

**Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política**

**Savanna Christina Lopes Cavalcante**

**Brasil: O Impacto do Financiamento Político na Política**

**Trabalho de Conclusão de Curso**

**Brasília, 15 de novembro de 2016**

**Savanna Christina Lopes Cavalcante**

**Brasil: O Impacto do Financiamento Político na Política**

Trabalho apresentado ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para aprovação na Diplomação em Ciência Política, orientado pelo professor Mathieu Turgeon.

Brasília – DF

2016

**Savanna Christina Lopes Cavalcante**

**Brasil: O Impacto do Financiamento Político na Política**

Trabalho apresentado ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para aprovação na Diplomação em Ciência Política, orientado pelo professor Mathieu Turgeon.

Aprovado em \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Brasília – DF

2016

## **Resumo**

Este trabalho considera o financiamento eleitoral como um todo e, a partir da perspectiva de outros países em comparação com o contexto nacional, visa contribuir com os conhecimentos acerca do financiamento eleitoral no País.

Para a construção do trabalho, foi elaborada análise sobre os conceitos formais da Ciência Política sobre o tema, em detrimento com estudos da vida cotidiana da política brasileira, bem como uma breve observação sobre o financiamento eleitoral após as modificações realizadas na Lei das Eleições do País, no intuito de responder sobre o impacto do financiamento de campanha nos resultados das eleições.

**Palavras Chave:** Financiamento Eleitoral. Financiamento Político. Eleições. Reforma Política.

## **Agradecimentos**

Agradeço, primeiramente, a Deus, por permitir minha chegada até aqui. Agradeço aos meus pais, Mirley e Deodato. Meus pais, pessoas tão maravilhosas, têm ambas histórias de vida primorosas e que sempre me foram espelho, principalmente nas horas difíceis. Agradeço, também, pelos inúmeros puxões de orelha e até mesmo pela pressão na adolescência. Acredito que foi essencial que tenham posto meus pés no chão para que este sonho se concretizasse.

Mirley, minha mãe, você me teve tão jovem e teve que fazer escolhas tão difíceis que eu, ainda hoje, não saberia fazer. Você nunca desiste e eu oro todos os dias pelo seu sucesso. Deodato, meu pai, tivemos inúmeros atritos até aqui, no entanto, minha felicidade hoje é vê-lo bem. Muitos dos sonhos que realizei tiveram iniciativa sua e sou imensamente grata. Minhas desculpas a minha irmã mais nova, Roxanne, pelos momentos de impaciência. A vida adulta nos deixa estressados, mas te amo muito.

Ao meu orientador, Mathieu, muito obrigada. Acredito que meu número de mensagens eletrônicas imenso, do começo ao fim deste trabalho, não era a melhor coisa do mundo, mas, ainda assim, ele respondeu muito pacientemente e não desistiu de mim.

As minhas melhores amigas na vida: Maíra e Larissa. Na infância, vocês foram minha companhia. E na vida adulta, vocês continuam sendo meu ponto de apoio, a quem posso contar nos bons e nos maus momentos e que tenho plena confiança do sucesso, da humildade e da bondade no coração de cada uma. Meus pequenos grandes amores. Nada disto seria possível sem as duas.

Agradeço a minha família. Meus tios e tias, meus primos. Minha tia Marlei, sempre muito receptiva e cuidadosa. Minha avó, Alcena, que sempre me recebeu aos sábados após as aulas. Meu avô Geraldo, que se foi muito cedo, porém tenho imenso amor. Minha avó Maria Augusta. Meu avô Cavalcante, de quem carrego, orgulhosamente, o sobrenome. Você se foi, mas muitos dos valores que carrego são fruto das suas histórias da juventude e leituras que fazia quando o visitava.

Não menos importantes, Larissa França, Leonardo Boaventura e Bernardo Mendoza. Vocês estão presentes há tanto tempo que não me lembro mais como é a vida sem vocês. Neste último ano, sua presença, compreensão e carinho foram essenciais. MUITÍSSIMO obrigada. O meu mais sincero agradecimento a todos que fizeram parte desta incrível jornada.

