

Artigo Original

Impactos limitados do financiamento público sobre a redução da desigualdade em campanhas eleitorais

 Bruno Fernando da Silva¹

¹Pesquisador de pós-doutorado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Representação e Legitimidade Democrática (INCT-ReDem) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil.
E-mail: brunofernando@ufpr.br.

 Adriano Codato²

²Professor Associado de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.
E-mail: adriano@ufpr.br.

DOI: 10.1590/39013/2024

Resumo:

Investigamos os impactos da adoção do financiamento exclusivamente público e da proibição de doações empresariais para as receitas de campanha de candidaturas à Câmara dos Deputados do Brasil entre 2010 e 2022. O objetivo é avaliar se estas mudanças impactaram a concentração de recursos financeiros entre os candidatos. Para isso, usamos estatísticas descritivas e medidas de desigualdade, como o Índice de Gini e a razão entre decis. Os resultados mostram uma melhora no quadro geral de distribuição de recursos somente nas eleições de 2022, enquanto em 2018 ainda houve uma disputa com recursos altamente concentrados em poucos candidatos. Sugerimos que fatores institucionais – como as cotas para minorias e o teto de gastos eleitorais – e partidários ajudam a explicar a diminuição da desigualdade em 2022, mas que eles ainda são insuficientes para reduzir as enormes disparidades existentes entre os candidatos.

Palavras-chave: financiamento público de campanhas; desigualdade; concentração de recursos; eleições; Câmara dos Deputados.

Limited impacts of public funding on diminishing inequality in electoral campaigns

Abstract:

We investigated the consequences of using public funding and banning corporate donations to finance political campaigns for the Brazilian Chamber of Deputies between 2010 and 2022. The goal is to assess whether these changes impacted the concentration of financial resources among candidates. To this end, we used descriptive statistics and measures of income inequality, such as the Gini Index and deciles ratio. The results point to an improvement in the overall picture of resource distribution only in the 2022 elections, while during 2018 was still a contest with resources highly concentrated in a few candidates. We posit that institutional factors – such as quotas for minorities and the electoral spending cap – combined with party-related factors have contributed to the decrease in inequality in 2022, but that they are still insufficient to reduce the vast disparities among candidates.

Keywords: public funding; inequality; concentration of resources; elections; Brazilian Chamber of Deputies.

Recebido em: 20/11/2023 | Aprovado em: 07/05/2024



Este é um artigo publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1. Introdução¹

A proibição de doações de empresas a campanhas eleitorais em 2015, por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650, reorganizou as bases do sistema de financiamento eleitoral brasileiro. De acordo com dados das prestações de contas de campanha de 2014, as empresas foram as responsáveis por nada menos que 76% do total de recursos destinados direta ou indiretamente aos candidatos. Portanto, alijá-las do financiamento político alterou o trabalho da classe política para captar recursos financeiros. Em resposta ao banimento das empresas, o Congresso Nacional criou, em 2017, o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) prevendo a alocação de recursos públicos aos partidos para o suporte às candidaturas.

Além do FEFC, o Fundo Partidário (FP), recurso estatal destinado à manutenção das estruturas burocráticas dos partidos, mas que também é empregado em campanhas, passou a receber maiores aportes a partir de 2015 (Cervi, 2020). Essas mudanças fizeram do Estado o principal provedor de recursos eleitorais, respondendo por 76% e 87% das receitas de 2018 e 2022, respectivamente, nas disputas à Câmara dos Deputados. Isto é, passamos de um cenário de eleições pagas com doações privadas de empresas para outro diametralmente oposto, em que a maioria dos recursos provém do orçamento público.

Como veremos, não há consenso na literatura sobre os efeitos provocados pela adoção abrangente de recursos públicos em campanhas. De um lado, há quem sugira uma visão mais pessimista, alertando para os riscos de congelamento do sistema partidário (Bourdoukan, 2009). Por outro, destacam a ocorrência de eleições mais competitivas e que incentivam a participação de atores que antes não se viam em condições de desafiar o mandatário (Malhotra, 2008; Carlson, 2012). Para contribuir com esse debate, analisamos as subvenções financeiras aos candidatos a deputado federal antes e depois da criação do FEFC, em duas eleições dominadas pelo financiamento empresarial (2010 e 2014) e em duas pelo financiamento estatal (2018 e 2022). O objetivo é verificar qual foi o impacto da saída das empresas e da entrada do Estado no financiamento eleitoral e como isso afetou o acesso a recursos por parte de postulantes à câmara baixa. Isto é, analisamos se essa mudança alterou as condições de disputa, tornando-as mais equilibradas do ponto de vista econômico.

Além disso, analisamos também se políticos com experiência prévia foram mais beneficiados pelos partidos no total de dinheiro arrecadado do que os novatos nas eleições de 2018 e 2022. Como partidos dependem do desempenho eleitoral e do número de cadeiras conquistadas para obter mais recursos, é presumível que tenham concentrado a maior parte dos recursos em candidatos viáveis eleitoralmente.

O artigo está organizado em seis seções. Além desta introdução, na segunda revisamos a literatura que trata das estratégias adotadas e os resultados obtidos em diferentes países a partir do uso de dinheiro público da política. A terceira resume as mudanças institucionais ocorridas entre 2010 e 2022 em relação ao financiamento de campanhas. Em seguida, descrevemos a metodologia utilizada e a forma de tratamento dos dados. Na quinta seção apresentamos os resultados empíricos, que são discutidos na parte seguinte. Por fim, concluímos o artigo retomando alguns resultados e fazendo reflexões sobre seus impactos para a política brasileira.

¹ Agradecemos aos/às pareceristas da Revista Brasileira de Ciências Sociais pelas críticas e sugestões a este trabalho e ao apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Processo número 166602/2020-5.

2. Implicações eleitorais do financiamento público de campanhas

O primeiro registro que se tem da utilização de dinheiro público para o financiamento de atividades políticas é do início do século XX, no Uruguai. No entanto, foi somente a partir da segunda metade do século XX que essa fonte de recursos passou a ser largamente utilizada no mundo democrático (Bourdoukan, 2009; Pinto-Duschinsky, 2002). A literatura aponta algumas razões para a expansão do financiamento público. A primeira delas é o aumento dos custos da política, decorrente da profissionalização das atividades pertinentes a ela e do crescente distanciamento entre sociedade e partido (van Biezen, 2004). Esse distanciamento reduz não somente a atuação voluntária da militância, como também o volume de doações aos partidos. Como forma de compensação, o Estado assume parte dessa perda de receitas partidárias pela via do financiamento público direto ou indireto (Katz e Mair, 1995; Nassmacher, 2003). Além disso, os escândalos de corrupção envolvendo doações privadas a atores políticos fornecem mais explicações para uma maior participação do Estado nessa área (Pinto-Duschinsky, 2002; Speck, 2002). O uso de dinheiro público é encarado, assim, como uma forma de diversificar as fontes de arrecadação dos partidos, amenizando a dependência da política em relação ao capital privado.

Um aspecto importante dos fundos públicos em campanhas políticas é o arranjo legal para a destinação deles entre os partidos. Ao classificar os tipos de critérios alocativos existentes pelo mundo, Bourdoukan (2009) ressalta que a divisão baseada no passado, isto é, em votos ou cadeiras obtidas na eleição anterior, é a mais favorável aos grandes partidos, tendendo a dificultar a entrada de novos ou menos estabelecidos. Para a autora *"a utilização de critérios baseados no tempo passado tende a 'congelar' o status quo ante o sistema partidário"* (Bourdoukan, 2009, p. 60). Como veremos, a destinação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e o Fundo Partidário (FP) seguem exatamente os critérios que, nessa visão, seriam deletérios ao sistema partidário: o envio é quase que exclusivamente baseado no desempenho eleitoral da disputa mais recente ao Congresso Nacional.

A experiência em países europeus que alteraram as regras que tratam do funcionamento interno dos partidos, todavia, não encontrou relação entre normas relativas ao financiamento público e a chegada de novos partidos ao poder. Especificamente, não se verificou aumento ou redução na quantia de partidos recém-chegados ao poder após a utilização de recursos públicos em campanhas, nem mesmo quando as regras privilegiaram os maiores partidos (van Biezen e Rashkova, 2014). Mais do que isso, alguns trabalhos destacam ganhos democráticos com a criação de mecanismos de dotações públicas aos partidos.

