



# ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 6 Número 1 jan./abr. 2011



# O FINANCIAMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS E DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO CONTEXTO DA REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA

---

LARA MARINA FERREIRA<sup>1</sup>

## Resumo

Trata do financiamento de campanhas e de partidos políticos no Brasil e apresenta como objetivo sistematizar os argumentos sobre o tema, contribuindo, assim, para o debate sobre a adoção de um financiamento exclusivamente público. Para tanto, apresentam-se os argumentos que levaram ao desenvolvimento da atual legislação brasileira e as propostas da reforma política em debate no Congresso Nacional. Ao final, propõe-se a alteração do atual sistema misto de financiamento e o aprofundamento do debate sobre a instituição de listas fechadas e de federações como principal caminho a ser trilhado.

**Palavras-chave:** Financiamento de campanhas eleitorais. Financiamento de partidos. Direito Eleitoral. Democracia.

## Abstract

This paper presents a study about Campaign and Party Finance in Brazil and it intends to present the arguments about the question to contribute for the debate about the adoption of exclusively public financing for campaigns. For that, this paper presents the arguments

---

<sup>1</sup> Servidora da Escola Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Especialista em Temas Filosóficos pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

that were related to the development of the Brazilian legislation nowadays and the proposals in Politic Reform in National Congress. At the end, it presents the suggestion to improve the dual system for financing and to approach the debates about closed lists and federation.

**Keywords:** Campaign Financing. Party Financing. Electoral Law. Democracy.

## 1 Introdução

A relação que se estabelece entre poder político e poder econômico na sociedade pós-moderna revela, na questão do financiamento de campanhas eleitorais, facetas e implicações extremamente complexas, diante das quais a possibilidade de consenso se mostra cada vez mais difícil.

Embora essa dificuldade não seja uma especificidade brasileira, nossos recorrentes escândalos de corrupção na esfera política contribuem para que o tema seja apresentado como uma das peças fundamentais da reforma política, reavivando, de tempos em tempos, a discussão. Cada nova notícia de corrupção reacende o debate sobre a necessidade de uma reforma política capaz de resolver nossos problemas, fundada, muitas vezes, em uma rígida separação entre uma classe política corrupta e uma sociedade civil honesta e transparente (RUBIO, 2005, p. 6).

É nesse contexto que se insere a proposta de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais no Brasil, alçado a um dos temas centrais da reforma política, fonte de intenso debate dos parlamentares no Congresso Nacional, dos especialistas nas universidades e fóruns e dos diversos setores da sociedade.

O objetivo do presente artigo é apresentar, de forma sistematizada, a dinâmica normativa sobre o tema, evidenciando seu primeiro direcionamento para o financiamento privado e o

caminho até a atual proposta de financiamento exclusivamente público.

Para tanto, será apresentado o desenvolvimento da legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil após a reabertura democrática, com o debate sobre os argumentos que, à época, levaram à sistematização do financiamento misto.

A seguir, serão analisadas as propostas de financiamento exclusivamente público em tramitação no Congresso Nacional, atentando-se especialmente para sua ligação com a proposta de reforma do próprio sistema eleitoral e a instituição das listas fechadas.

Espera-se, ao final, contribuir para a compreensão dos argumentos apresentados e oferecer um suporte para reflexão de sua pertinência ou não ao sistema político-eleitoral brasileiro.

## **2 Em direção ao financiamento privado: sistematização histórica das legislações sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil**

Como ponto de partida para a discussão, adota-se, no presente trabalho, o marco histórico da reabertura democrática no Brasil, especialmente no que se refere ao financiamento das primeiras campanhas eleitorais que se seguiram ao fim do regime militar. É importante ressaltar que não se trata de uma escolha aleatória; ao contrário, essa vinculação demonstra que o financiamento de campanhas eleitorais se revela particularmente problemático em contextos democráticos, precisamente porque o que se busca

defender nesse debate é a realização da própria democracia. A preocupação com o sistema de financiamento de partidos e de campanhas eleitorais constitui, em verdade, a preocupação com a igualdade de condições entre os candidatos e com a garantia de não ingerência de interesses privados no processo de tomada de decisões em interesses públicos.

O estudo da legislação eleitoral do regime militar reforça esse argumento. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971) estabelecia que os partidos políticos eram pessoas jurídicas de direito público e que adquiriam personalidade com o registro no Tribunal Superior Eleitoral, dispositivos que revelam o intenso controle do Estado sobre as agremiações partidárias. Nesse sentido, a adoção de um financiamento exclusivamente público, como preconizavam os artigos 91 e 92<sup>2</sup> do referido diploma normativo, é absolutamente coerente com a sistemática adotada à época.