## Sumário

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introdução.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>2. Financiamento eleitoral .....</b>   | <b>8</b>  |
| 2.1 Conceito .....  | 8         |
| 2.2 O debate sobre financiamento eleitoral na Ciência Política.....                 | 11        |
| 2.3 O financiamento eleitoral e a corrupção.....                                    | 18        |
| <b>3. O financiamento eleitoral ao redor do mundo.....</b>                          | <b>24</b> |
| 3.1 Estados Unidos.....   | 25        |
| 3.2 França.....   | 32        |
| 3.3 Alemanha.....   | 33        |
| 3.4 Austrália.....  | 34        |
| <b>4. O financiamento eleitoral no Brasil.....</b>                                  | <b>37</b> |
| 4.1 A regulamentação do financiamento eleitoral ao longo da história no Brasil..... | 38        |
| 4.2 O impacto do financiamento eleitoral no Brasil.....                             | 39        |
| <b>5. Reforma Política.....</b>   | <b>44</b> |
| 5.1 A edição da ADI 4650.....   | 45        |
| <b>6. Considerações Finais.....</b>   | <b>48</b> |
| <b>Referências Bibliográficas.....</b>  | <b>52</b> |

## Introdução

A política por muito tempo foi uma espécie de tabu na vida dos brasileiros. Apesar da história nos trazer à tona a sabida demora para que todos os brasileiros conquistassem o direito ao voto, discutir a política parecia inconcebível. Como tantos dizem até hoje “religião, política e futebol não se discute”. Tema controverso, suas dificuldades são ampliadas pelo ainda restrito acesso à informação que o tornaram comum apenas no escopo acadêmico.

No entanto, este é um lado da história que vem mudando nos últimos anos. Com a ascensão do acesso à internet e outros meios de informação, atualmente os temas políticos são mais visíveis e ganham espaço na vida de cidadãos comuns. Além disto, após os recentes escândalos de corrupção envolvendo políticos brasileiros voltaram a atenção da população diretamente para seus candidatos eleitos.

Ao pensar na corrupção, talvez um cientista político pense logo em *accountability*. No entanto, como será que a sociedade pensa? Sabemos bem que muitas pessoas sequer lembram em quem votaram nas últimas eleições, logo, essas pessoas não saberão como premiar ou punir um candidato com o uso de seu voto como arma de recompensa. Sendo assim, ser eleito pode ser visto, quiçá, como uma conquista do eleitor.

Para conquistar o eleitor, há um investimento. Este investimento para efetivamente conquistar o eleitor se chama campanha eleitoral. A campanha eleitoral permitida só ocorre durante alguns meses antes da eleição, todavia envolve uma série de gastos que vão muito além da produção das propagandas gratuitas da TV. Há que se pensar em gastos globais, como panfletos, comícios, faixas, camisetas, distribuição dos famosos “santinhos”, dentre outros.

Nas eleições podemos ver uma clara distinção entre os candidatos. Os que tiveram campanhas grandiosas, cujos valores podem ser astronômicos, com suas grandes equipes de marketing e agências de publicidade contratadas especialmente para isto. E os que apenas dispunham de uma pequena quantia, auxílio de familiares e amigos próximos para levar seu nome à frente.

Esta diferença se torna ainda mais evidente quando pensamos no caso das eleições para presidente e governadores, as quais uma presença corpo a corpo em regiões variadas pode ter um valor alto para o candidato e para o seu partido. Nesse caso, pensamos friamente acerca da importância da verba na construção de uma campanha política no contexto

brasileiro. Apesar de haver outros fatores a serem analisados em um político, como perfil, personalidade, partido político do candidato, viemos aqui então para estudar algo que é fundamental para a construção de uma campanha política: o financiamento eleitoral.