No Japão, Carlson (2012) analisou os impactos da implementação de repasses diretos aos partidos a partir de 1994. A distribuição de recursos no país se baseia na quantidade de cadeiras conquistadas na última eleição e no desempenho do partido em pesquisa de opinião acerca da preferência do eleitorado. O autor aponta que há poucas diferenças entre os repasses públicos a incumbentes e desafiantes, ou seja, a estratégia partidária tem privilegiado a igualdade em detrimento do sucesso esperado. Além disso, não se observa relação entre o grau de competição da disputa e o volume de recursos públicos enviados aos candidatos. A explicação para isso está na priorização de incentivos coletivos visando à redução de conflitos internos e na limitação informacional para a alocação estratégica dos recursos financeiros (Carlson, 2012). Assim como o exemplo japonês, em eleições no Maine e Arizona as evidências sugerem efeitos positivos dos recursos estatais, apontando um aumento da competitividade das disputas e fomentando a participação de desafiantes de alta qualidade em pleitos nos quais há candidatura incumbente (Malhotra, 2008).²

² Sobre o impacto do financiamento público para a representação política, ver: Bichay (2020), Kilborn (2018), Kilborn e Vishvanath (2022), Peixoto et al (2022) e Shin e Kwon (2023).

No Brasil, Zelinski et al. (2022), comparando as eleições de 2014 e 2018, sinalizam que o efeito do capital político do indivíduo e do grau de concorrência da disputa sobre a capacidade de arrecadação teve um incremento de uma eleição para a outra. Indicam, portanto, que as estratégias de empresas e partidos para a alocação de recursos seguem critérios semelhantes, baseados na chance de sucesso eleitoral. Resultados anteriores à implementação do financiamento público direto no Brasil já apontavam para este mesmo caminho, com os partidos políticos doando mais recursos para candidatos viáveis eleitoralmente, tal qual as empresas (Silva e Gonçalves, 2019).

Para além da necessidade de evitar que o investimento financeiro dos partidos seja gasto com candidaturas que possuem baixa probabilidade de vitória, a lógica de concentrar recursos em algumas candidaturas pode estar relacionada ao comportamento estratégico dos partidos na arena eleitoral. Cheibub e Sin (2020) demonstram que, a despeito do incentivo promovido pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta para a competição intrapartidária, os partidos brasileiros são capazes de coordenar a montagem das listas partidárias, mitigando a disputa entre correligionários. Para isso, lançam candidatos de alta qualidade na mesma proporção em que esperam conquistar cadeiras em cada distrito.

Aliada a isso está a possibilidade de os partidos desequilibrarem a disputa em favor desses mesmos candidatos via alocação de recursos financeiros. As evidências de que esses atores adotam estratégias semelhantes entre si quando doam às campanhas, independentemente de grau de organização interna, concentrando seus repasses em poucos candidatos (Bolognesi et al., 2020), corroboram essa percepção. Ademais, trabalhos recentes notaram que o impacto do dinheiro sobre o voto cresceu após a proibição das doações eleitorais por empresas (Deschamps et al., 2021; Reis e Eduardo, 2019).

Desses achados, depreendemos a primeira hipótese: de que as eleições seguintes ao fim do financiamento empresarial e à adoção de repasses públicos diretos aos partidos não se tornaram menos desiguais do ponto de vista das arrecadações dos candidatos. Uma vez que os partidos manejam as listas eleitorais de modo a evitar a competição intrapartidária, ao mesmo tempo em que premiam seus candidatos de maior capital político, não devemos esperar que o maior controle partidário sobre as receitas eleitorais tenha produzido resultados distintos aos vistos quando a competição era controlada pelas empresas.

Em consonância a isto está o fato de que candidatos com experiência política prévia são os atores que mais se beneficiam do financiamento de campanhas. Os trabalhos clássicos de Gary Jacobson (1978, 1985) já destacavam que o capital político facilita a arrecadação de recursos em função da experiência com essa atividade e dos feitos realizados no exercício do mandato. A esses trabalhos se somam outros tantos que enfatizam a importância de concorrer à reeleição ou de já ter exercido cargos eletivos para aumentar as receitas de campanhas (Araújo et al., 2015; Barber, 2016; Carazza, 2018; Heerwig, 2016; Krebs, 2001; Mancuso et al., 2018; Mancuso & Speck, 2015).

Nesse sentido, nossa segunda hipótese sustenta que candidatos detentores de capital político passaram a concentrar ainda mais recursos após a entrada massiva de financiamento estatal. Com os partidos dependendo quase que exclusivamente de subsídios públicos, que têm seu valor atrelado ao desempenho eleitoral em disputas para a Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, a tendência é de que a atuação estratégica para as doações de campanha tenha sido exacerbada em 2018 e 2022.

3. As regras do jogo e suas muitas mudanças entre 2010 e 2022

Para tratar da distribuição de recursos entre aqueles que se candidataram de 2010 a 2022 no Brasil, necessariamente temos que abordar as mudanças institucionais do período,

pois elas podem ter impactado diretamente na atuação dos partidos e alterado a forma com que se financia campanhas no país. Não se trata aqui de fazer um compilado de todas as alterações legais, mas sim de abordar brevemente aquelas que nos ajudam a entender o contexto de cada disputa.³

Do ponto de vista puramente eleitoral e partidário, é importante mencionar três mudanças ocorridas no período, todas elas com impacto esperado sobre a atuação partidária na arena eleitoral. A primeira delas é a criação da cláusula de desempenho, promovida pela Emenda Constitucional (EC) 97 de 2017 (Brasil, 2017a). Com o objetivo de reduzir o número de partidos existentes, a norma estabeleceu critérios progressivos para que os partidos tenham direito de acesso ao Fundo Partidário (FP) e ao tempo de televisão e rádio para a exibição de suas propagandas. A legislação entrou em vigor nas eleições de 2018, prevendo que somente os partidos que alcançassem ao menos 1,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, em um terço dos distritos, ou eleito pelo menos 9 deputados federais teriam acesso ao FP e ao tempo de televisão e rádio. Para 2022, a cláusula de barreira subiu para 2% dos votos ou 11 deputados.

Também para a eleição de 2018, entrou em vigor a Lei 13.165/2015 (Brasil, 2015), cujo conteúdo estabelece que poderão ser eleitos pelo sistema proporcional somente os candidatos que atingirem 10% dos votos do quociente eleitoral do distrito. Na esteira dessa mudança, em 2021, o Congresso aprovou outra alteração no Código Eleitoral, determinando que, para ser eleito pelas sobras eleitorais, um candidato deve conquistar ao menos 20% de votos do quociente eleitoral (Lei 14.211/2021) (Brasil, 2021). Como se nota, essas três medidas envolvem resultado eleitoral e afetam as estratégias partidárias para assegurar a eleição de parlamentares e o acesso a recursos financeiros diretos e indiretos. Nesse sentido, não foi apenas o financiamento de campanhas que foi alterado após as eleições de 2014. Acerca desse tema, o Quadro 1, a seguir, organiza as principais normas balizadoras de cada uma das quatro eleições que analisaremos.

Quadro 1 - Evolução da legislação do financiamento eleitoral no Brasil (2010-2022)

Eleições	Doações empresariais	Financiamento público	Limite de gastos	Recursos próprios	Cotas
2010 e 2014	Permitidas	Fundo Partidário	Fixado por cada partido	Limitado ao teto de gastos	Ausentes
2018	Vedadas	FP* + FEFC**	R\$ 2,5 milhões	Limitado ao teto de gastos	Gênero
2022	Vedadas	FP + FEFC	R\$ 3,176 milhões	Até 10% do teto de gastos	Gênero e raça

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

Nota: *Fundo Partidário; **Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

As eleições de 2010 e 2014 transcorreram praticamente sob os mesmos parâmetros, sem que nenhuma mudança drástica tenha ocorrido e/ou que possa explicar eventuais diferenças nas contas eleitorais dos candidatos. Foi entre 2014 e 2018 que as alterações mais relevantes ocorreram, primeiro com a proibição do financiamento empresarial pelo Supremo Tribunal Federal (STF - ADI 4.650), e depois com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), por meio da Lei 13.487 de 2017 (Brasil, 2017b). A esse respeito, é indispensável tratar das regras definidas pelo legislador para a sua alocação.

