

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL: UMA ANÁLISE ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO.

Charles Eleotério Gama

charlesgama@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense - UFF

02. Comportamento Político, Eleitoral e Lideranças.

“Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 ao 28 de julho de 2017.”

RESUMO

Tendo em vista a atual discussão sobre o financiamento de campanha no Brasil, o presente trabalho pretende analisar, especificamente, o conceito de financiamento público e privado de campanha dentro do sistema político brasileiro. Atualmente, no Brasil, o debate na Câmara dos Deputados e no Senado se concentra na proibição do financiamento privado de campanha. Buscaremos nesse trabalho suscitar algumas questões como: a proibição do financiamento empresarial garantiria o equilíbrio da competição eleitoral e ao, mesmo tempo, serviria como uma forma de acabar com a corrupção no caso brasileiro, em específico? Acabar com o financiamento empresarial e manter o financiamento público exclusivo seria outra possível solução?

Além dessas questões, buscaremos entender todo o processo de desdobramento do financiamento de campanha acima citado. Sabemos que as campanhas eleitorais, em geral, são caras. Segundo Samuels (2006), o Brasil é considerado um dos países que mais gastam com campanhas eleitorais, ficando atrás apenas dos Estados Unidos. O autor afirma ainda que no caso brasileiro, as campanhas podem ser consideradas mais caras, uma vez que nos Estados Unidos a maior parte do dinheiro é revertido para as grandes mídias, como pagamentos de propaganda eleitoral. O Brasil, por sua vez, tem a vantagem de não pagar as propagandas eleitorais¹. Essa pode ser considerada uma forma de má distribuição e utilização do dinheiro público nas campanhas eleitorais brasileiras.

Palavras chaves: Financiamento de campanha; Sistema político brasileiro; Campanhas eleitorais.

¹ CF, art. 17, § 3º: “Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”.

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL: UMA ANÁLISE ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO.

A discussão acerca do financiamento de campanhas no Brasil tornou-se nos últimos anos uma importante arena de debate, no que tange as propostas de reforma política no país. Desde a conquista da sua independência política, em 1822, o Brasil construiu e vem construindo uma rica história política, composta de momentos de grande instabilidade democrática, alternados com outros instantes de maior estabilidade (NETO, 2009).

No Brasil, principalmente nos últimos anos, o assunto que volta a tona após ou durante uma crise – possível ameaça à continuidade de um governo, renúncia de Ministros, conflitos sociais e econômicos - se resumem a propostas de reforma política. A mesma apresenta-se como solução para diversos problemas políticos, sociais além de promover a democratização efetiva no país. Porém, não cabe a nós afirmar neste momento se isso acontece de fato no caso brasileiro.

A reforma política pode ser entendida como um conjunto de propostas para uma reorganização do sistema político brasileiro que não foram modificadas na Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988. (SOARES e RENNÓ 2006; PEIXOTO 2009; RABAT; 2011).

Não só o cenário político atual, mas durante todo esse processo de redemocratização a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil vem passando por momentos críticos. Desde a Constituição de 1988, no que diz respeito ao sistema eleitoral brasileiro, nunca foi aprovada de fato uma reforma política no país². Essa seria talvez uma possível explicação para apostarmos todas as fichas na reforma política como instrumento de reorganização do sistema político brasileiro.

Dentre os diversos obstáculos que a reforma política vem enfrentando, o principal deles consiste em uma forte oposição dos atuais membros do sistema político a qualquer reforma que envolva o financiamento público ou até mesmo uma reorganização mínima do sistema político brasileiro (AVRITZER, 2007).

No caso brasileiro em específico, onde a Democracia pode ser considerada o principal mecanismo de participação no sistema político, é necessário que se tenha uma

² Ver: Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à Democracia. Adriano Nervo Codato.

ligação entre as necessidades da população e o que se tem proposto nessa organização do sistema político.

Bonavides (2000) deixa claro que o sistema eleitoral adotado num país pode exercer — e em verdade exerce — considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar.

No caso brasileiro, a reforma política pode ser considerada um instrumento de reorganização do sistema político do país que vai além das questões eleitorais. Ao mesmo tempo em que se busca equilíbrio no sistema político, temos a necessidade de uma nova reforma a partir das demandas da sociedade. Essa demanda acarreta no processo de inclusão e representação popular.

De acordo com o Instituto Ethos (2014), nos últimos anos só vem crescendo as discussões sobre reforma política no Brasil. O problema é que sob o termo reforma política se abrigam muitas concepções diferentes que se relacionam a essa igualdade ou necessidade proposta pela reforma.

As medidas eleitorais, tomadas a partir da reforma política, não podem ser consideradas como única opção possível para eliminar ou acabar com os escândalos de corrupção no país, principalmente no que tange às regras do financiamento de campanha.

Muitas propostas de reforma não coincidem com a real necessidade da população brasileira. Essa passaria a ser uma difícil tarefa não só dos estudiosos sobre o assunto, mas também para os formuladores de Políticas Públicas que estão ligados diretamente a esse processo de reforma que atinge diretamente a sociedade.

O que se propõe na discussão sobre o financiamento de campanhas no Brasil é a imposição de regras para as doações oriundas de empresas privadas e até mesmo o fim do financiamento privado de campanha mantendo exclusivamente o financiamento público.

Uma vez que o vínculo entre o financiamento de campanhas eleitorais e a corrupção da máquina pública se tornou uma questão particularmente relevante nas discussões sobre o funcionamento do regime representativo brasileiro a partir do início da década de 1990 (RABAT, 2011), temos, no caso brasileiro os discursos a fim de amenizar e legitimar a utilização dos recursos tanto público como privado que se destinam as campanhas eleitorais.