Estudar o financiamento eleitoral vai muito além do embate de valores gastos e comparações a serem realizadas entre um candidato e outro. Pensar no financiamento eleitoral quer dizer também pensar nas suas causas e consequências, isto porque até muito pouco tempo atrás, candidatos estavam aptos a receberem quantias gigantescas em financiamento privado por meio de doações declaradas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A história, bem como os noticiários atuais, denota a população uma relação complexa entre a política e o dinheiro. Para o senso comum, não é raro encontrar associações de que a política é algo para ficar rico, ou que eleições são compradas, ou que todo político é necessariamente corrupto, justamente para, através da política conseguir grandes montantes de dinheiro. Todavia, o que podemos dizer inicialmente é que a relação entre o dinheiro e a política pode ser uma das bases da democracia.

Tendo em vista o crescimento dos debates acerca do financiamento eleitoral e o recente impedimento do financiamento privado de campanhas, vamos aqui estudar para além do conceito de financiamento eleitoral e buscaremos responder, a luz de estudiosos da área, a uma pergunta feita por muitos brasileiros: o financiamento de campanha contribui para as chances de ser eleito?



## 2. Financiamento eleitoral

### 2.1 Conceito

Conceitualmente falando, o financiamento eleitoral é o subsídio utilizado pelos políticos em suas campanhas eleitorais. Speck (2005) aprofunda o conceito retomado explicando que

Por financiamento de campanhas eleitorais entendem-se os recursos materiais empregados pelos competidores em eleições populares (partidos e candidatos) para organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhes conferirem o voto. Não compreende os custos da organização do processo eleitoral, como o registro de eleitores, a instalação das urnas, os profissionais e voluntários recrutados para servir no dia da eleição, a adjudicação de processos, etc. que correm por conta do Estado. Também não compreendem o financiamento ordinário das organizações partidárias ou a remuneração dos representantes eleitos, apesar de ambas as fontes terem muitos vasos comunicantes com o financiamento de campanhas. Por outro lado, todos os gastos com a finalidade de convencer eleitores a votarem a favor de determinado projeto político, partido ou candidato podem ser considerados gastos de campanha.

Podemos dizer que existem três formas de financiamento eleitoral: o financiamento exclusivamente público, o financiamento privado, e o mais comum, o financiamento misto.

a) **Financiamento público:** O financiamento público é a quantia que os partidos políticos recebem exclusivamente do governo por meio do fundo partidário para custear as contas realizadas no decorrer de suas respectivas campanhas. Foi criado como uma forma de tornar as eleições mais igualitárias e participativas também para os partidos menores. Os defensores do financiamento exclusivamente público apontam que o financiamento privado é uma forma de corrupção. De acordo com Júnior (2003, p. 95), essa forma de financiamento visa, principalmente, a equidade na distribuição de fundos aos participantes da competição eleitoral, que acarretaria, talvez, numa igualdade de oportunidade dentro do sistema. Ele diz que este é um sistema que costuma favorecer nações que trabalhem com o bipartidarismo ou tenham poucos partidos em trabalho. Ele explica, ainda, que nesse caso o dinheiro público não

custearia apenas as eleições, mas o partido político em si e em suas atividades permanentes, ao longo do tempo.

Como benefício, Júnior (2003, p. 96) fala em redução da corrupção, pois, ele cita que num modelo que se utilize do financiamento público há menos influência do poder econômico no desempenho político de um candidato eleito, visto que esse não mais teria que se preocupar em agradar aos mandos e desmandos do interesse privado, qualquer que fosse o país. A distribuição igualitária de recursos, poderia significar também a distribuição igualitária de oportunidades. Por outro lado, uma nação poderia perder em termos de representação, pois, a equidade em distribuição e a redução induzida do sistema poderia dificultar no aparecimento de novos partidos e, conseqüentemente, no engessamento do sistema político de um país. Ademais, o partido político poderia perder o interesse em buscar novos filiados, pois, não mais precisaria de novos contribuintes para a sua existência.