A Constituição de 1988, entretanto, inscreve como um dos princípios basilares do Direito Eleitoral a autonomia dos partidos políticos, nos termos do artigo 17. Assim, as agremiações partidárias são apresentadas como pessoas jurídicas de direito privado, que adquirem personalidade com o registro civil.

Especificamente sobre financiamento, a Constituição Federal apresenta apenas a vedação de recebimento de recursos de fontes estrangeiras, a necessidade de prestação de contas à Justiça Eleitoral e a previsão de recebimento de recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão. As primeiras eleições presidenciais<sup>3</sup> da Nova República em 1989 se realizaram sobre esse pano de fundo principiológico-

---

<sup>2</sup> Art. 91. É vedado aos partidos:

[...]

IV – receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical.

Art. 92. São ilícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições, cuja origem não seja mencionada ou esclarecida.

<sup>3</sup> O pleito de 1989 foi regido pela Lei nº 7.773 de 8 de junho de 1989 sem, contudo, estabelecer disposições específicas sobre financiamento.

constitucional, ainda sem regulamentação legal específica sobre financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais, aplicando-se de forma suplementar a Lei nº 5.682/1971.

Os escândalos de corrupção que envolveram a campanha e o governo do presidente Fernando Collor de Melo acenderam as discussões sobre o sistema de financiamento de campanhas políticas no Brasil. No centro das investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que levou ao *impeachment* do primeiro presidente da República eleito após o regime militar estavam as atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre financiadores e governo. O relatório da CPI traz um capítulo que analisa o tema, bem como propostas destinadas a regulamentar a arrecadação e a fiscalização desses recursos financeiros.

No décimo capítulo do relatório final da CPI, intitulado *Dos fatores que possibilitam esquemas do tipo PC* (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 303), o primeiro fator elencado é o financiamento de campanhas eleitorais. O relatório destaca, já de início, que “as quantias gastas nas campanhas eleitorais têm cifras assombrosas” (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 303) e que esse fenômeno está inserido dentro de um contexto mundial, na medida em que as duas últimas décadas do século XX foram marcadas pelo crescente aumento de gastos nas campanhas eleitorais<sup>4</sup>.

Para fazer frente a esses gastos, os candidatos lançavam mão de recursos de fontes privadas, apesar de proibidas pela Lei nº 5.682/1971, fato que levaria ao discurso corrente de que a legislação brasileira seria “hipócrita”, “irreal e excessivamente rigorosa” (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 304). Como fundamento principal dessas críticas, estava a necessidade de legalização das doações privadas, que contribuiriam para a moralização e a transparência das contas apresentadas.

<sup>4</sup> Segundo o relatório, entre as causas que explicariam esse aumento de gastos estaria o desenvolvimento dos meios de comunicação, que impõe a necessidade de *experts* em campanhas eleitorais, o prolongamento das campanhas eleitorais e, especificamente no caso do Brasil, dado o tamanho de seu território, a necessidade de locomoção dos candidatos, com a utilização de jatinhos (CONGRESSO NACIONAL: 1992, p. 303).

O relatório defende, entretanto, que a mera legalização dos recursos privados não seria capaz de resolver o problema, pois ainda que contribuísse para a veracidade das informações, não bastaria para coibir o abuso do poder econômico em campanhas eleitorais. A possibilidade de doações privadas deveria vir acompanhada de intensa regulamentação que evitasse a distorção do poder político em poder econômico, na qual o primeiro se apresentaria como mera fachada do segundo.

A questão sobre o controle e a fiscalização das contas de campanha constitui, sem dúvida, um ponto central. O esforço, naquele momento, era para garantir a atuação eficaz da Justiça Eleitoral com a extinção das comissões interpartidárias. Trata-se de um argumento absolutamente coerente com o apresentado por muitos especialistas que defendem que “o organismo de controle deve ser independente do poder político” (RUBIO, 2005, p. 9).