A discussão atual sobre o financiamento de campanha se concentra na questão das doações por parte das empresas, que seria uma forma de controlar os recursos

financeiros utilizados nas campanhas eleitorais. A ideia se concentra em manter um sistema sem corrupção dentro das campanhas eleitorais, onde uma vez advindo somente de recursos públicos, o financiamento de campanha passaria a ser custeado pela máquina estatal e eliminaria uma parte dos problemas das doações como o caixa dois.

As empresas privadas compõem boa parte do financiamento de campanhas políticas no Brasil (ZOVATTO, 2005). Segundo disposto no art. 81 da Lei das Eleições, o limite legal de doação empresariais era de 2% do faturamento bruto de cada empresa. Já de acordo com o art. 23 da Lei das Eleições, a pessoa física pode doar até 10% de seus rendimentos brutos. Vale ressaltar que no Brasil, segundo as normas do TSE seguindo o roteiro de direitos eleitorais, fica proibida a doação direta para o candidato.

A atenção às doações privadas para campanhas no Brasil justificou-se, em grande parte, pelo escândalo envolvendo o presidente Collor (SOUZA, 2010; RABAT, 2011). A partir de então, o tema referente ao financiamento de campanha não parou de crescer.

O que ocorre no Brasil no que se refere à pauta “reforma política” pode ser considerado um momento de instabilidade democrática e insatisfação popular. Geralmente, os pontos referentes à reforma aparecem quando o país passa por um momento de desequilíbrio. Essas questões referentes à instabilidade democrática, insatisfação popular e desequilíbrio surge a partir do final da década de 1990 quando se tem a proposta de que o financiamento das campanhas eleitorais seja feito exclusivamente com recursos públicos – ou, pelo menos, que o Estado arque com uma parte significativa dos gastos de campanha (RABAT, 2011).

Um caso que ilustra essa situação, de acordo com Samuels (2006), seria o de FHC quando este, em 1994, recebeu apoio substancial de firmas de telecomunicações, que queriam que o partido prosseguisse com a promessa de privatizar o setor. Esse seria um dos problemas relacionados à má distribuição dos recursos privados entre os partidos, uma vez que as empresas são consideradas os maiores financiadores das campanhas políticas e de maneira indireta matem o domínio sobre as decisões do político eleito.

Ainda que cada partido possua um fundo de recursos, esse não seria suficiente para arcar com tamanhas despesas eleitorais. Com isso, podemos notar que o recurso financeiro dentro das campanhas políticas seria um dos principais fatores para que o candidato à eleição tenha chances de vencer nas urnas.

Sacchet e Speck (2012) afirmam que “uma análise preliminar da relação entre arrecadação e desempenho eleitoral revela que recursos e votos estão fortemente vinculados” (SACCHET; SPECK. 2012. p. 183). Essa ideia reforçaria a relação entre sucesso nas campanhas eleitorais e o recurso financeiro das campanhas.

Uma interpretação da análise de Sacchet e Speck (2012) nos permite afirmar que os recursos financeiros em uma campanha eleitoral são cruciais para que se alcance os resultados esperados nas urnas, sendo este um fator crucial para o sucesso eleitoral.

No Brasil atual, o financiamento das campanhas políticas pode ser considerado público e privado (RENNÓ e SOARES, 2006; SAMUELS, 2006; PEIXOTO, 2009). Discussões recentes mostram que a intenção é de se chegar à proibição total da doação de empresas para campanhas políticas.

Hoje, as empresas podem ser consideradas como o maior fundo de recursos para as campanhas políticas do país, ou seja, a maior parte do dinheiro que financia campanhas políticas é doada por pessoa jurídica. Ratificando o que foi tratado acima: isso faz com que o Brasil seja um dos países com as eleições mais caras do mundo.

Segundo o artigo 24-A da lei 9.504/97 “é vedado ao candidato receber doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa jurídica”. (BRASIL, 1997). Isto é, fica proibido de as empresas doarem fundos diretamente para os candidatos. Essa seria uma das formas de amenizar os escândalos de corrupção nesse processo eleitoral.

A partir da análise dos dados do TSE, percebemos que os gastos com as eleições presidenciais no Brasil a partir de 2002 têm crescido de maneira alarmante. Cada vez mais se tem gastado com campanhas políticas independente do gênero: presidencial, estadual, municipal etc.

Peixoto (2009) nos mostra que além das proibições de instituições internacionais, também são expressamente proibidas doações oriundas tanto de instituições sindicais quanto de empresas contratadas pelo governo. Essa seria outra maneira de evitar o suposto suborno eleitoral por parte das empresas estrangeiras e por parte das grandes estatais.

Partindo da premissa de que o financiamento público exclusivo de campanha acabaria ou amenizaria os grandes conchavos de corrupção, os contratos ilegais e o famoso caixa dois, o debate que segue no Brasil passa a ser que o financiamento público faria com que os partidos políticos se organizassem para fazer suas campanhas em cima do valor estabelecido pelo Estado.

O Brasil, em sua trajetória histórica, perpassa por momentos de instabilidade eleitoral e podemos encontrar durante esse processo de redemocratização motivos para uma análise dessa proposta de reforma³. A grande questão a ser levantada é a seguinte: se o financiamento público exclusivo de campanha realmente for aprovado, os escândalos de corrupção deixariam de ocorrer no caso brasileiro?