**b) Financiamento privado:** No financiamento privado de campanha, os recursos utilizados por partidos e seus candidatos é realizado mediante doações de cidadãos comuns e/ou de empresas. Este tipo de financiamento, é importante ressaltar, pode ser realizado para o partido político, para o candidato. É considerado por Argandoña (2002, p. 8) que os recursos doados apenas por cidadãos comuns voluntários à campanha não seriam suficientes para manter as demandas de um partido ou de um candidato. O autor compara o financiamento político ao mercado, devido a obtenção de resultados que podem ser benéficos ao doador e ressalta três críticas a esta forma de financiamento:

- O possível impedimento do livre discurso;
- Problemas econômicos envolvendo, especialmente, gastos excessivos numa campanha eleitoral; e
- Problemas sociais e éticos que envolvem desde o favorecimento dos doadores, até mesmo o nepotismo dentro da administração pública.

Santos Júnior (2003, p. 97), cita como uma das principais preocupações dentro de um sistema cujo financiamento seja unicamente privado a origem dos recursos, ou seja, se estes são lícitos ou ilícitos. Ele diz que, ainda que haja formas de prestação de contas, ainda há meios que o dinheiro recebido por candidatos ou partidos seja proveniente do crime organizado. Quanto a transparência, ele a cita como necessária, pois a sociedade sente esta

necessidade de controle e de transparência quanto a quem ela elevou ao poder. Outro ponto que o autor cita são as contas propriamente ditas. Júnior diz que a desvinculação de um partido do financiamento público pode culminar com o endividamento do mesmo, uma vez que ele não mais teria um fundo garantido ao pagamento de suas despesas.

**c) Financiamento misto:** O financiamento misto de campanhas é o financiamento mais comum atualmente. Ele é formado, no Brasil, parte pelo fundo partidário do governo, parte por doações privadas. A proporção das doações varia de acordo com a legislação de cada país. Entre as críticas deste e do anterior, que são o foco deste trabalho, estão a possibilidade de influência demasiada de indivíduos ou empresas, legalizados ou não, sobre os partidos e o poder público e a dificuldade de assegurar o cumprimento de suas normas locais, especialmente por em muitos locais não haver definição da sanção a ser aplicada em caso de desobediência das regras estabelecidas.

Neste sistema, segundo Júnior (2013, p. 99), não haveria concentração de renda pública ou privada e seria facilitada a transparência à sociedade. Júnior vê, ainda, como boa para a política a dispersão de fundos utilizada nos sistemas mistos. Segundo ele, haveria menores possibilidades de cobrança de um financiador ao financiado. Seria benéfico, também, aos menores partidos, aos quais mesmo que não dispusessem de grandes quantias de financiamento privado, ainda poderiam contar com o fundo partidário.

## **2.2 O debate sobre financiamento eleitoral na Ciência Política**

Partindo das definições práticas fornecidas acima sobre as formas de financiamento existentes, podemos começar a compreender porque o tema vem ganhando notoriedade também no mundo acadêmico. Autores renomados como Figueiredo Filho (2011) e Speck (2012) foram responsáveis por alguns dos principais textos mencionados em sala de aula a despeito da importância do financiamento eleitoral. Os trabalhos de tais autores tendem a fazer uma mensuração do sucesso de campanha e associar ou dissociar o financiamento como um fator decisivo na vida dos candidatos.

O debate sobre o financiamento eleitoral vem crescendo especialmente com os adventos da democracia moderna e com as transformações que a política sofreu ao longo das últimas décadas. Tendo em vista as definições já realizadas anteriormente sobre do que se

trata propriamente a temática, podemos começar a discuti-la por partes, desde a sua origem, até seus efeitos e consequências, onde, posteriormente devemos analisa-la com mais afinco considerando as especificidades que temos no contexto político em cenário nacional.

Para estudar o financiamento eleitoral desde a sua origem, é necessário a abordagem de diversos autores que se especializaram na área. Tendo isto feito, podemos considerar, primeiramente, que o financiamento eleitoral tem toda sua fundamentação embasada nos partidos políticos. De acordo com Argandoña (2001, p. 4) estão entre os atributos de um partido político:

- 1) Agregar os interesses de diversos grupos da sociedade e articular suas respectivas demandas;
- 2) Contribuir com a paz e com a estabilidade política;
- 3) Selecionar possíveis políticos;
- 4) Ser uma ponte entre as decisões políticas e a sociedade;
- 5) Prover um sistema político dotado de poder que seja legítimo;
- 6) Atuar como instrumento para a socialização, mobilização, suporte e participação política de um povo.