³ Para uma análise sistematizada das mudanças nas regras eleitorais do financiamento de campanhas, ver Fisch e Mesquita (2022).

Seguindo uma lógica semelhante à do FP, o FEFC destina uma fatia ínfima dos recursos de maneira igualitária entre todos os partidos que têm direito a ele, mas, enquanto o FP destina 5% igualmente entre os que superam a cláusula de barreira, apenas 2% do FEFC é doado igualmente (nesse caso, entre todos os partidos registrados na justiça eleitoral). Os demais 98% dos recursos do FEFC são atribuídos conforme o desempenho eleitoral prévio, sendo 48% do montante doado em função da quantidade de deputados federais eleitos pelo partido, 35% a partir do percentual de votos obtidos para a Câmara dos Deputados entre partidos que elegeram pelo menos um representante e 15% conforme o número de eleitos ao Senado Federal.⁴

A disputa de 2018 também foi a primeira eleição geral a contar com teto de gastos eleitorais para todos os cargos em disputa (Lei 13.165/2015) (Brasil, 2015), com todos os candidatos a deputado federal do país submetidos ao mesmo limite de despesas. Além disso, com a aprovação do FEFC, o STF entendeu que as cotas femininas deveriam ser estendidas aos recursos públicos empregados em campanhas, obrigando os partidos a destinarem recursos a elas na mesma proporção de candidatas lançadas no distrito (ADI 5.617) (Brasil, 2018).

Já para 2022, as principais mudanças tratam do teto das autodoações e das cotas raciais. A primeira limitou o emprego de recursos próprios a 10% do teto de gastos permitidos ao cargo em disputa, coibindo candidatos ricos de bancarem sozinhos suas campanhas (Lei 13.878 de 2019) (Brasil, 2019). Já a cota racial ampliou o entendimento da cota feminina a candidatas negras, assegurando a eles o mesmo volume de recursos de origem pública que de candidaturas inscritas (Consulta ao TSE 0600306-47) (Brasil, 2020).

Por fim, uma modificação relevante entre as eleições, mas que não diz respeito à legislação, foi o impulsionamento financeiro que o FP recebeu após a proibição das doações empresariais. Em 2010, o FP representou somente 2% do total das receitas dos candidatos; em 2014, 3%. Com o fim das doações empresariais, esse percentual saltou para 14% em 2018, caindo para 6,5% em 2022 – queda essa compensada pelo aumento no valor do FEFC, como veremos adiante.

4. Materiais e métodos

O banco de dados para consulta e replicação dos resultados obtidos nesta pesquisa está disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/BQGB9K>. A seguir, detalhamos os procedimentos adotados para a sua construção.

Este artigo trata das fontes de financiamento eleitoral dos candidatos a deputado federal considerados aptos pela Justiça Eleitoral nos anos de 2010, 2014, 2018 e 2022. Sendo, portanto, uma análise de duas eleições que contaram predominantemente com recursos de origem privada de empresas (2010 e 2014) e duas custeadas em sua maioria pelo Estado – via FEFC e, em menor medida, pelo FP (2018 e 2022). As informações foram coletadas junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no *site* Portal de Dados Abertos. Para cada disputa, obtivemos e tratamos dois bancos de dados, sendo um deles da relação de candidatos do pleito, e que inclui informações pessoais e políticas de todos, e o outro da prestação de contas eleitorais (especificamente, das receitas declaradas pelos candidatos).

Para comparar adequadamente os recursos recebidos por competidores de diferentes estados, calculamos o volume de receitas declaradas por cada um em relação ao recebido por todos no distrito. Portanto, trata-se da proporção de dinheiro que cada um conquistou.

⁴ No FP, os 95% restantes atendem à proporcionalidade de votos obtidos à Câmara dos Deputados (Lei 9.096/1995) (Brasil, 1995).

Em virtude das diferenças demográficas, econômicas e sociais, uma comparação em termos absolutos seria injusta. O mesmo procedimento foi aplicado em relação aos recursos partidários, com a diferença de que a fração dessas receitas foi calculada por estado e partido.⁵ Essa decisão se deve à desigualdade inerente às receitas partidárias, que, a partir de 2018, foram profundamente afetadas pelo tamanho do partido, dados os critérios alocativos do FP e FEFC. Ainda em relação a esses recursos, consideramos como doações partidárias a soma dos repasses feitos sob essa rubrica com a de “doações de outros partidos e candidatos”, que trata das contribuições efetuadas por partidos de uma mesma coligação/federação.

Para indicar a assimetria de arrecadação entre os candidatos, utilizamos duas métricas comumente empregadas para o estudo da desigualdade de renda. A primeira delas é o Índice de Gini, que indica o grau de concentração de recursos entre os candidatos. Embora muito empregado, o indicador tem como limitação ser sensível às variações que ocorrem no meio da distribuição da variável, sendo recomendável a utilização de outra técnica que a complemente para acessar as diferenças no topo ou na base da distribuição (De Maio, 2007). Com isso, utilizamos também a razão entre decis de receita para verificar a concentração de recursos entre os candidatos mais bem financiados. Tomamos como pontos de corte o quinto e o nono decil e calculamos a razão entre o volume total de recursos obtidos pelos 10% mais bem financiados em relação aos 50% menos financiados. Para isso, consideramos os indivíduos abarcados nesses grupos em cada um dos estados - do contrário, teríamos estados sobre-representados em algum grupo.

5. A assimetria de recursos em eleições para a Câmara dos Deputados

Nos quatro pleitos analisados neste artigo, 27.914 candidatos estiveram aptos a concorrer ao cargo de deputado federal, sendo que 24.923 deles declararam ter recebido algum recurso para financiarem suas campanhas. Esse grupo de pouco menos de 25 mil candidatos compõe o objeto de nossa análise. A seguir, a Tabela 1 detalha o total de candidatos por eleição.

Tabela 1 - Quantidade de candidatos e financiados a deputado federal por eleição

Eleição	Aptos	Financiados	% financiados
2010	4.903	4.088	83,4
2014	5.876	4.988	84,9
2018	7.647	6.910	90,4
2022	9.488	8.937	94,2

Fonte: elaborado pelos autores com base no Portal de Dados Abertos do TSE.

Os dados mostram um incremento contínuo não só no número de candidatos como também da fração dos que foram beneficiados com algum montante para suas campanhas, sendo que nas disputas de 2018 e 2022 o salto desses valores foi, proporcionalmente, mais expressivo. Já em relação ao total de recursos investidos nas candidaturas, não se verifica a mesma linearidade. Os dados da Tabela 2 resumem o total declarado pelos candidatos a deputado federal nas quatro eleições. Os valores foram corrigidos pela inflação acumulada de outubro do ano da disputa até outubro de 2022 a partir do Índice

⁵ Assim, num caso hipotético em que um partido tenha doado somente a um único candidato a deputado federal em determinada circunscrição eleitoral, esse candidato deteve então 100% dos recursos partidários.

Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tabela 2 - Total de recursos recebidos por candidatos a deputado federal por eleição

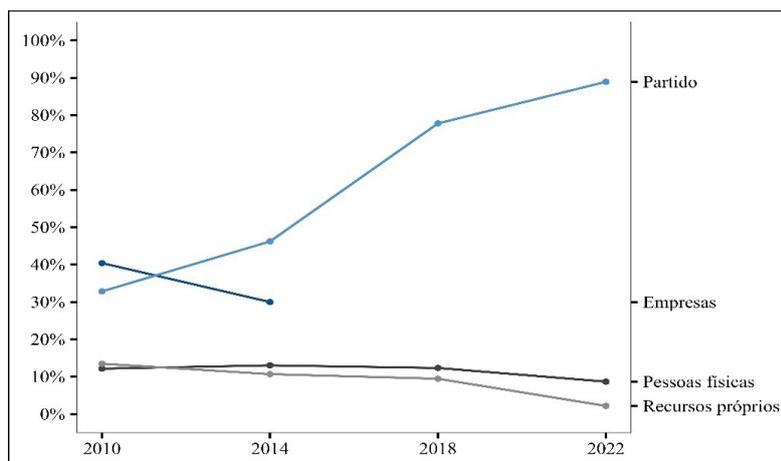
Eleição	Total declarado (em R\$)	Varição
2010	1.901.985.869	
2014	1.868.145.084	- 1,8%
2018	1.685.817.659	- 9,8%
2022	3.214.627.773	+ 90,7%

Fonte: elaborado pelos autores com base no Portal de Dados Abertos do TSE.

