e Transparency Internacional, 2014.

SPECK, Bruno. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulamentação do financiamento político no Brasil. In: HOFMEISTER, W. (org.). **Reforma política: agora vai?** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005b, v. VI, p. 123-159.

THERET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. **Comentários sobre a Abordagem Neoinstitucionalista**. Blumenau/SC: Digitado, 2007. Artigo digitado sobre o tema. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/65715997/Tomio-2002-Neoinstitucionalismo>>. Acesso em: jun. 2016.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, v. xi, n. 2, 2005. p. 287–315.