Os partidos políticos têm papel então estratégico na democracia. Se por um lado pensamos neste papel estratégico pela sua origem no aumento de participação por parte de grupos sociais e no conceito de participação política, por outro os partidos têm o poder de selecionar e apoiar os candidatos.

No entanto, o apoio de um partido para seu candidato escolhido para disputar posições de liderança e cargos no governo depende da geração de fundo suficiente para sustentar não apenas as campanhas eleitorais, como a “vida” do partido, isto é, seu funcionamento entre uma eleição e outra, visto que os partidos não existem apenas durante o período eleitoral. Ter então esta noção de custos dentro de um partido político trouxe a Nassmacher (2003) questionamentos importantes acerca do financiamento eleitoral que envolvem, sobretudo, a liberdade de um partido político. Sendo o dinheiro tão importante na manutenção de um partido, até onde vai a sua liberdade em arrecadar e gastar fundos? Quanta informação sobre seus fundos um partido deve aos seus eleitores? Até onde o dinheiro público pode ir quando destinado aos partidos políticos?

O estudo de Nassmacher se baseia, principalmente, nas análises realizadas pelo Instituto Internacional pela Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA). De acordo com o IDEA, a resolução das problemáticas acerca das finanças dos partidos é uma chave para o futuro da democracia no mundo. Para o Instituto, o estudo do financiamento é tão importante como estudo do sistema eleitoral, visto que o financiamento político é uma das partes vitais do mesmo.

Nassmacher chama atenção para o fato de que este funcionamento do partido, para além das campanhas eleitorais demanda uma alta verba. Partindo desta afirmativa, inicia-se uma explicação sobre a organização interna dos partidos políticos. Temos que a organização dos partidos pode ser realizada internamente de modos diferenciados, porém partimos aqui da premissa de que partidos políticos são instituições descentralizadas. Esta descentralização pode ser explicada pela existência de um líder nacional do partido, e por uma série de chefes regionais que gerenciam o partido em suas localidades designadas. Os partidos então são compostos por uma equipe fixa e paga por isto, e por trabalhadores voluntários.

A organização dos partidos é fundamental. A forma como eles são geridos, organizam suas finanças, mantêm seus escritórios e realizam encontros com a sociedade civil auxilia no engajamento de pessoas ao partido e, conseqüentemente, do já citado número flutuante de voluntários que ajudarão nas atividades do partido político. A partir desta composição, Nassmacher aponta que o partido político se apoia em três pilares: a organização, o trabalho voluntário e o dinheiro.

Vemos então que os partidos políticos e o dinheiro estão intimamente ligados e que, a manutenção de um partido necessariamente precisa de fundos para que sua existência seja possível. Ainda que o trabalho voluntário exista mesmo em partidos menores, devemos contar não apenas com as despesas de pagamento de pessoal, como a impressão de folhetos, broches, divulgação em mídia e outros gastos realizados especialmente quando nos aproximamos da época de eleições.

A partir da visão dos custos da existência de um partido político, podemos começar a destrinchar não apenas as características, como as conseqüências do financiamento eleitoral como um todo, desde a sua origem, até chegar ao nosso objetivo: como o financiamento eleitoral afeta, afinal, o resultado de uma eleição. Será que os custos de uma campanha eleitoral podem levar um partido político a conseguir mais cadeiras no Congresso Nacional?

Nos últimos anos, talvez pelos adventos da tecnologia, em que a população tem cada mais acesso a informação e a transparência aos eleitores não é mais impossível de ser realizada, vemos também um crescimento da volatilidade eleitoral. A volatilidade eleitoral, que se refere resumidamente à instabilidade do eleitor em seu voto, que pode ser atribuído a diferentes pessoas e partidos em variadas eleições, nos traz à tona um atrito entre o eleitor e o sentimento de representação, que hoje em dia é tido como algo flutuante, e não mais se vê uma fidelidade partidária elevada.