Outro ponto a ser pensado a esse respeito seriam as maneiras de impedir que grandes empresários se aproveitem das grandes doações para fazer parte de um processo ilegal. O problema é que existem no Brasil muitas estatais que também podem ser alvo de corrupção uma vez que não se tem uma fiscalização efetiva sobre a pessoa jurídica envolvida nas campanhas eleitorais, seja ela pública ou privada.

A partir da análise do INSTITUTO ETHOS⁴, a opção pelo financiamento público adotado por vários países não é a única possível: “Há países que até têm alguma medida de financiamento público, mas sua opção preferencial é por um modelo de controle de gastos partidários e de campanha”. (INSTITUTO ETHOS, 2014, p. 9). O autor pontua o Canadá e o Reino Unido como bons exemplos a esse respeito.

Essa seria uma possível solução para o caso brasileiro. Acabar com o financiamento privado de campanhas não faria com que os problemas relacionados às doações fossem solucionados. O que poderia ocorrer no caso brasileiro seria uma maior fiscalização e um limite no valor das doações por parte de pessoa jurídica. Essa pode ser uma possível válvula de escape dentro desse processo polêmico.

O que acontece no Brasil pode ser tido como uma falta de fiscalização da Justiça Eleitoral nas contas partidárias. Essa seria uma possível explicação para o problema do caixa dois nas campanhas. Outro ponto negativo em relação ao financiamento privado são as dívidas que os governantes eleitos teriam com as supostas empresas doadoras. Esse pode ser considerado mais um motivo para tornar o financiamento de campanha totalmente público no Brasil.

³ Ver o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo. Márcio Nuno Rabat. **Biblioteca da câmara Municipal**. 2011.

⁴ O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social é uma OsciP cuja missão é mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade justa e sustentável. Criado em 1998 por um grupo de empresários e executivos da iniciativa privada, o Instituto Ethos é um polo de organização de conhecimento, troca de experiências e desenvolvimento de ferramentas para auxiliar as empresas a analisar suas práticas de gestão e aprofundar seu compromisso com a responsabilidade social e o desenvolvimento sustentável. Mais informações: <http://www3.ethos.org.br/conteudo/sobre-o-instituto/#.V7zQZ1srLIU>. Acessado em 23/08/2016.

De acordo com o artigo 24-B dada lei 9.504/97 “doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações” (BRASIL, 1997).

Uma vez mais caras as campanhas eleitorais, temos, conseqüentemente, a maior participação de empresas privadas nesse processo. Isso acaba gerando um processo de dependência entre o governante eleito e as empresas financiadoras. Samuels (2006) nos mostra quais setores dominam as contribuições financeiras para as campanhas políticas, segundo o autor “três setores dominam as contribuições financeiras para as campanhas: o financeiro (incluindo bancos), o de construção (dominado por empreiteiras e outras empresas de construção civil) e o de indústria pesada (aço e petroquímica)” (SAMUELS, 2006, p. 141). Esses, de fato, são no Brasil, os maiores setores empresariais.

O vínculo entre o financiamento de campanhas eleitorais e a corrupção da máquina pública se tornou uma questão particularmente relevante nas discussões sobre o funcionamento do regime representativo brasileiro a partir do início da década de 1990 (RABAT, 2011). A partir de então, o que se tem no caso brasileiro seriam discursos a fim de amenizar e legitimar a utilização dos recursos tanto público como privado que se destinam as campanhas eleitorais.

Candido (2010) ao falar sobre o financiamento de campanhas nos mostra que, no geral, as doações são para as campanhas eleitorais. Os contribuintes podem doar recursos, desde que sejam lícitos, ao seu juízo de oportunidade posto que tenham que prestar contas sobre eles. Essa seria, segundo o autor, uma forma de garantia para preservar os partidos políticos, candidatos e coligações de doação fraudulentas mantendo a legitimidade das eleições. Candido afirma ainda que as doações acima dos limites fixados são consideradas infrações administrativas sujeitas a Ação de Investigação Judicial Eleitoral, visando à obtenção da inelegibilidade do doador-infrator, sendo ele candidato ou não.

A respeito dessa discussão, Rabat (2011) afirma que a força que a proposta de financiamento público exclusivo logo adquiriu entre nós deve estar em alguma medida, ligada à tradição brasileira de intervenção estatal moderadora – ou cooptadora – nas áreas da convivência social em que começa a manifestar-se a ordem competitiva. Ou seja, o Estado passa a moderar os gastos com as campanhas eleitorais fazendo com que

se gaste menos nas campanhas e que os partidos sejam precisos em seus discursos eleitorais.

Ainda segundo o autor, essa força se acentuou, contudo, quando o PL nº 2.679, de 2003, foi elaborado por Comissão Especial instalada na Câmara dos Deputados especificamente para a análise e encaminhamento da reforma política. Foi a partir de então que o financiamento público exclusivo de campanha passou a ser discutido e fazer parte da pauta em que até os dias de hoje se discute sobre o rumo dessa proposta. Primeiro, segundo Rabat, “foi adotada a proposta do financiamento público exclusivo e depois se tornou, até o fim da década, a proposição que mais atenção recebeu nas discussões sobre a reforma”. (2011, p. 19)

A partir de então, podemos apontar que os resultados das campanhas eleitorais apresentam de fato um vínculo com as doações nos gastos de campanha. Sendo assim, os doadores passam a ser fundamentais dentro desse processo eleitoral uma vez que os candidatos dependem diretamente dessas doações.

Samuels (2006) é um dos primeiros autores a falar e escrever sobre o dinheiro e eleições, sendo um dos pioneiros também no estabelecimento de marcos comparativo entre as campanhas no Brasil e nos Estados Unidos. O autor apoia a tese de que os recursos estão positivamente correlacionados com vitórias eleitorais e que isso, percebido pelos atores, leva-os a tentar arrecadar e gastar o máximo possível, na expectativa de ganharem mais votos (SAMUELS, 2006).