O volume de recursos arrecadados pelos competidores sofreu duas quedas, entre 2010 e 2014 e de 2014 para 2018, mesmo com o aumento no número de concorrentes. Em contrapartida, para a eleição de 2022 houve um aumento de 90% nas arrecadações. Esse crescimento se explica pelo grande valor destinado aos partidos via FEFC.⁶

A seguir, no Gráfico 1, temos a importância relativa das principais fontes de recursos dos candidatos a deputado federal em cada uma das corridas, excluindo somente as que representaram menos de 1% do total destinado às campanhas políticas.

Gráfico 1 - Perfil do financiamento de candidatos a deputado federal



Fonte: elaborado pelos autores com base no Portal de Dados Abertos do TSE.

O Gráfico 1 evidencia a importância crescente das agremiações partidárias para o caixa dos candidatos. No entanto, não revela a real participação das empresas em 2010 e 2014. Isto ocorre porque havia nesse período uma forma de doação, conhecida como doação indireta, que ocultava a real importância das contribuições das pessoas jurídicas.⁷ Em 2014, quando o TSE passou a obrigar a identificação do doador originário de repasses partidários, revelou-se que as empresas foram responsáveis por 84% das contribuições feitas pelos partidos na ocasião; ou seja, elas responderam por mais de dois terços do financiamento das candidaturas à Câmara dos Deputados naquele ano.

⁶ Ao todo, em 2018, o fundo eleitoral foi de R\$ 2,1 bilhões (valores corrigidos pela inflação), enquanto em 2022 foi de R\$ 4,9 bilhões.

⁷ Por uma estratégia ou escolha política das empresas, parte importante dos recursos que investiam não eram feitos diretamente aos candidatos, mas sim aos partidos, majorando a participação deles e das coligações no financiamento total.

Com a proibição das doações empresariais em 2015, os partidos políticos assumiram o protagonismo definitivo do financiamento de campanhas: ao todo, financiaram 78% do total em 2018 e 89% em 2022 – o FP e o FEFC representaram 98% desses totais, em ambas as eleições. Por outro lado, as doações de pessoas físicas e o autofinanciamento perderam importância a partir de 2018, com essa última fonte tendo participação meramente residual em 2022 – ano em que a lei se tornou mais restritiva ao uso de recursos próprios.

Esses números evidenciam o protagonismo assumido pelos partidos no financiamento das campanhas eleitorais no Brasil desde 2010. Controlando entre três quartos e cerca de 90% das doações, praticamente não resta alternativa aos candidatos que não seja a de recorrer aos seus partidos para que eles viabilizem o orçamento necessário às atividades eleitorais. Feita esta breve contextualização das receitas de campanha, passamos ao tema da desigualdade.

Tomando como base o percentual de arrecadação dos candidatos, calculamos o Índice de Gini em relação às receitas totais e provenientes de recursos partidários (tendo ou não origem pública).⁸ O objetivo é verificar se, de maneira geral, encontramos uma alteração significativa dos coeficientes comparando o período em que as empresas dominavam os recursos ao seguinte, de controle dos partidos.

Tabela 3 - Gini das receitas de campanha

Eleição	Receitas totais	Receitas partidárias
2010	0,858	0,760
2014	0,871	0,753
2018	0,859	0,750
2022	0,785	0,678

Fonte: elaborado pelos autores com base no Portal de Dados Abertos do TSE.

Os resultados indicam que os candidatos a deputado federal concorrem em condições muito desiguais de disputa, visto o valor elevado dos coeficientes (próximos a 1), mas que é possível encontrar nuances entre as eleições. Nesse sentido, vemos que de 2010 a 2018 a variação do Gini foi muito pequena, tanto quanto ao total de recursos recebidos pelos competidores como em relação às receitas partidárias. Ainda que tenha havido uma redução da desigualdade de 2014 para 2018, a variação foi praticamente insignificante.

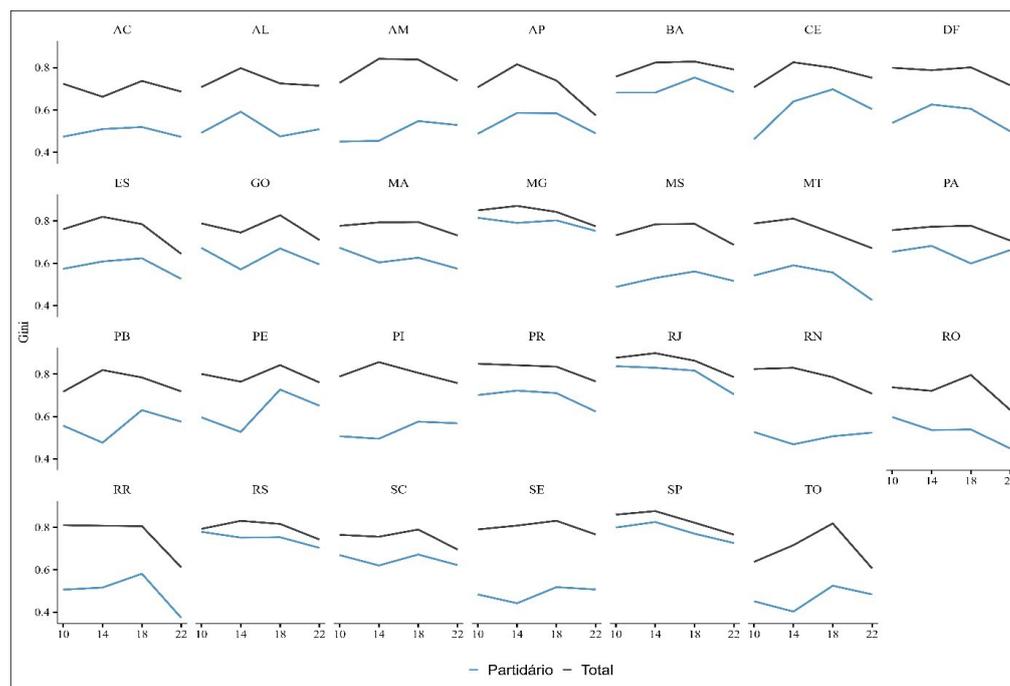
Quando comparamos as três eleições com 2022 notamos uma queda mais acentuada das diferenças: proporcionalmente, houve um recuo de 9% na desigualdade de acesso ao total de recursos e 10% no acesso às doações partidárias. Portanto, por mais que estejamos diante ainda de valores muito altos para o índice, é preciso destacar que essa diminuição da distância financeira entre os candidatos, restrita ao pleito de 2022, vai de encontro à nossa suspeita inicial. E como ela ocorre também em relação às doações partidárias, não podemos supor que tenha se dado em função de contribuições de cidadãos ou mesmo em virtude do autofinanciamento.⁹

Quando olhamos para a desigualdade entre os candidatos nos estados, que é onde as disputas de fato acontecem e as disparidades importam, o cenário é mais complexo. O Gráfico 2 apresenta o Gini calculado por distrito nas quatro eleições.

⁸ A medida varia de 0 a 1, sendo que o valor igual a 0 indica a perfeita equidade entre os indivíduos e 1 o oposto, isto é, que somente um deles concentra todo o recurso disponível.

⁹ A título de comparação, calculamos também o Gini tendo como base o valor absoluto das receitas totais e partidárias dos candidatos; ainda assim a tendência de redução da desigualdade foi a mesma observada nos resultados apresentados – a ordem de grandeza dos valores também foi semelhante.