Um último e importante destaque é colocado no sistema eleitoral brasileiro, sobretudo no que se refere às distorções do sistema proporcional. Segundo o relatório, o sistema proporcional brasileiro conduz à fragmentação ideológico-partidária, dificulta o controle dos parlamentares pela sociedade e contribui para o encarecimento das campanhas eleitorais. Nesse ponto, o relatório destaca o sistema distrital misto alemão como modelo a ser estudado e perseguido, na medida em que diminui os riscos inerentes ao sistema distrital puro (formação de maiorias e exclusão de minorias) e fortalece a representação partidária.

Essa relação estreita apontada entre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais, por um lado, e sistema eleitoral, por outro lado, acompanha todo o debate sobre o tema. Como crítica principal, apresentam-se a fragilidade dos partidos políticos e a desconfiança da sociedade em relação a eles. Entretanto, essa solução apresentada pela CPI – financiamento misto e sistema distrital misto – revela nova configuração nas propostas atuais da reforma política, como se verá adiante.

Como conclusão, o relatório apresenta proposta de lei para adoção de um sistema de financiamento misto de campanhas eleitorais, com o aporte de recursos públicos e de recursos privados.

No que toca ao financiamento privado, o relatório da CPI defende sua implantação com a adoção de parâmetros realistas e de controles severos. Para tanto, indica a necessidade de limitações para gastos e de determinação de tetos para as doações e a vedação de financiamento por empresas vinculadas ao Estado por contratos de fornecimento, prestação de obras ou serviços, reforçando mais uma vez a tese de que este constitui um ponto central do problema.

Quanto ao financiamento público, o relatório indica a necessidade de maior repasse de recursos aos partidos políticos e candidatos, contribuindo para diminuir a “irrealidade” da legislação eleitoral da época, ao mesmo tempo em que dificultaria a influência do poder econômico no cenário político.

As proposições do relatório final da CPI foram fundamentais para a edição das leis temporárias nºs 8.713/1993 e 9.100/1995 que regeram, respectivamente, as eleições de 1994 e de 1996, tendo adotado o sistema de financiamento misto de partidos políticos e de campanhas eleitorais. São frequentes os estudos que indicam a relação entre o esquema PC e a adoção do financiamento misto, com a inclusão do financiamento privado<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>“Em 1971, uma nova lei orgânica dos partidos políticos foi promulgada (Lei nº 5682). (...) Durante a vigência daquela lei, criou-se um incentivo ao financiamento de campanhas via formação de um “caixa dois”, ou seja, os recursos recebidos à margem da lei faziam parte de uma contabilidade paralela e, portanto, não divulgada pelos partidos. Um caso notório dessa ocorrência foi o chamado “Esquema PC”, iniciado durante a campanha eleitoral do primeiro presidente eleito diretamente após o período militar, Fernando Collor de Mello. Seu tesoureiro de campanha, Paulo César de Farias, recebia dinheiro de empresários nacionais durante a disputa eleitoral e o mandato presidencial, facilitando, em troca, licitações públicas para aquelas empresas. Uma CPI também foi instaurada, levando ao afastamento de Collor do cargo de presidente da República. Estima-se que o esquema tenha movimentado, no mínimo, US\$ 350 milhões. Nesse contexto, a permissão do financiamento privado passou a ser considerada a melhor alternativa, culminando na alteração, em 1995, da lei orgânica dos partidos políticos (Lei nº 9.096)” (PORTUGAL; BUGARIN: 2003, p. 3).



A mesma sistemática foi mantida pelas leis nºs 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos – e 9.504/97 – Lei das Eleições. Esses dois diplomas normativos de natureza permanente e aplicáveis a todas as eleições desde então estabeleceram as regras para o sistema misto de financiamento de partidos e de eleições no Brasil.

Dessa forma, foram traçadas as diretrizes gerais para o financiamento público de duas formas: o repasse de recursos do fundo partidário e a concessão de horário gratuito no rádio e na TV para a propaganda político-partidária e para a propaganda eleitoral. O fundo partidário, nos termos do artigo 38 da Lei nº 9.096/95, é constituído por multas e penalidades eleitorais, recursos financeiros destinados por lei, doações de pessoas físicas e jurídicas e dotações orçamentárias equivalentes a trinta e cinco centavos de real por eleitor. A distribuição desses recursos leva em consideração, principalmente, a representatividade na Câmara dos Deputados, sendo que apenas 5% dos recursos são distribuídos igualitariamente entre todos os partidos políticos. A partir do artigo 45, é disciplinado o acesso gratuito ao rádio e à televisão, sendo vedada a utilização de propaganda paga, nos termos do artigo 45, § 6º.