Acerca da discussão do fundo partidário e sabendo também que cada partido possui um fundo como fonte de recursos para utilização de acordo com as regras impostas pelas leis, temos então, por parte do Estado, a fiscalização financeira como um importante ato de fazer com que os partidos cumpram essa lei, fazendo também com que não haja abuso de poder econômico dentro do nosso sistema político. Essa seria a parte inicial para que os partidos possam construir uma relação de igualdade.

Bonavides (2000), sobre esse fundo partidário, afirma que, graças à fiscalização financeira, o Estado exerce um poder de controle sobre os partidos, evitando desgarrarem eles para a corrupção e se convertam em centros ou focos de perversão da vontade popular, com visíveis danos morais e materiais à sociedade e ao regime democrático. Essa fiscalização acarretaria tanto no sentido da prevenção do “caixa dois” como na promoção de igualdade partidária.

A partir de então, no caso Brasileiro, o TSE tem agrupado todos os dados de contribuições relatadas. Dados esses detalhados em que cada registro inclui o partido do

candidato e o número de identificação do TSE, data da contribuição, nome do contribuinte e valor (SAMUELS, 2006).

Dentro desse processo de redemocratização pós-Constituição de 88, se tem no Brasil um aumento da cobrança pelo fim do abuso no poder econômico partidário uma vez que o Estado passa a exercer poderes sobre os partidos e no modo de financiamento de campanha adotado, para que se garanta a integridade dos agentes evitando o posicionamento ilegal perante os partidos políticos.

Os partidos políticos precisam seguir um pré-requisito para ordenarem as arrecadações para suas campanhas eleitorais⁵. Peixoto (2009), no que se refere aos fundos públicos sobre suporte financeiro aos partidos, nos mostra que dois aspectos que são aventados como perturbadores de um dos princípios da Democracia liberal, qual seja o da igualdade de participação –“uma pessoa, um voto”. Uma vez que o eleitor e o voto estariam diretamente ligados ao sucesso/resultado partidário eleitoral.

Os defensores da distribuição dos recursos públicos aos partidos, segundo o autor, justificam este mecanismo através da necessidade de controlar as distorções na competitividade do sistema introduzidas pelo impacto do financiamento privado e manter a relativa independência dos partidos quanto às oscilações temporais e quantitativas nas doações, o que garantiria sua sobrevivência em situações de crises econômicas ou política (PEIXOTO, 2009, p. 95 e 96).

A aprovação do financiamento público poderia reduzir as campanhas políticas além de tornar esse processo eleitoral mais transparente e justo no que se refere aos partidos políticos. Sabemos que não podemos afirmar se isso realmente aconteceria caso o financiamento de campanhas no Brasil fosse totalmente público.

Essa construção de igualdade partidária acontece de maneira supérflua no caso Brasileiro. Sabemos que alguns partidos políticos possuem força/apoio que os diferencia dos demais. A análise de Peixoto (2009), no que se refere ao nivelamento partidário, nos mostra que, além das proibições e limites concernentes às origens, existe ainda outra forma fundamental do Estado regular a competição política, qual seja, a produção e divulgação de informações acerca dos fundos partidários de origem privada: quem doa?

⁵ Art. 23, inciso IX, do Código Eleitoral e o art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, resolve expedir a seguinte instrução: Art. 3º A arrecadação de recursos para campanha eleitoral de qualquer natureza por partidos políticos e candidatos deverá observar os seguintes pré-requisitos:

I - requerimento do registro de candidatura; II - inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); III - abertura de conta bancária específica destinada a registrar a movimentação financeira de campanha; IV - emissão de recibos eleitorais.

o quanto? para quem? Segundo o autor, este mecanismo é crucial para a manutenção de um sistema de controle minimamente eficiente e integrado.

Cabe ainda a nós lembrarmos que os partidos recebem recursos do Estado financiando assim suas atividades fora do período eleitoral. Uma vez que o Estado passa a financiar os custos eleitorais, a sociedade pode questionar sobre seus direitos, pois o mesmo recurso utilizado para financiar parte das campanhas por parte do Estado seria de impostos pagos pela própria sociedade.

A luta política brasileira se torna mais complexa uma vez que o gasto nas campanhas eleitorais – quer para o executivo, quer para o legislativo - são totalmente opostas. Samuels (2006) nos mostra que candidatos a governador gastam mais que candidatos ao Senado, que por sua vez gastam mais que candidatos a Deputado Federal que gastam mais do que candidatos a Deputado Estadual.

Concomitantemente, as eleições presidenciais no Brasil não ficam por fora desse alto custo. Acerca desse fato, fica ainda mais imprescindível a atuação do TSE no controle dos gastos eleitorais para que qualquer doação fora da lei seja averiguada.

Como o modelo previsto de reforma é o financiamento de campanha totalmente público, fica a critério e total responsabilidade do Estado arcar com as despesas eleitorais. Esse tipo de reforma gera críticas principalmente no que diz respeito à situação financeira do Estado em arcar com os direitos sociais básicos de cada cidadão.

Existem no Brasil regras do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre vários aspectos que envolvem o financiamento de campanha. Uma delas refere-se ao fato de entidades públicas serem proibidas de financiar campanhas no país.

O art. 24 da Lei nº 9.504/97, ainda estabelece normas para as eleições onde fica proibido de acordo com o TSE o partido receber doação de diversos grupos como: Entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração pública direta ou indireta; empresa que tem concessão para realizar serviço público; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recurso do exterior, entidades beneficentes e religiosas dentre outras (BRASIL, 1997).