Com os adventos da tecnologia e uma população que não mais se fixa a um determinado político ou partido político, há a noção generalizada de que o eleitor se mostra cada vez menos apegado às ideologias dos partidos. O eleitor atual está muito voltado a imagem divulgada do político. A falta de vinculação entre o político e o eleitor, por sua vez, afasta do candidato uma garantia de reeleição imediata. O personalismo político mostra-se então cada vez mais importante e, então, o político deve estar comprometido em vender uma boa imagem a cada eleição. Eis então que, o eleitor, que é livre para construir sua opinião, pode usar várias ferramentas para construir seu voto.

O eleitor, por sua vez, se mostra cada vez menos apegado ao conteúdo ideológico dos partidos políticos e mais atraído pela imagem vendida dos candidatos, propagadas a cada eleição, culminado numa maior volatilidade de comportamento desse eleitor a cada pleito.<sup>1</sup>

O comportamento do eleitor então passa a ser construído ao longo do tempo com o uso de diversas ferramentas. Desde a campanha eleitoral elaborada pela própria legenda, o comportamento do candidato em questão, sua visibilidade como um todo, as noções de transparência e o engajamento do político para com a comunidade são essenciais nesta construção do sentimento de representação eleitoral. A partir deste conjunto, temos que o conhecimento da economia política é essencial para que um candidato possa construir suas chances de sucesso em uma campanha e, então, a sua vitória.

A construção de uma campanha política e o sentimento de representação que tem influência pelos resultados resultam na discussão da competitividade dentro da política, que a esta altura parece ter as bases parecidas com a do mercado. Tal qual um vendedor de frutas em uma feira da cidade deve trazer as frutas mais bonitas com menor preço e gritar mais alto

---

<sup>1</sup> TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. Revista Direito e Justiça, v. 40, nº 1. Junho de 2014, p. 108.

para chamar atenção de sua clientela e conseguir um bom lucro ao fim do dia, os políticos se organizam nas eleições de forma diferenciada. Diferentes partidos, diferentes ideologias e, mais importante, diferentes tipos de investimento.

As eleições trazem ao cidadão o viés de competitividade que ocorre dentro do Congresso diretamente aos votantes. Em um cenário em que existe uma grande quantidade de partidos políticos, e mais ainda de candidatos, contrastado com eleitores que flutuam no mercado eleitoreiro e são alvos dos mandos e desmandos da mídia, a influência da forma como é regido o financiamento eleitoral no país a ser analisado passa a ser crucial. Sua importância se deve especialmente para entendermos como se dá a concorrência dentro deste contexto de difícil análise.

Uma das principais questões a serem apontadas quando tratamos do financiamento eleitoral, independentemente da região e que explica esta dificuldade em desenvolver um sistema que seja benéfico a todos os partidos existentes em cada país é a transparência. Ao passo que a tecnologia avança e os cidadãos comuns tem cada vez mais acesso a informação, desconsiderando, é claro, como eles utilizam estas ferramentas ou como utilizam os recursos da web e considerando apenas que, atualmente, estas informações estão disponíveis, temos também que talvez nunca seja possível afirmar com certeza quanto se foi gasto em uma campanha ou quem foi beneficiado com uma vitória, visto a possibilidade sempre presente de desvios, bem como a não identificação dos donatários de campanha.

Identificar a problemática da falta de transparência do financiamento eleitoral remete ao efeito anticompetitivo que uma eleição pode ter. Independentemente de qual o modelo de financiamento eleitoral a ser utilizado em cada país, todos eles geram um efeito sobre os partidos que os mesmos têm que lidar a fim de ser uma figura presente na competição montada a cada pleito.

De acordo com Portugal (2006), ao considerarmos um contexto de eleições em que vários partidos estão envolvidos, temos algumas possibilidades a elencar para análise. Em estudo elaborado a partir da teoria de Persson e Tabellini (apud Portugal, 2000), a primeira premissa de notoriedade que a autora faz leva em conta que partidos com maior financiamento certamente terão mais chances de conquistas cadeiras no Congresso, o que pode levar a uma manutenção do status quo da atualidade. A seguir, a autora aponta como outro elemento chave o poder econômico que esta situação envolve: quanto maior o poder econômico, maior pode ser a influência do financiador nas decisões políticas.