Quanto ao financiamento privado, a Lei nº 9.096/95, embora possibilite doações privadas aos partidos políticos nos termos do artigo 39, no artigo 31 veda o recebimento de recursos financeiros provenientes de entidades estrangeiras, de caráter público<sup>6</sup> ou entidade de classe ou sindical. Por sua vez, a Lei nº 9.504/97, em seu artigo 24, apresenta um rol mais extenso de fontes vedadas de financiamento para campanhas eleitorais<sup>7</sup>, incluindo, além das já previstas para os partidos,

<sup>6</sup> Autoridade ou órgãos públicos, autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

<sup>7</sup> A Lei nº 12.034/2009, ao incluir um dispositivo que possibilita aos partidos políticos em ano eleitoral, a distribuição pelas diversas eleições dos recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, chama atenção para a necessidade de controle eficaz, para evitar o repasse de recursos provenientes de fontes não vedadas para partidos políticos que sejam vedadas para campanhas eleitorais.

fundação mantida com recursos provenientes do poder público; permissionário de serviço público; entidade de direito privado beneficiária de contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas; organizações não governamentais que recebam recursos públicos; organizações da sociedade civil de interesse público.

Portanto, desde que não estejam entre as fontes vedadas, as pessoas físicas e jurídicas podem realizar doações para partidos ou candidatos, observados os limites de dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição para pessoa física e de dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição para pessoa jurídica. É possível, ainda, a utilização de recursos do próprio candidato, limitado ao valor máximo de gastos estabelecido pelo partido<sup>8</sup>.

Em linhas gerais, é esta a configuração atual do sistema de financiamento misto de partidos e campanhas eleitorais no Brasil. É sobre essa sistemática que incidem as críticas e as propostas de reforma política que serão tratadas a seguir.

### **3 Em direção ao financiamento público: propostas da reforma política**

Na primeira década do século XXI, a orientação dos debates sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais alterou significativamente sua direção: o Congresso Nacional centrou suas atividades na deliberação de projetos que buscam, de maneira geral, restringir o financiamento de partidos e de campanhas à modalidade pública.

<sup>8</sup> Conforme estabelece o artigo 23 da Lei nº 9.504/1997, com as alterações recentes da Lei nº 12.034/2009.

Nesse sentido, destaca-se o Projeto de Lei nº 2.679/2003, de autoria da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados, criada no mesmo ano. Entre outros pontos, o projeto prevê a possibilidade de criação de federações partidárias, a proibição de coligações em eleições proporcionais, a instituição de lista fechada para o preenchimento das vagas no parlamento e de regras sobre a formação da lista, além da instituição de um sistema exclusivamente público de campanhas eleitorais.

A justificação ao PL nº 2.679/2003 apresenta como objetivo central solucionar problemas de longa data do sistema eleitoral brasileiro, sobretudo a personalização do voto nas eleições proporcionais e o enfraquecimento das agremiações partidárias; os altos custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico; a excessiva fragmentação do quadro partidário; e as intensas migrações entre as legendas.

Todas essas questões são apresentadas como inter-relacionadas e a leitura da justificação permite apontar como núcleo do problema a fragmentação partidária e o enfraquecimento político-ideológico dos partidos políticos<sup>9</sup>. É em torno desse tema que as propostas parecem gravitar, convergindo todas elas para a necessidade de identificação programática e de atuação dos partidos políticos. Por essa razão, sugere-se a proibição de coligações, que apresentariam um caráter eleitoreiro, e sua substituição por federações de partidos, de natureza mais ideológica e de duração

---

<sup>9</sup> Conforme exposto na justificativa do projeto apresentado: “Trata-se de uma opção política, no sentido de reforçar as agremiações partidárias, dentro da visão de que, em sociedades de massa, com gigantescos eleitorados, a democracia representativa só funciona bem quando há partidos, isto é, organizações intermediárias capazes de recrutar líderes e militantes, fazer campanhas em torno de plataformas, atuar disciplinadamente no Legislativo e, conquistando o governo, levar adiante as políticas pelas quais propugnaram. O funcionamento da democracia requer interlocutores confiáveis e permanentes. Os partidos são tão relevantes na moldura política de um país quanto a existência de um marco regulatório e jurídico estável o é para a sua economia e sociedade (COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA: 2003, p. 17)”

mais prolongada, estendendo sua atuação conjunta para o parlamento. Esse também é o fundamento apontado para a instituição de listas fechadas, para fortalecer o vínculo entre o eleitor e as agremiações políticas sem personificá-las em determinados candidatos.