Ao contrario das grandes empresas, os sindicatos são ausentes de participação no financiamento de campanha no Brasil uma vez que é proibida a doação direta do mesmo para o processo eleitoral (SAMUELS, 2006). Sendo assim, os sindicatos passam a agir de maneira indireta nesse processo, não contribuindo diretamente com o dinheiro, mas com o apoio para levantar fundos para uma determinada campanha política.

O Brasil passa por um momento polêmico referente ao financiamento de campanha. Ser contra ou a favor desse modelo de reforma pode interferir diretamente na vida do cidadão no que diz respeito a deveres do Estado com a sociedade, além de afetar o processo igualitário dos partidos políticos.

Referente a essa concepção, Silva (2011) apresenta uma concepção de igualdade política extremamente limitada e, em certo sentido arbitrária, uma vez que fecha os olhos a todas as diferenças cuja origem não seja imediatamente política (no sentido de estabelecida pelo Estado), como é o caso das diferenças de cunho socioeconômico.

Por outro lado, um outro problema relacionado ao modelo de financiamento exclusivamente público seria a desigualdade entre os partidos políticos uma vez que cada partido (mais forte ou mais fraco) arcaria com suas despesas. Além de sobrecarregar a máquina estatal, um modelo público exclusivo poderia gerar escândalos de corrupção assim como acontece com as empresas privadas.

Partidos políticos e representação política

Muito tem se falado a respeito dos partidos políticos no que se refere ao financiamento de campanha. As campanhas eleitorais estão diretamente ligadas aos partidos uma vez que os recursos financeiros são destinados a cada partido de acordo com suas atividades e necessidades.

Rubio (2005) no que diz respeito à confiança dos partidos políticos, afirma a partir de um estudo realizado pelo “Latinobarômetro⁶” que, um dos fatores que determinam os níveis de desconfiança quanto aos partidos políticos é sem dúvida a corrupção.

Segundo o autor, a preocupação da sociedade com a corrupção e os problemas que dela derivam está diretamente relacionada ao surgimento de escândalos que envolvem enriquecimento ilícito de políticos e funcionários públicos, licitações manipuladas e denúncias de propinas ou tráfico de influência.

O Brasil viveu recentemente uma situação que pôde confirmar essa afirmação a respeito da confiança dos cidadãos nos partidos políticos. Recentemente, a ex-presidente

⁶ Pesquisa de opinião pública que abrange dezoito países da América Latina, realizada pela organização não-governamental Corporación Latinobarómetro (www.latinobarometro.org), com sede em Santiago do Chile.

Dilma Rousseff passou por um processo de Impeachment por meio do qual foi afastada e posteriormente retirada do cargo político.

Uma pesquisa de opinião pública realizada pelo instituto Vox Populi encomendada pela Central Única dos Trabalhadores e divulgada pela revista Carta Capital⁷ fundamentam essa teoria. Segundo a pesquisa, 57% da população, pouco mais da metade, apoiaram o impeachment. O que significa que 43% não estão convencidos de que ele seja justo: quase 40% são contra e os restantes não sabem.

Outra pesquisa de opinião pública em Nota na BBC Brasil⁸ e divulgada pelo Datafolha, afirma que de Março para Abril (2016) o percentual de entrevistados a favor do afastamento de Dilma Rousseff caiu de 68% para 61%. Mesmo caindo, podemos perceber que ainda sim temos mais da metade de proporção a favor do processo.

Uma grande parte da população passa a defender o processo de Impeachment ao criticar firmemente o Partido dos Trabalhadores (PT) do qual a ex-presidenta faz parte. Sabemos que no Brasil muitos outros partidos políticos e até mesmo membros dos partidos estão ligados a vários escândalos de corrupção.

Esse fato justifica a insatisfação da população em relação aos partidos políticos, uma vez que a representação política se dá através do partido que detém o poder, que venceu as eleições através do voto de confiança dos eleitores e passa a não cumprir com suas obrigações. O problema é que o equívoco às vezes pode fazer com que vivenciemos um processo antidemocrático, como foi o caso supracitado referente ao afastamento da ex-Presidenta Dilma Rousseff.

A respeito da proibição ou não do financiamento privado de campanha, Rubio (2005) aponta para outra questão que pode ser considerada mais precisa para a atual situação dos países da América Latina.

“Um dos eixos principais de qualquer regulação em matéria de financiamento dos partidos políticos refere-se à proveniência dos fundos que integram os recursos partidários ou das campanhas eleitorais. As opções incluem o financiamento exclusivamente privado, o financiamento baseado integralmente no subsídio com fundos públicos e numerosas variantes de financiamento misto” (RUBIO, 2005, p. 8).

⁷ Matéria completa disponível em <http://www.cartacapital.com.br/revista/897/a-opiniao-publica-no-calor-da-hora> com acesso em 03/11/2016.

⁸ Matéria completa disponível em http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160418_senado_eurasia_impeachment_ss com acesso em 03/11/2016.

Segundo o autor, a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a política é muito mais importante que o estabelecimento de limites e restrições de difícil aplicação e controle: cabe informar o cidadão sobre quem está por trás de cada candidato.

A ideia do autor seria fazer com que a divulgação completa possibilitasse ao eleitor o voto informado, que consequentemente geraria incentivos para que os partidos se controlem reciprocamente e passem a ajustar suas condutas aos preceitos legais e às exigências da opinião pública.