Gráfico 2 - Desigualdade de recursos por estado



Fonte: elaborado pelos autores com base no Portal de Dados Abertos do TSE.

Em geral, as diferenças de arrecadação total atingiram o menor valor em 2022: dos 27 distritos, 21 tiveram o Gini mais baixo da série nessa disputa - as exceções foram Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará e Paraíba. Por outro lado, chama a atenção que a primeira eleição com volumosos recursos públicos, em 2018, tenha sido de grande desigualdade, apresentando, inclusive, o maior índice do período em 12 dos estados. Quadro semelhante a esse ocorreu em 2014, que, como já vimos na Tabela 3, foi o pleito de maior assimetria em arrecadação total.

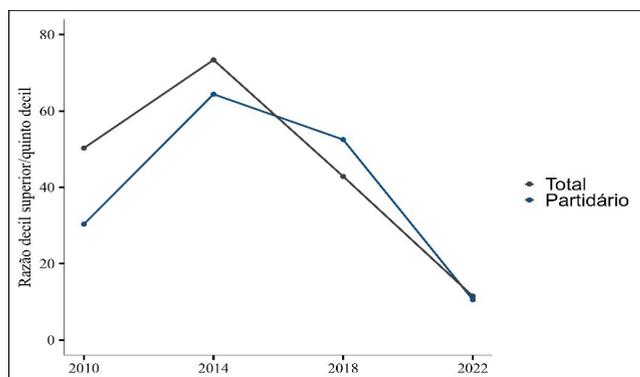
A desigualdade intrapartidária, embora costume ser bem menor que a anterior, tem caminhos menos lineares. O Gini assumiu seu menor valor em 2022 em 12 estados, frente a 9 em 2014. Em casos pontuais, como Amazonas, Pernambuco, Piauí e Tocantins, de fato as doações partidárias se tornaram mais desiguais a partir de 2018, mas não há um padrão evidente relacionado à participação ou não de dinheiro público. Nesse sentido, é de se destacar que as campanhas de 2018 e 2022 foram muito diferentes entre si. Em 13 das unidades da federação a disputa de 2018 foi a que teve maior desigualdade na destinação de doações partidárias, contrastando com os números que acabamos de destacar da eleição de 2022.

Uma outra maneira de acessar a distância de receitas entre competidores é calculando o quanto quem mais arrecadou recebeu a mais que quem menos arrecadou. O Gráfico 3 mostra a razão entre o volume de recursos obtidos pelos 10% mais bem financiados de cada disputa em relação aos 50% menos financiados.

A trajetória da concentração de recursos pelos candidatos que estão no topo do financiamento evidencia, mais uma vez, o abismo financeiro entre eles e a maioria de seus adversários. Em termos de financiamento total, os 10% mais bem financiados por estado arrecadaram, ao todo, 50 vezes mais que os 50% menos financiados em 2010, diferença essa que cresceu para 73 vezes em 2014 e recuou significativamente nas eleições seguintes - para 43 vezes em 2018 e 11,5 vezes em 2022. Em termos absolutos, um décimo dos candidatos somou cerca de dois terços do total doado às campanhas entre 2010 e

2018 e 57% do total em 2022. Na outra ponta, da metade menos financiada, os candidatos obtiveram, somados, menos que 2% do total até 2018, chegando a 5% em 2022.¹⁰

Gráfico 3 - Recursos arrecadados pelos 10% mais financiados em relação aos 50% menos financiados

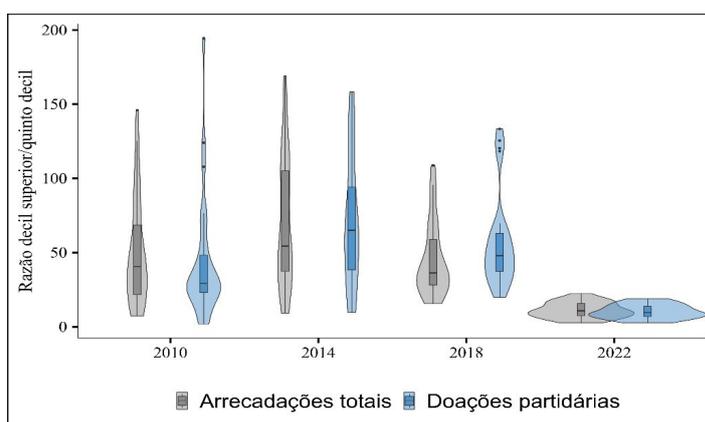


Fonte: elaborado pelos autores com base no Portal de Dados Abertos do TSE.

As diferenças em termos de financiamento partidário são parecidas, mas é importante notar que a queda da concentração de recursos foi bem mais sutil de 2014 para 2018 (de 64 para 53 vezes) do que ocorreu com as receitas totais. Nesse sentido, a concentração de recursos partidários em 2018 foi maior que em 2010 – ano em que as doações partidárias eram bem menos importantes. Conseqüentemente, quando ocorreu a inflexão da diferença entre topo e a base de financiamento, foi mais acelerada nas doações partidárias.

Os *boxplots* do Gráfico 4 ilustram a distribuição das razões entre o decil superior e o quinto decil nas unidades da federação. Com ele podemos ver como essa medida variou nos distritos. As sombras (violinos) no entorno dos *boxplots* indicam a densidade: quanto mais larga, mais valores naquela posição; se estreita, poucos casos assumiram aqueles valores.

Gráfico 4 - Diferenças entre o decil superior e quinto decil nos estados



Fonte: elaborado pelos autores com base no Portal de Dados Abertos do TSE (2023).

O cenário nos estados não se difere do quadro geral apresentado pelo Gráfico 3. A eleição de 2014 de fato apresentou maior concentração de recursos entre todas as analisadas, enquanto 2022 é o caso atípico, de menores desigualdades de receitas partidárias e no total. O que mais chama atenção aqui é como as diferenças entre topo e

¹⁰Os 10% mais bem financiados concentraram 66% dos recursos em 2010, 71% em 2014 e 70% do total em 2018. Já os 50% menos financiados somaram 1,3% do financiamento de 2010, 0,9% em 2014 e 1,6% em 2022.

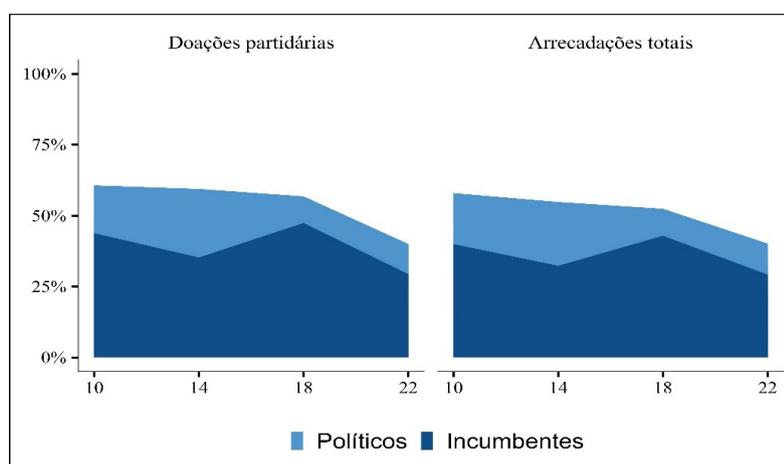
base variam consideravelmente em um mesmo ano. Ou seja, enquanto em alguns estados os 10% mais bem financiados arrecadaram mais de cem vezes a soma dos 50% menos financiados, em outros a diferença foi de 1,9 (caso do Mato Grosso do Sul, em 2010, que foi o menor valor entre todas as disputas). Nesse sentido, mais uma vez, a eleição de 2022 foge ao padrão das anteriores: em comparação a elas, houve pouca diferença entre as unidades da federação. Portanto, o menor desequilíbrio entre quem esteve no topo e na base da pirâmide de receitas foi generalizado.