É dentro desse objetivo geral que a proposta de financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais deve ser analisada. Segundo a justificação do projeto, as campanhas eleitorais tornaram-se extremamente caras nas últimas décadas, o que teria levado à dependência de financiadores privados. Nesse sentido, dispõe-se na justificação que:

As democracias têm apelado, por essa razão, para esquemas de financiamento público que, entre outras virtudes, possibilita a partidos e candidatos sem acesso a fontes privadas competir em igualdade de condição com os demais. No entanto, o convívio entre financiamento público e privado é problemático, porque não inibe a ação do poder econômico, razão pela qual optamos, neste projeto, pelo financiamento público exclusivo. (COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA: 2003, p. 20)

Portanto, a partir do mesmo diagnóstico apresentado no relatório da CPI de 1992 – os altos gastos das campanhas eleitorais –, propõe-se uma solução radicalmente oposta. Enquanto naquele momento os parlamentares defendiam a abertura do financiamento para doações privadas, no PL nº 2.679/2003 a orientação é para o financiamento exclusivamente público.

Para que fosse possível a implantação desse sistema, o projeto expunha a necessidade de instituição das listas fechadas. Dessa forma, estaria garantida a não diluição dos recursos públicos em diversas campanhas individuais. Como consequência, os custos das campanhas diminuiriam

sensivelmente e a fiscalização das contas pela Justiça Eleitoral seria facilitada, além de se agregar legitimidade ao sistema.

Portanto, o projeto estabelecia a proibição absoluta de recursos de origem privada para financiamento de campanhas eleitorais, restando sua utilização permitida para o financiamento de partidos políticos. Vedava também a utilização de recursos do fundo partidário para a realização das campanhas eleitorais. Como fonte única de recursos<sup>10</sup> para o financiamento de campanhas eleitorais, seria instituído um fundo próprio por meio de repasse do orçamento público, de valor equivalente ao número de eleitores do país, multiplicado por R\$7,00 (sete reais), tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei orçamentária.

Apenas para efeitos ilustrativos e segundo dados do eleitorado de novembro de 2010<sup>11</sup>, aplicando-se a regra estabelecida no projeto, o valor destinado ao financiamento de campanhas seria da ordem de R\$948.815.756,00. Esse montante seria distribuído entre os partidos políticos da seguinte forma: um por cento igualmente entre todos os partidos; quatorze por cento, divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados; oitenta e cinco por cento divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados.

A crise política que se instalou diante das diversas denúncias que surgiram no primeiro governo do presidente Lula promoveu o debate ainda mais intenso sobre a necessidade

---

<sup>10</sup> Art. 20. O partido, coligação ou federação partidária fará a administração financeira de cada campanha, *usando unicamente os recursos orçamentários previstos nesta lei*, e fará a prestação de contas ao Tribunal Superior Eleitoral, aos tribunais regionais eleitorais ou aos juizes eleitorais, conforme a circunscrição do pleito.

§ 1º Fica vedado, em campanhas eleitorais, o uso de recursos em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, provenientes dos partidos e federações partidárias e de pessoas físicas e jurídicas.

<sup>11</sup> Segundo dados do site do Tribunal Superior Eleitoral, o eleitorado brasileiro registrado em novembro de 2010 é de 135.545.108 eleitores.

de uma reforma política e a discussão sobre o sistema de financiamento de campanhas políticas. Como exposto na introdução, a corrupção parece ser o mote da reforma política, impulsionando os debates a cada novo escândalo.

Em 2004, o PL nº 2.679/2003 foi apensado ao PL nº 5.268/2001, por afinidade temática, tendo em vista que ambos tratavam de alterações na legislação eleitoral<sup>12</sup>. Em 2007, a Câmara dos Deputados deferiu o Requerimento nº 451/07 do deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) para agrupar os projetos em tramitação nas duas casas do Congresso Nacional que tratavam de temas relacionados à reforma política, procurando agregar os argumentos e debates realizados. Assim, o PL nº 5.268/2001 e o PL nº 2.679/2003 foram apensados ao Projeto de Lei nº 8.039/1986, do Senado Federal, sendo que, em consequência de sua rejeição em 30.5.2007, restaram prejudicados os dois projetos e a proposta de financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais.