Como possível solução a fim de reduzir o poder da influência de cada financiador, o Instituto Ethos propõe que as doações por empresas continuem sendo permitidas, mas que haja um teto baixo para essas transferências. De acordo com a matéria da revista BBC Brasil, o Instituto Ethos foi criado para incentivar práticas socialmente responsáveis no setor privado e mesmo assim ele tem empreiteiras investigadas na Operação Lava Jato, como Camargo Corrêa e Odebrecht citadas na tabela 1.

Tabela 1 - Totalização de doações por empresas

EMPRESA	2010	% / TOTAL	2014	%/TOTAL
ANDRADE GUTIERREZ	55.620.000,00	41%	62.480.000,00	28%
QUEIROZ GALVÃO	30.351.000,00	22%	53.279.081,00	24%
CAMARGO CORREA	22.750.000,00	17%	1.500.000,00	1%
OAS	14.750.000,00	11%	43.696.000,00	20%
MENDES JUNIOR	3.830.000,00	3%		0%
GALVÃO ENGENHARIA	3.325.000,00	2%	7.270.000,00	3%
UTC	2.550.000,00	2%	18.475.000,00	8%
ODEBRECHT	1.400.000,00	1%	32.050.000,00	14%

Fonte: dados TSE

A tabela 1 nos mostra dados reais, obtidos através do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a quantidade que é doada por empresa as campanhas políticas no Brasil. Podemos perceber que com o passar dos anos a empresas estão investindo uma quantidade maior de dinheiro nas campanhas políticas.

No Brasil, principalmente, as empresas privadas são consideradas uma das maiores fontes de recursos financeiros nos períodos eleitorais. É a partir de então que a discussão dos grandes casos de corrupção vem à tona no país. Muitas empresas buscam alcançar interesses próprios ao financiar uma determinada campanha política.

Essa é a base para a discussão que temos atualmente, acabar com o financiamento privado faria com que as empresas fossem impedidas de doar aos partidos, onde envolveriam menos dinheiro nesse processo e automaticamente acabaria com o caixa dois. Claro que por trás de todas essas questões existe um problema de caráter administrativo (RABAT, 2011).

O Estado brasileiro e o financiamento de campanha

Essa discussão pode ser iniciada com Ribeiro (2006), já que, segundo ele, os oponentes do financiamento público afirmam que dinheiro precioso seria desviado de fins mais nobres — a educação, a saúde, a segurança — para alimentar a atividade político-partidária, ou seja, arcar com as possíveis despesas dos partidos políticos, levando em conta a má impressão que os políticos possuem no Brasil.

Por outro lado, segundo o autor, os defensores do financiamento público sustentam que este reduziria a corrupção e a desigualdade entre os contendores. O único problema aqui seria pensar que a corrupção no Brasil se dá somente por parte do financiamento privado de campanhas e com o fim do mesmo, passaríamos a viver em um país livre de qualquer ato corrupto. “O efeito do financiamento público como antídoto contra a corrupção não tem corroboração empírica suficiente” (RUBIO, 2005, p. 10).

Sendo assim, a corrupção “moderna” (RIBEIRO, 2006) não se esgota, nem tem sua figura canônica no patrimonialismo. A corrupção moderna é apenas o furto da coisa pública, reduzida ao erário. Essa ideia de “moderna”, segundo o autor, é citada em aspas, pois a corrupção aparece já no Antigo Regime, ou seja, não é um tema novo e muito menos de fácil solução.

Partindo para mais uma problemática envolvendo o financiamento público, Ribeiro (2006) afirma que em países subdesenvolvidos ou propensos a crises econômicas severas, com altos índices de pobreza e amplos setores da população com necessidades básicas insatisfeitas, a sociedade questiona a alocação de recursos do orçamento público aos partidos políticos.

Problematizar a ideia de alocação de gastos públicos com campanhas políticas, é importante, pois sabemos que o Brasil vive em situação com altos índices de pobreza e necessidades básicas insatisfeitas por parte da população. “Não é só em Hobbes que a sociedade civil é ‘civilizada’ pelo Estado” (SILVA, 2011, p. 13).

Essa deslegitimação social segundo Rubio (2005) é ainda maior no contexto de perda de confiança nos partidos (ao qual nos referimos anteriormente). Por outro lado, se o a maior parte dos gastos dos partidos é custeado com recursos públicos produz-se uma relação de dependência com o Estado, uma espécie de estatização dos partidos. A partir de então, continuaremos com a dependência financeira por parte do Estado acarretando, caso não haja uma fiscalização ativa, outros escândalos de corrupção e práticas ilegais com o dinheiro público.

Para tanto, um elemento essencial para que o financiamento público possa alcançar os objetivos assinalados é o estabelecimento de um mecanismo de controle eficiente e de um sistema de sanções razoável e aplicável (RUBIO, 2005).

Essa dependência segundo o autor se torna politicamente mais perigosa para o livre jogo democrático quando a administração dos fundos de financiamento público está nas mãos do governo e não de uma entidade independente. Ao mesmo tempo, isso gera um distanciamento dos partidos em relação à população, aprofundando a crise de confiança que os afeta.

Dentre as várias consequências referentes à proibição do financiamento privado, Rubio (2005) nos mostra duas dessas consequências claras e negativas. Segundo o autor,

em primeiro lugar, esses aportes continuarão a existir por meios ilegais, canalizando-se de forma encoberta e fora de qualquer possibilidade de controle e transparência. Com efeito, sempre haverá grupos ou indivíduos interessados em apoiar financeiramente partidos ou candidatos e que ante a proibição encontrarão meios eficazes de ocultar a rota do dinheiro, por meio de contas bancárias no estrangeiro, pessoas interpostas ou triangulação de fundos. Em segundo lugar, o Estado terá de ampliar a parcela do orçamento público alocada aos partidos ou candidatos, por mais baixos que sejam os custos das campanhas (RUBIO, 2005, p.10).