O conjunto de resultados trazido até aqui denota uma situação ambígua das disputas financiadas predominantemente com recursos públicos. Por um lado, as eleições de 2022 foram inequivocamente menos desiguais do que todas as anteriores analisadas; por outro, 2018 tendeu, no mínimo, a ser tão assimétrica quanto as corridas progressas. Ainda assim, podemos afirmar que as evidências vão, majoritariamente, em sentido oposto ao qual esperávamos inicialmente – isto é, de aumento da desigualdade com o emprego massivo de recursos públicos nas disputas. Resta ainda testar nossa segunda hipótese de aumento da concentração de doações nas mãos de candidatos de alta qualidade.

Para verificar este suposto tivemos que adotar um conceito limitado de “capital político”, visto que estamos tratando de quase 25 mil candidatos, o que inviabiliza uma análise mais aprofundada da carreira de cada um deles. Dessa forma, mensuramos a disposição à política desse grupo de duas formas: *i*) a partir da ocupação declarada ao TSE no momento da candidatura; e *ii*) pelo fato de o candidato estar concorrendo à reeleição a deputado federal. Chamamos de “políticos profissionais” todos aqueles que se declararam “políticos” (sob essa nomenclatura ou pelo cargo que ocupavam) e os deputados federais candidatos à reeleição. Essa escolha se assemelha à de Cheibub e Sin (2020) quando mensuraram a competitividade (ou a viabilidade) dos competidores.

O Gráfico 5 mostra a fração de recursos totais e partidários controlados por políticos nos quatro pleitos.

Gráfico 5 - Participação de políticos no total doado às campanhas



Fonte: elaborado pelos autores com base no Portal de Dados Abertos do TSE.

Os resultados evidenciam a predileção dos financiadores de campanha pelos políticos, mas mais especificamente por incumbentes, que controlam a imensa maioria das doações feitas aos políticos em geral. Em termos de participação no financiamento, vemos algumas diferenças entre esses dois grupos: enquanto os políticos arrecadam cada vez menos no total e em doações partidárias, os incumbentes atingiram o pico de participação em 2018. Na ocasião, ficaram com 43% e 47% do total e dos repasses partidários, respectivamente. Por ter sido a primeira eleição subsidiada majoritariamente por recursos públicos, é possível que a incerteza da mudança tenha levado os partidos a adotar uma estratégia

mais cautelosa, de defesa de mandatos, e que isso explique tamanho volume de receitas na mão de poucas candidaturas.

Mesmo com o recuo em relação à concentração de recursos para políticos e incumbentes em 2022 (quando a participação desses grupos atingiu o menor valor histórico), é importante destacar que estamos falando ainda de um cenário bastante desigual. Pequenos grupos de candidatos controlaram entre 29%, no caso de incumbentes, e 40%, no caso de políticos, do financiamento total e partidário disponível a quem buscou um mandato na Câmara dos Deputados. Mas, assim como a participação nas receitas varia, o percentual de candidatos com experiência política prévia também se altera entre os anos. Nesse sentido, uma maneira mais adequada de analisar se esses grupos perderam importância no financiamento de campanhas é olhando também para o quanto eles arrecadaram em relação à quantidade de candidaturas que representaram (isto é, a razão entre percentual obtido de recursos e percentual de candidatos). A Tabela 4 resume esses valores.

Tabela 4 - Desproporcionalidade entre receitas e candidaturas de políticos

Eleição	Candidatos	Recursos partidários	Recursos totais
2010	Políticos	4	3,8
	Incumbentes	5,5	5,1
2014	Políticos	4,4	4
	Incumbentes	7	6,4
2018	Políticos	5,3	4,9
	Incumbentes	8,1	7,4
2022	Políticos	3,9	3,9
	Incumbentes	5,9	5,8

Fonte: elaborado pelos autores com base no Portal de Dados Abertos do TSE.

A desproporção entre recursos e candidaturas nos oferece uma perspectiva um pouco diferente para a participação dos políticos no financiamento de campanhas. Além de evidenciar o maior controle de recursos exercidos por candidatos à reeleição, mostra que a diminuição na participação das doações reflete, no fim das contas, um encolhimento no percentual de políticos que concorreram (como vimos na Tabela 1, houve um grande aumento no total de candidaturas desde 2018). Para políticos em geral, a relação entre dinheiro e candidatos em 2010 e 2022 é virtualmente a mesma, e para incumbentes houve até uma melhora nesse número. Concretamente, esses valores mostram, por exemplo, que os incumbentes arrecadaram 5,9 vezes mais que a quantidade de candidatos que representaram – obtiveram 29,4% do total de recursos, sendo 5% das candidaturas.

Novamente, os resultados apontam para um cenário controverso, pois, ainda que os políticos tenham arrecadado uma fração muito menor do butim em 2022 que nos anos anteriores, em termos de desproporcionalidade a situação é bastante similar à de 2010. O que é incontroversa é a diferença entre a primeira e a segunda eleição disputada com recursos públicos em grande quantidade. Seja qual for a métrica adotada, a disputa de 2018 é muito mais semelhante com as anteriores a ela do que com a seguinte, de 2022. Mais do que isso, foi o ano em que candidatos à reeleição mais se beneficiaram de recursos partidários e do financiamento total em toda a série.

Com isso, podemos aceitar parcialmente a nossa segunda hipótese. Ela é particularmente válida para 2018: houve maior desproporcionalidade entre recursos e candidaturas, ao mesmo tempo em que os incumbentes obtiveram a maior fatia dos recursos partidários e totais – para os políticos profissionais, a queda foi sutil. Em 2022, houve uma semelhança grande com 2010, mas de queda em relação a 2014. Portanto, não está claro o aumento da vantagem para incumbentes e políticos profissionais.

6. Discussão

Diante do que se sabe acerca do uso de recursos públicos em campanhas, da legislação desenhada pelo Congresso Nacional e do comportamento dos partidos políticos brasileiros ao alocar recursos em candidatos, partimos de duas suposições. A primeira delas era a de que o FEFC, da forma com que foi concebido, aumentaria a discrepância geral de recursos entre os candidatos nas eleições. A segunda sustentava que seriam os políticos profissionais os principais beneficiários desse aumento na desigualdade. Como vimos, os resultados são ambíguos.

No que diz respeito à assimetria entre candidatos, praticamente todas as evidências trazidas apontam uma melhora no quadro geral da repartição de recursos para as campanhas a deputado federal em 2022. Tivemos uma redução na desigualdade, menor concentração econômica no topo e quase a totalidade dos candidatos sendo financiados com algum valor. Não podemos dizer o mesmo sobre 2018: embora a diferença entre o quanto os mais financiados arrecadaram em relação aos menos financiados tenha recuado, a desigualdade geral da disputa e o volume de recursos obtidos por políticos foram muito altos. Portanto, o financiamento público, isoladamente, não é capaz de explicar o aumento ou a redução das diferenças, já que tivemos cenários distintos em condições semelhantes de disputa. Cabe então especularmos sobre possíveis explicações dessas assimetrias, considerando que o Brasil se tornou um caso bastante singular de democracia com eleições financiadas quase que exclusivamente com recursos públicos – o que dificulta a elaboração de hipóteses robustas sobre o evento observado e comparações diretas com outros países.¹¹

Uma primeira explicação possível para a melhora nas condições de disputa em 2022 está no significativo impulsionamento do FEFC, que mais que dobrou de 2018 para 2022, combinado ao teto nominal de gastos. Embora essa norma já tenha vigorado em 2018, o montante de recursos destinados às campanhas teve um pequeno recuo em relação a 2014. Poderíamos sugerir então que a redução da desigualdade seria mero reflexo de um excedente de oferta por parte dos partidos, que teriam destinado mais recursos a uma quantidade maior de candidatos apenas por impossibilidade legal de financiar tão somente alguns poucos quadros.

De fato, é possível verificar um aumento no número de candidatos financiados até o teto de gastos (ou próximo a ele), mas ainda assim os números não parecem ser suficientes para explicar tamanha mudança entre as disputas. O percentual de candidaturas que recebeu o teto de gastos em 2022 foi de apenas 0,28%, frente a 0,09% em 2018 (em números absolutos, 25 e 6, respectivamente). Já aqueles que arrecadaram ao menos 90% do limite de gastos foram 0,9% em 2018 e 1,4% em 2022. Consequentemente, houve um aumento no quantitativo de candidatos muito bem financiados, mas havia espaço para injetar mais recursos em poucos indivíduos, se assim os partidos desejassem.