Ainda em 2007, entretanto, a proposta foi reapresentada no Projeto de Lei nº 1.210/2007, de autoria do deputado Regis de Oliveira (PSC/SP), que retoma na íntegra os mesmos pontos do PL nº 2.679/2003. Aquedida pelos escândalos do mensalão e pelo fortalecimento do debate, a proposta tramitou em regime de urgência, com a solicitação de apensamento de outras proposições que tratavam dos mesmos temas.

Na Comissão de Constituição e Justiça, tendo sido inicialmente indicado o relator deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), foi este substituído pelo deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO). O deputado do DEM, que acabou emprestando seu nome à proposta, informalmente apelidada de “proposta Caiado”, emitiu, em junho de 2007, parecer favorável ao projeto

---

<sup>12</sup> O projeto de 2001, entretanto, não sugeria a adoção de um sistema exclusivamente público de campanhas eleitorais. Limitava-se a propor um aumento da dotação orçamentária destinada ao Fundo Partidário, para que fosse destinado, em anos eleitorais, o dobro dos recursos previstos no art. 38 da Lei 9.096/95, justificando essa proposição pela necessidade de diminuir a dependência exagerada dos partidos em relação aos financiadores privados.

no que toca à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e no mérito pela aprovação<sup>13</sup>.

Após a análise das 337 emendas à proposta e tendo em vista a edição da Lei nº 11.300/2006 (a minirreforma eleitoral) e da Lei nº 11.459/2007 (que trata da distribuição do fundo partidário), bem como a decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou a cláusula de desempenho inconstitucional, o relator propôs uma emenda substitutiva global, agregando as emendas pertinentes e atualizando as propostas.

O substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.210/2007 reafirma a necessidade de adoção de listas fechadas como condição de possibilidade para a instituição de um financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais, afastando os argumentos em favor das listas mistas ou listas flexíveis<sup>14</sup>.

Ao contrário da proposta de financiamento público, contra a qual poucos argumentos foram apresentados, o critério de formação das listas fechadas e a instituição de federações para as eleições proporcionais foram os pontos mais polemizados pelas emendas apresentadas. Tais polêmicas demonstraram, mais uma vez, que o cerne do problema reside na necessidade de fortalecimento dos partidos como instância mediadora do processo de decisão.

<sup>13</sup> O projeto de 2001, entretanto, não sugeria a adoção de um sistema exclusivamente público de campanhas eleitorais. Limitava-se a propor um aumento da dotação orçamentária destinada ao Fundo Partidário, para que fosse destinado, em anos eleitorais, o dobro dos recursos previstos no art. 38 da Lei nº 9.096/95, justificando essa proposição pela necessidade de diminuir a dependência exagerada dos partidos em relação aos financiadores privados.

<sup>14</sup> Segundo exposto no parecer do Dep. Ronaldo Caiado, “conforme mencionamos anteriormente, o projeto ora em discussão é produto dos trabalhos da Comissão Especial de Reforma Política, que, ao longo de 2003, debruçou-se sobre o tema, concluindo que não haveria possibilidade de adoção do financiamento público de campanha sem a implementação de listas partidárias preordenadas fechadas. Assim, amparado nas dezenas de audiências públicas realizadas pela referida Comissão, com a participação de diversos especialistas da matéria e de ministros do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, mantemos nosso entendimento no sentido de que a adoção de listas partidárias flexíveis ou mistas simultaneamente com o financiamento público perverte inteiramente o ideário que motivou todos os parlamentares que, como eu, há várias legislaturas, buscam implementar uma Reforma Política com o escopo de: moralizar o processo eleitoral, valorizar a representatividade do voto popular e fortalecer os partidos políticos (CÂMARA DOS DEPUTADOS: 2007, p. 6).”

Nesse ponto, para combater as críticas apresentadas, o relator reafirma que o sistema político eleitoral brasileiro, na medida em que favorece a fragmentação, a indisciplina e o enfraquecimento das agremiações partidárias, impõe a necessidade do presidencialismo de coalizão. Nessa dinâmica, observa-se a preocupação em agregar múltiplos parlamentares a serviço da agenda imposta pelo Executivo, diminuindo-se o poder de atuação dos partidos políticos. A proposta para resolver esse problema central seria, portanto, a instituição de listas fechadas, a criação de federações e a adoção de um financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais.