A partir de então, podemos nos questionar sobre a medida que torna o financiamento de campanhas totalmente público. Sabemos que o modelo privado tem

gerado muitas críticas no decorrer dos anos, porém a adoção do financiamento público exclusivo não acabaria de fato com os problemas da corrupção.

O Estado passaria por problemas similares como a existência dos grupos de interesse no que se referem a cargos políticos/públicos, interesses individuais e pessoais além dos mecanismos ilegais que não deixarão de existir com a proposta do financiamento exclusivamente público.

Por fim, Rabat (2011) nos mostra que se a exclusividade do financiamento público vier a ser corroída pelos argumentos que contra ela se podem levantar, é importante ter em conta que o modelo atualmente existente não é a única alternativa, mas pode haver permissão de financiamento privado com regras mais restritivas que as atualmente vigentes.

Além disso, podemos pensar em uma proposta de financiamento público com algumas aberturas para o financiamento privado que corrijam suas insuficiências, que possa trabalhar com a opção público/privado sem gerar grandes problemas, uma vez que os órgãos fiscalizadores assumam uma responsabilidade em controlar as doações impondo limites e impedindo que atos fraudulentos que comprometam o sistema político brasileiro.

Considerações Finais

O presente artigo buscou analisar o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, além da proposta de financiamento público exclusivo. Dentro do debate, no que tange à reforma política, buscamos aqui, brevemente, suscitar alguns aspectos tais como o sistema eleitoral brasileiro, a reforma política, e as propostas de financiamento público/privado.

Não cabe a nós, encerrar o debate acerca do modelo de reforma estudado. Até 2015 o financiamento de campanhas no Brasil permanece misto⁹ (CÂMARA DOS

⁹O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou nesta quarta-feira (27/05/2015), por 330 votos a 141 e 1 abstenção, o financiamento privado de campanhas com doações de pessoas físicas e jurídicas para os partidos políticos e com doações de pessoas físicas para candidatos. O texto aprovado é uma emenda à reforma política (PEC 182/07) apresentada pelo líder do PRB, Deputado Celso Russomanno (SP), que atribui a uma lei futura a definição de limites máximos de arrecadação e dos gastos de recursos para cada cargo eletivo. Leia mais em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/489067-FINANCIAMENTO-DE-CAMPANHA-CAMARA-APROVA-DOACOES-DE-EMPRESAS-PARA-PARTIDOS.html> acesso em 16/11/2016.

DEPUTADOS, 2015), porém, o debate acerca da proibição ou não do financiamento privado ainda continua em discussão.

Não pretendemos afirmar ou tomar partido a respeito da proposta de financiamento exclusivamente público – ou se essa é a melhor opção para minimizar ou acabar com os casos de corrupção do país. Assim como não pretendemos propor alternativas possíveis para o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Nossa proposta se caracteriza por buscar compreender e analisar os mecanismos utilizados como argumentos que modificarão ou não o sistema político brasileiro a partir da discussão acerca do financiamento de campanha.

A respeito do dinheiro abordado de diversas maneiras do início ao fim deste trabalho, Samuels (2006) – um dos mais importantes autores, no que se refere ao financiamento de campanhas – deixa claro que o dinheiro conta muito em política. Não dá para falar em campanhas políticas sem relacioná-la aos recursos financeiros. O autor, a partir dessa percepção, esclarece que, na maioria dos países, desvendar exatamente como o dinheiro influencia a política é quase impossível, pois não existe boa informação a esse respeito.

Se tratando de dinheiro, o Brasil, comparado a outros países, apresenta um gasto maior em campanhas políticas (SAMUELS, 2006). De fato, o país gasta muito nessas campanhas. Essa participação progressiva tanto de pessoa física como jurídica no processo político brasileiro não tem início por agora. Desde antes da Constituição Federal de 1988 já se observava essa participação. Ao mesmo tempo, podemos considerar que os grandes casos de corrupção no país têm uma vasta trajetória histórica.

As medidas eleitorais, tomadas a partir da reforma política, não podem ser consideradas como única opção possível para eliminar ou acabar com os escândalos de corrupção no país, principalmente no que tange às regras do financiamento de campanha. Muitas propostas de reforma não coincidem com a real necessidade da população brasileira. Essa passaria a ser uma difícil tarefa não só dos estudiosos sobre o assunto, mas também para os formuladores de Políticas Públicas que estão ligados diretamente a esse processo de reforma que atinge diretamente a sociedade.

Reis (2010) nos mostra que para o entendimento dos problemas que assolam o sistema atual, basta à análise dos dispositivos da Lei das Eleições, da Lei dos Partidos Políticos, dentre outras, deve-se, segundo o autor, verificar também todo o cenário político brasileiro, uma vez que temos vários pontos que trazem consequências à prática do financiamento das campanhas eleitorais. Como tratados neste artigo, podemos citar

dentre elas: o sistema eleitoral brasileiro e as regras relativas à propaganda partidária e eleitoral.

Não temos dúvida que existem muitas peculiaridades a serem discutidas a respeito do financiamento misto no Brasil. Todavia, temos um cenário onde se acredita que a mudança no financiamento acabaria com a corrupção na política. Sabemos que isso de fato não acontecerá.