Há, no entanto, outras mudanças institucionais que podem ajudar a explicar parte da redução da desigualdade; são elas: os limites ao autofinanciamento e as cotas a negros. Sobre a primeira, é difícil mensurar se impactou na diminuição das diferenças. Mas, em 2022, essa modalidade de financiamento se tornou praticamente irrelevante para as campanhas, representando apenas 2,2% do total investido pelos candidatos. Por mais que não fosse indispensável para o financiamento como um todo, os recursos próprios podiam ser injetados até o limite de gastos do candidato em 2018. Com a alteração da lei, já era esperado que tivesse algum efeito sobre as contas eleitorais.

¹¹Embora tenhamos visto que em alguns distritos dos Estados Unidos seja possível financiar campanhas exclusivamente com recursos públicos, a grande diferença entre sistema eleitoral e partidário em relação ao Brasil dificulta a transposição de hipóteses surgidas a partir da experiência estadunidense para a brasileira.

Em relação às cotas, é preciso analisá-las separadamente, pois, em 2018, o financiamento às mulheres já estava previsto e ele não afetou a desigualdade como um todo. Ainda assim, a participação delas nas receitas de campanha cresceu para 22% em 2018, quando era de apenas 8% e 10% em 2010 e 2014, respectivamente. Para 2022, a trajetória seguiu ascendente, chegando a 30% do total de dinheiro doado às campanhas de deputados federais.¹² No caso das cotas raciais, entrou em vigor somente para o ano de 2022 e também melhorou o acesso ao financiamento eleitoral por candidatos pouco lembrados pelos doadores. A desproporção entre recursos e candidaturas desse grupo passou de 0,56 em 2018 para 0,76 em 2022 – ou seja, foram ainda subfinanciados, mas se aproximaram de uma proporcionalidade.

Esses resultados sugerem que uma parte da explicação sobre a desigualdade no pleito mais recente reside no melhor cumprimento da política de cotas femininas em relação a 2018 e na aplicação das cotas raciais. Contudo, não temos como precisar a magnitude do impacto dessas medidas. Como vimos, foi em 2018 que a participação das mulheres sobre as receitas teve maior incremento no período e isso não gerou uma redução significativa na disparidade de recursos entre os candidatos. Portanto, não se deve creditar somente às cotas as mudanças encontradas, mas sim entendê-las como parte de um conjunto de possíveis explicações.

De uma perspectiva partidária podemos também formular hipóteses para a redução da desigualdade financeira, bem como para a participação de políticos no total destinado às campanhas. Nesse sentido, uma das explicações para a redução das diferenças estaria na necessidade de os partidos se equilibrarem entre incentivos coletivos e seletivos (Gaxie, 1977; Panebianco, 2005) quando da distribuição de recursos financeiros. Isto é, para tornar o partido atrativo a novos candidatos, ao mesmo tempo em que precisa manter em suas trincheiras quadros competitivos, partidos políticos precisam encontrar um caminho intermediário entre concentrar recursos em poucos candidatos (seletivos) e dispersá-los entre a maioria deles (coletivos).

Por se tratar da primeira eleição predominantemente financiada com recursos públicos, a disputa de 2018 deve ser encarada como um aprendizado pelos partidos. Isso explicaria o quadro de relativa estabilidade em comparação com as duas eleições anteriores no que diz respeito às desigualdades e a preferência por doar a incumbentes. Em 2022, uma correção de rumos, por pressões internas de integrantes dos partidos por uma destinação menos desequilibrada de recursos, pode ter assegurado algum nível de dinheiro a mais candidatos, ao mesmo tempo em que desfavoreceu políticos de carreira.

Considerando que os partidos necessitam obter o maior número possível de votos e cadeiras para ter acesso a mais recursos para as eleições seguintes, e mesmo para superar a cláusula de barreira que entrou em vigor em 2018, uma das estratégias é a de equilibrar incentivos coletivos e seletivos. Com isso, é possível obter bons resultados eleitorais sem ocasionar problemas na montagem das listas de candidatos. Essa argumentação vai ao encontro da explicação de Carlson (2012), que credita a ausência de diferenças no financiamento de incumbentes e desafiantes à necessidade de reduzir conflitos intrapartidários por recursos e em virtude da dificuldade de identificar com exatidão quais seriam os candidatos mais competitivos em todas as disputas legislativas.¹³

Além da cláusula de barreira, vimos que os critérios para a eleição de candidatos foram alterados no sentido de exigir maior desempenho individual deles. Com isso, a partir de 2022, somente candidatos que obtivessem 20% do quociente eleitoral se credenciarão

¹²A fração de mulheres candidatas aumentou pouco de 2018 para 2022, passando de 32% para 36%.

¹³Embora os partidos brasileiros sejam capazes de reduzir a competição intrapartidária em disputas para a Câmara dos Deputados, a coordenação é mais difícil em distritos de magnitude elevada, que respondem por uma boa fatia dos candidatos (Cheibub & Sin, 2020).

a disputar uma vaga na Câmara quando seu partido não atinge o quociente eleitoral, mas se credencia às sobras. Essa modificação na regra eleitoral serve de incentivo aos partidos para uma distribuição menos desigual de recursos, expandindo o leque de doações a outros candidatos que não apenas aqueles experientes, no intuito de não perder cadeiras por um desempenho insuficiente de alguns competidores.

7. Considerações finais

Neste artigo procuramos compreender os impactos do financiamento público de campanhas sobre a desigualdade de recursos entre candidatos. Como se trata de tema ainda pouco examinado no Brasil, optamos por uma abordagem exploratória, que mapeasse o cenário pós-reformas. Aos trabalhos futuros, cabe a possibilidade de testar as suposições que levantamos ou ainda elaborar novas ideias sobre as mudanças ocorridas entre 2018 e 2022.

Por mais que os resultados apontem para uma melhora geral no quadro da desigualdade da distribuição de recursos financeiros para campanhas eleitorais, é preciso reforçar que esse avanço ainda é muito tímido frente às diferenças financeiras existentes entre os concorrentes. Os achados indicam que os 50% menos financiados ainda detêm uma fração ínfima dos recursos destinados às campanhas (em 2022, apenas 5% do total dos recursos). Em parte, essa desigualdade é causada pela fórmula de distribuição do FEFC entre os partidos, que destina 98% dos valores em função do desempenho eleitoral. Ainda que o quadro tenha se alterado, não é razoável supor que sem constrangimentos institucionais externos – como foram as políticas de cotas – seja possível avançar muito mais do que em 2022. Além disso, não podemos descartar que as regras alocativas do FEFC levem ao congelamento do sistema partidário no futuro (Bourdoukan, 2009).

Historicamente, um dos motivos para a utilização do financiamento público direto em campanhas é a necessidade de reduzir a influência indevida de interesses privados sobre a política (Pinto-Duschinsky, 2002). Ainda que por caminhos distintos, no Brasil isso não foi diferente. A criação do FEFC foi motivada pela proibição do financiamento empresarial, que ocorreu justamente com o argumento de conter a influência das empresas sobre os resultados eleitorais (Guerra Filho, 2017).

As duas primeiras eleições ocorridas após a criação do FEFC guardam poucas correspondências entre si, com a primeira sendo semelhante às financiadas com recursos privados e a mais recente menos desigual. Se a trajetória de associação entre gastos e votos conquistados se mantiver estável ou subir, como os dados de eleições municipais sugerem (Deschamps et al., 2021; Reis e Eduardo, 2019), será preciso se atentar para os riscos de impermeabilização e cartelização do sistema partidário nos próximos anos (Bourdoukan, 2009; Katz e Mair, 1995). Isto é, a entrada de novos atores individuais e mesmo o surgimento ou ascensão de novos partidos pode ser dificultada em função das regras formais e informais que têm regido as disputas eleitorais. Para evitar isso, seria desejável se pensar em formas de garantir uma destinação menos assimétrica de recursos entre partidos e candidatos – que não se limite ao atual sistema de cotas – com medidas que deem à sociedade maior possibilidade de participação na definição desses recursos.