Sobre o primeiro ponto, Caiado afirma que o Substitutivo ao PL nº 1.210/2007 não perde de vista a possibilidade de “oligarquização” e mesmo de “caciquismo” no processo de formação das listas partidárias, sendo que as regras propostas pretendem, dentro do limite constitucional da autonomia partidária, balizar procedimentos democráticos a serem observados. O parecer, entretanto, não trata, diretamente, da proposta de renovação mínima de 20 por cento da lista apresentada pela emenda 345, que contou com apoio de grande parte dos parlamentares.

Sobre a proposta de flexibilização das coligações, o parecer reafirma o modelo apresentado na redação original do PL nº 1210/2007 para considerar a coligação, permitida apenas para as eleições majoritárias, como associação de caráter temporário, dirigida ao processo eleitoral, enquanto que as federações de partidos seriam caracterizadas por seu caráter duradouro, pertinente ao funcionamento parlamentar.

Especificamente sobre a questão do financiamento, em sua redação final, o Substitutivo ao PL nº 1.210/2007 não apenas propõe a adoção de um sistema exclusivamente público para o financiamento de campanhas eleitorais como estende esse modelo ao financiamento de partidos e federações, propondo a alteração do artigo 39 da Lei nº 9.096/95, nos seguintes termos:



receber doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos.

Portanto, o financiamento de partidos políticos e de federações seria realizado exclusivamente pelos recursos do fundo partidário, distribuídos conforme as diretrizes da Lei dos Partidos Políticos com as introduções propostas pelo próprio substitutivo.

#### **4 À guisa de considerações finais: o financiamento exclusivamente público soluciona nossos problemas?**

Pretendeu-se demonstrar, no presente artigo, a complexidade que envolve o tema do financiamento de partidos e de campanhas eleitorais, revelada pela dinâmica do debate que se orienta ora para o financiamento privado, ora para o financiamento público. Como questão final, propõe-se a seguinte pergunta: o financiamento exclusivamente público, proposto no âmbito da reforma política, resolve nossos problemas? Essa análise impõe, como ponto de partida, a identificação de quais seriam esses problemas.

A resposta imediata é a necessidade de extinguir a corrupção. Trata-se de uma relação tão direta que, como visto, são exatamente os escândalos que movimentam os debates e impulsionam as alterações legislativas. Embora esse não seja um problema exclusivamente brasileiro, em pesquisa realizada para o Fórum Econômico Mundial em 2004, o índice de desconfiança em relação aos políticos na América Latina foi o mais alto em relação às outras regiões do mundo, com o registro de 87% ao passo que a média mundial foi de 63% (GALLUP apud RUBIO: 2005, p. 7). Nesse quadro de desconfiança geral, os partidos

políticos e os políticos são frequentemente apontados como especialmente corruptos.

Sobre a corrupção, cabe discutir as possibilidades reais, se não de sua extinção, pelo menos de formas de lidar com o problema. O pretendido isolamento entre poder político e poder econômico, como preceituado na proposta da reforma política, é realmente possível? A proibição normativa de recebimento de recursos privados será realmente capaz de impedir a influência de interesses não públicos na arena política?

Neste ponto, é importante assinalar que os debates, concentrados em não percepção de recursos privados, acabam por relegar para segundo plano a importância do controle efetivo, oportuno e eficaz, não apenas pela Justiça Eleitoral, mas também por toda a sociedade. No mesmo sentido, Bruno Pinheiro Wanderley Reis afirma que:

[...] se quisermos reduzir o abuso de poder econômico das eleições, o crucial é aumentar nossa capacidade institucional de controle eficaz sobre o financiamento das campanhas e de sanção tempestiva – e severa – contra abusos (REIS, 2008, p. 73)

Ainda que se possa defender que a instituição de um sistema exclusivamente público de campanhas eleitorais possa facilitar o controle das prestações de contas pela Justiça Eleitoral, cabe questionar se ele será capaz de facilitar o controle social das contas. Será realmente desejável que os eleitores, sob o manto de neutralidade do financiamento público, não consigam conhecer os interesses privados que inevitavelmente estarão relacionados a seus candidatos? O combate à corrupção não se realiza na pretensão de isolar o interesse público dos interesses privados que, em certa medida, o constituem ou, pelo menos, o conformam. Uma reforma do sistema de financiamento de

partidos e de campanhas eleitorais deveria apresentar, além de tetos e limites coerentes, a necessidade de divulgação pública da origem e dos destinos dos recursos, completa e oportuna, ainda no período eleitoral, contribuindo, assim, para o processo de decisão do eleitor.