A transparência do Brasil, no que se refere aos dados do financiamento eleitoral, pode ser considerada um fator positivo, se comparado a outros países. Samuels (2006) nos mostra essa perspectiva em que, fora dos Estados Unidos, são raras as pesquisas empíricas sobre o impacto das finanças das campanhas, uma vez que poucos países permitem que seus candidatos levistem e gastem fundos. A maioria dos países emprega algum tipo de sistema de financiamento público para as campanhas ou proíbe candidatos de levantar fundos diretamente. Em vez disso, os partidos nacionais arrecadam o dinheiro e gastam-no e em poucos países esses partidos são obrigados a prestar contas dos gastos.

Essa transparência ou prestação de contas, no caso brasileiro, facilita o trabalho da Justiça Eleitoral em analisar as contribuições eleitorais. O Brasil, ao contrário dos países da América Latina, passa, a partir de 1993, a adotar uma lei que exige que todos os candidatos apresentem uma prestação de contas detalhada sobre as contribuições de campanhas (SAMUELS, 2006). Com isso, “o Brasil passa a representar uma grande oportunidade para avançar nosso entendimento do impacto do dinheiro sobre as campanhas” (SAMUELS, 2006, p. 133).

Samuels deixa claro que os dados do TSE de fato apresentam alguns problemas, mesmo o país mantendo uma prestação de contas detalhada sobre as contribuições de campanhas. A respeito desse assunto, Jairo Nicolau (2007) afirma que o sistema de financiamento público parece à solução ideal. Porém, ao analisarmos com cautela, podemos perceber alguns problemas.

O primeiro deles, segundo o autor, é que a Justiça Eleitoral não tem capacidade para fiscalizar como os milhares de candidatos que concorrem em uma eleição no Brasil gastam seus recursos, além da falta de técnicos e instrumentos para fazer a auditoria das contas. “Podemos imaginar as novas fraudes geradas com dinheiro público: candidatos obtendo notas para serviços não prestados, gastos particulares contabilizados como gastos de campanha” (NICOLAU, 2007, p. 9).

Essa afirmação nos mostra que proibir o financiamento privado não seria solução para acabar com a corrupção no país. Sua substituição pelo financiamento público exclusivo agravaria talvez os meios de se fazer política através da ilegalidade, fazendo com que o Estado arcasse com toda essa problemática relativa à verba eleitoral. Mesmo com uma fiscalização precisa sobre as despesas das campanhas, o Estado teria que arcar com outros gastos relativos à implementação, mão de obra e equipamentos para assegurar que esse mecanismo de prevenção seja implementado com sucesso.

Por fim, nossa discussão caminha para a reflexão de que o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais não seria capaz de impedir a corrupção eleitoral.

Uma vez implementado, o financiamento público exclusivo, o próprio povo seria penalizado no que tange a seus direitos individuais e coletivos. Peixoto já previa isso quando afirmou que os custos de financiar os partidos com recursos públicos entrariam naquilo que se denomina “custos da Democracia” (PEIXOTO, 2009). Esse impasse a respeito do financiamento de campanha no Brasil e tantos outros que surgem a partir de um cenário divergente podem ser considerados elementos de futuras pesquisas dando continuidade ao presente estudo.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Reforma Política e Participação no Brasil In: AVRITZER, L. ANASTASIA, F. (orgs). **Reforma políticas no Brasil**. Belo Horizonte. Editora, UFMG. 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo. Editora, Malheiros. 2000.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 01 Out. 1997.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 28/05/2015. PEC 182/07. Brasília, DF. 2015.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 14 ed. Bauru: EDIPRO, 2010.

INSTITUTO ETHOS. **A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral**. Edição 2014. São Paulo, agosto de 2014. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf> Acesso em: 02 jun. 2016.

NETO, Jaime Barreiros. Histórico do processo eleitoral brasileiro e retrospectiva das eleições. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2162, 2 jun. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12872>>. Acesso em: 11 set. 2016.

NICOLAU, Jairo. Dez anos de compromisso com a informação crítica e cidadã. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. **Democracia**. Via nº37. Dez 2007.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. **Perspectivas – Revistas de Ciências Sociais**. São Paulo. V. 35, p. 110. Jan/jun. 2009.

RABAT, M. NUNO. **O financiamento de campanhas eleitorais no brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Abril 2011. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2011_1629.pdf> Acesso em: 02 jun. 2016.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel. **Financiamento da política no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. São Paulo, 2010.

RENNÓ, L. R.; SOARES, G. A. D. **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RIBEIRO, Renato Janine. **Financiamento de campanha (público versus privado)**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 77-81.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: Fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos**, nº 73, São Paulo. Novembro 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300001>. Acesso em: 04 out. 2016.

SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 133-156.

SACCHET, T. E.; SPECK B. Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião pública**. Campinas, vol. 18, nº 1, junho, 2012, p. 177 – 197.

SILVA, J. C.; BARROSO, C. Financiamento de campanhas políticas e igualdade política: uma perspectiva liberal-igualitária. 35º Encontro Anual da Anpocs. In: **GT 13 Financiamento político no Brasil: o impacto do dinheiro sobre partidos, eleições, candidatos e representantes**. Caxambu, outubro de 2011.

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro. **A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006)**. Versão modificada do 2º capítulo de sua dissertação de mestrado defendida no IUPERJ, em junho de 2010. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes/n-3-janjun-2013/integra/2013/06/a-evolucao-da-regulacao-do-financiamento-de-campanha-no-brasil-1945-2006/indexb7dc.html?no_cache=1&cHash=9e86778cb4f0a1ef62855dfd15e012f4>. Acesso em: 04 out. 2016.

ZOVATTO Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**. vol.11 no.2 Campinas, out. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000200002>>. Acesso em: 04 out. 2016.