Bibliografia

ARAÚJO, Victor Augusto; SILOTTO, Grazielle Cristina; CUNHA, Lucas Rodrigues. (2015), "Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de campanha". *Teoria & Sociedade*, 23, 2:126-158.

- BARBER, Michael. (2016), "Donation Motivations: Testing Theories of Access and Ideology". *Political Research Quarterly*, 69,1:148-159. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912915624164>.
- BICHAY, Nicolas. (2020). "Public campaign financing and the rise of radical-right parties". *Electoral Studies*, 66, e102159. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102159>.
- BOLOGNESI, Bruno; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo; ROEDER, Karolina Matos. (2020), "Como os partidos distribuem o dinheiro. Estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil". *Colombia Internacional*, 1, 104:33-62. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.02>.
- BOURDOUKAN, Adla Youssef. (2009), O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.8.2009.tde-23112009-102329>.
- BRASIL. (1995), Lei n. 9.096, de 19 de setembro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm, consultado em 07/05/2024.
- BRASIL. (2015), Lei n. 13.165, de 29 de setembro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm, consultado em 07/05/2024.
- BRASIL. (2017a), Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm, consultado em 07/05/2024.
- BRASIL. (2017b), Lei n. 13.487, de 06 de outubro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm, consultado em 07/05/2024.
- BRASIL. (2018), Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>, consultado em 07/05/2024.
- BRASIL. (2019), Lei n. 13.878, de 3 de outubro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13878.htm, consultado em 07/05/2024.
- BRASIL. (2020), Consulta ao Tribunal Superior Eleitoral n. 0600306-47. Disponível em <https://eadeje.tse.jus.br/mod/resource/view.php?id=15886>, consultado em 07/05/2024.
- BRASIL. (2021), Lei n. 14.211, de 01 de outubro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14211.htm, consultado em 07/05/2024.
- CARAZZA, Bruno. (2018), *Dinheiro, eleições e poder: As engrenagens do sistema político brasileiro*. São Paulo, Companhia das Letras.
- CARLSON, Matthew. (2012), "Financing democracy in Japan: The allocation and consequences of government subsidies to political parties". *Party Politics*, 18, 3:391-408. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068810380086>
- CERVI, Emerson Urizzi. (2020), "Financiamento da política no Brasil entre 2011 e 2020: uma década de aumento de recursos estatais e redução do contato entre representantes e representados", in A.C. Santano; M.P. Silveira; R.V. Pereira; T.C. Costa. (org.), *Proposições para o Congresso Nacional: reforma política*. Brasília, Transparência Eleitoral, Editora Íthala.
- CHEIBUB, José Antonio; SIN, Gisela. (2020), "Preference vote and intra-party competition in open list PR systems". *Journal of Theoretical Politics*, 32, 1:70-95. DOI: <https://doi.org/10.1177/0951629819893024>.
- DE MAIO, Fernando. (2007), "Income inequality measures". *Journal of Epidemiology & Community Health*, 61, 10:849-852. DOI: <https://doi.org/10.1136/jech.2006.052969>.
- DESCHAMPS, Jacques Paul; JUNCKES, Ivan Jairo; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Fermino. (2021), "Dinheiro e sucesso eleitoral em 2008, 2012 e 2016 no Brasil". *Revista de Administração Pública*, 55, 3:736-756. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200117>.

- FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. (2022), "Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral". *Estudos Avançados*, 36, 106:33-53. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.003>
- GAXIE, Daniel. (1977), "Économie des partis et rétributions du militantisme". *Revue française de science politique*, 27, 1:123-154. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1977.393715>.
- Guerra Filho, A. (2017), "The Brazilian Supreme Court's ADI 4650 Decision: A Step Towards the End of Plutocracy?". *King's Law Journal*, 28, 2:167-172. DOI: <https://doi.org/10.1080/09615768.2017.1363548>.
- HEERWIG, Jennifer. (2016), "Donations and dependence: Individual contributor strategies in house elections". *Social Science Research*, 60, 181-198. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2016.06.001>.
- JACOBSON, Gary. (1978), "The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections". *American Political Science Review*, 72, 2:469-491. DOI: <https://doi.org/10.2307/1954105>.
- JACOBSON, Gary. (1985). "Money and votes reconsidered: Congressional elections, 1972-1982". *Public choice (pre-1986)*, 47, 1:7-62.
- KATZ, Richard; MAIR, Peter. (1995), "Changing Models of Party Organization and Party Democracy". *Party Politics*, 1, 1:5-28. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>.
- KILBORN, Mitchell. (2018), "Public Campaign Financing, Candidate Socioeconomic Diversity, and Representational Inequality at the U.S. State Level: Evidence from Connecticut". *State Politics & Policy Quarterly*, 18, 3:296-323. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532440018784980>.
- KILBORN, Mitchell; VISHWANATH, Arjun. (2022), "Public Money Talks Too: How Public Campaign Financing Degrades Representation". *American Journal of Political Science*, 66, 3:730-744. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12625>.
- KREBS, Timothy. (2001), "Political Experience and Fundraising in City Council Elections". *Social Science Quarterly*, 82, 3:536-551. DOI: <https://doi.org/10.1111/0038-4941.00041>
- MALHOTRA, Neil. (2008), "The Impact of Public Financing on Electoral Competition: Evidence from Arizona and Maine". *State Politics & Policy Quarterly*, 8, 3:263-281. DOI: <https://doi.org/10.1177/153244000800800303>.
- MANCUSO, Wagner Pralon; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Fermينو. (2018), "Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014". *Revista Brasileira de Ciência Política*, 27:9-36. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220182701>.
- MANCUSO, Wagner Pralon; SPECK, Bruno Wilhelm. (2015), "Os preferidos das empresas: um estudo de determinantes do financiamento eleitoral empresarial" in P.R.N. Costa; J.V. Pont. (org.), *Empresários, desenvolvimento, cultura e democracia*. Curitiba, Editora UFPR.
- NASSMACHER, Karl-Heinz. (2003), "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy" in E. Falguera; S. Jones; M. Ohman. (org.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Stockholm, International IDEA.
- PANEBIANCO, Angelo. (2005), *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo, Martins Fontes.
- PEIXOTO, Vitor de Moraes; MARQUES, Larissa Martins; RIBEIRO, Leandro Molhano. (2022), "Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020)". *Estudos Avançados*, 36, 106:93-116. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.006>.
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael. (2002), "Financing Politics: A Global View". *Journal of Democracy*, 13, 4:69-86. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0074>.

- REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. (2019), A Distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 21:67-76. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9851>, consultado em 07/05/2024.
- SHIN, Ki-young; KWON, Soo Hyun. (2023), "Above all, it will boil down to money problems': The impact of gender-targeted public financing on political parties and women candidates in South Korea". *International Political Science Review*, 44, 1:91-106. DOI: <https://doi.org/10.1177/01925121221078232>.
- SILVA, Bruno Fernando da; GONÇALVES, Ricardo Dantas. (2019), "Pesquisas eleitorais afetam receitas de campanha: a correlação entre expectativa de vitória e financiamento de campanha em disputas ao Senado". *Revista de Sociologia e Política*, 27, 71:1-27, e005. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987319277105>.
- SPECK, Bruno Wilhelm. (2002), "Como financiar a competição política? Concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação do Uruguay". in G. Caetano. (org.), *Dinero y Política. El Financiamiento de los Partidos en la Democracia*. Montevideo, Ediciones de La Banda Oriental.
- VAN BIEZEN, Ingrid. (2004), "Political Parties as Public Utilities". *Party Politics*, 10, 6:701-722. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068804046914>.
- VAN BIEZEN, Ingrid; RASHKOVA, Ekaterina. (2014), "Deterring new party entry? The impact of state regulation on the permeability of party systems". *Party Politics*, 20, 6:890-903. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068812458616>.
- ZELINSKI, Fernando; JUNCKES, Ivan Jairo; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. (2022), Alocação e captura do financiamento de campanhas via o capital eleitoral de candidatos. 13º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Goiânia, 19 a 23 de setembro. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/363793088_Alocacao_e_captura_do_financiamento_de_campanhas_via_o_capital_eleitoral_de_candidatos, consultado em 07/05/2024.