O outro problema revelado pela análise sistemática da legislação e das propostas da reforma política é a fragilidade do sistema proporcional brasileiro, excessivamente personalista e incapaz de fortalecer os partidos políticos, seja na disputa eleitoral, seja no processo político.

Conforme destaca o relator do PL nº 1.210/2007, essa configuração teria levado ao desenvolvimento, no Brasil, do presidencialismo de coalizão. Trata-se de uma expressão cunhada por Sérgio Abranches no contexto de reabertura democrática e de promulgação da Constituição Federal (ABRANCHES, 1988), usada para ilustrar a dificuldade em formar maiorias no parlamento e a conseqüente impossibilidade de movimentação do sistema político. Entretanto, Bruno Pinheiro Wanderley Reis alerta para o fato de que essa percepção inicial não teria se mostrado tão verdadeira, conforme estudos posteriores de Figueiredo e Limonji, que teriam demonstrado, com pesquisas empíricas, que, apesar da dificuldade em formar maiorias no parlamento, o sistema tem se movimentado, orientado por dispositivos centralizadores: proeminência dos líderes partidários, com a instituição do Colégio de Líderes; proeminência do presidente da República, com as prerrogativas para edição de medidas provisórias, iniciativa de matéria orçamentária, requerimento de urgência na tramitação de matérias do seu interesse, entre outros (REIS, 2008, p. 60).

Entretanto, embora a percepção de movimentação do sistema tenha se estabelecido, a necessidade de dispositivos centralizadores evidencia a fragilidade dos partidos políticos em atuarem de forma ideologicamente comprometida, como instituições efetivamente mediadoras do processo de tomada de decisões. Essa fragilidade está diretamente relacionada à personalização do processo eleitoral e à necessidade de fortalecimento do vínculo entre eleitores e partidos.

Neste ponto, a proposta de instituição de federações e de listas fechadas para a eleição proporcional, em vez de ser apresentada como condição de possibilidade para a adoção de um financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais, merece ser analisada com mais profundidade, como proposta autônoma. As polêmicas retratadas nas emendas apresentadas ao PL nº 1.210/2007, na medida em que se concentraram nesse ponto da discussão, reforçam o argumento de que provavelmente esse seja o núcleo fundamental da reforma política.

As dinâmicas das propostas de financiamento entre o público e o privado gravitaram, em um e em outro caso, em sua relação com o sistema eleitoral em si e na necessidade de fortalecimento dos partidos. O encaminhamento para a conclusão do presente artigo é o de que o foco deve ser deslocado da proposta de financiamento exclusivamente público para a proposta de alteração do sistema eleitoral.

Como pressuposto de ambas as propostas, aponta-se a necessidade de debate e deliberação sobre o caráter democrático de cada uma delas, sobretudo no que se refere à necessidade de fortalecimento da democracia participativa, com a atuação substancial da sociedade civil. É a partir desse pano de fundo que devem ser discutidos os limites, o controle e a fiscalização de um sistema desejável de financiamento de partidos e de campanhas eleitorais. É também sobre esses pressupostos que deve ser analisada a proposta de instituição de federação e de listas fechadas, sobretudo no que se refere à formação das listas e à configuração e atuação das federações.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n.1, p. 5-34.

BRASIL. *Lei das Eleições*. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 1997.

BRASIL. *Lei dos Partidos Políticos*. Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, 1995.

BRASIL. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Lei nº 5.682 de 21 de julho de 1971. Brasília, 1971.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania ao Projeto de Lei nº 1210/2007, da relatoria do Deputado Ronaldo Caiado, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/475884.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Reforma Política. Justificação, Projeto de Lei nº 2.679/2003. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=187326>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da Comissão parlamentar mista de inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do senhor Pedro Collor de Melo referentes às atividades do senhor Paulo Cesar Cavalcante de Farias, capazes de configurar ilicitude penal*. Brasília, 1992.

PORTUGAL, Adriana C.; BUGARIN, Maurício S. *Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no Legislativo*. Série Textos para Discussão. Universidade de Brasília, Departamento de Economia. 2003. Disponível em: <[www.unb.org.br](http://www.unb.org.br)>. Acesso em: 2 abr. 2011.

REIS, Bruno Wanderley Pinheiro. Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal; *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008. p.57-90.

RUBIO, Delia Ferreira. Fundos públicos versus fundos privados. *Revista Novos Estudos*, n. 73, p 5-15, 2005.