Portugal, em seus estudos, se preocupa em demasia com a questão de como o poder econômico pode resultar em diferentes resultados nas eleições. Isto porque dificilmente se tem um modelo de equidade no dinheiro gasto por partidos em eleições. Logo, devemos considerar a possibilidade de que estes recebam para desenvolver determinadas políticas. De acordo com a autora, mesmo que o financiamento privado de campanha seja vedado e o financiamento passe a ser exclusivamente público, teríamos então outro problema, o papel da mídia que, atualmente, já é criticada pelo viés que toma por cada candidato nas eleições.

A preocupação do envolvimento da mídia a depender do papel que tenha o financiamento político nas eleições de acordo com a regulamentação e diretrizes estabelecidas por cada país vai de encontro ao trabalho de Cristiane Pirone (2009), aonde a mesma tem uma preocupação que é comum à Ciência Política, mas também à sociedade como um todo, que seria o entendimento de como finalmente conciliar o financiamento de partidos políticos. Isto se deve ao fato de que a corrupção é frequentemente associada ao financiamento, então como o financiamento de partidos políticos e suas respectivas campanhas poderia estar de acordo com o que temos como moral, como valores de democracia e justiça? Pirone (2009) diz que para Speck, entre os pontos mais problemáticos desta questão é assegurar “a igualdade dos cidadãos na decisão eleitoral, a liberdade de eleição dos eleitores, a independência dos representantes em relação a pressões externas e seu compromisso com o bem comum” (apud SPECK, 2004, p.1; 2003, p.1).

Quando falamos em assegurar a igualdade de um cidadão nas eleições, devemos pensar essencialmente no princípio de “um cidadão, um voto”, tão discutido na atualidade, que se refere ao conceito de matematicamente falando, um cidadão deve equivaler, exatamente, a um voto (DELACAMPAGNE, 2001). Considerando as preocupações sobre o financiamento político estudados pela Ciência Política, percebemos que o financiamento eleitoral, que costuma ocorrer de maneira desigual, ao incorrer na possibilidade específica de mudanças no resultado eleitoral, vemos para além disto. Se um cidadão desconhecido, porém que tenha recursos, tem mais possibilidades de ganhar uma eleição, estamos falando também no resultado de que um cidadão com menos dinheiro saberá da sua derrota antes mesmo da ocorrência das eleições (ARAÚJO, 2004).

Os recursos financeiros são essenciais para convencer o eleitor, certamente não haveria uma competição eleitoral caso o dinheiro não estivesse presente neste cenário. Todavia o financiamento também incorre em uma série de problemas difíceis de ser



resolvidos como, por exemplo, a compra de influência. A compra de influência acontece, todos sabem, mas é difícil de ser identificada, tanto quanto é difícil saber se o que os partidos declaram é mesmo o que eles gastam. Mais difícil ainda saber se os políticos que compram influência fariam escolhas diferentes não fosse o dinheiro que neles é investido, por qualquer que seja o doador.

Speck (2006) diz que outro problema encontrado no estudo do financiamento eleitoral é a delimitação de período para que análises sejam feitas. Isto porque apesar de vários países definirem exatamente o período de campanha, a realidade não corresponde ao prazo fixado. O autor cita os prazos de pré-campanha, como tivemos mais contato no Brasil em 2016 ao acompanharmos as eleições norte americanas. Nas pré-campanhas, filiados fazem campanha pela sua possível nomeação como candidatos de um partido nas eleições e este processo todo custa dinheiro e tempo a mais. O autor (2006, p. 154) também cita que

A arrecadação, administração e alocação dos recursos correm, tipicamente, por conta ou dos partidos políticos ou dos candidatos, dependendo do sistema eleitoral e da cultura política. Em reação à legislação eleitoral, outras modalidades de financiamento se tornaram frequentes. Alguns financiadores efetuam gastos com bens ou serviços em favor de candidatos ou partidos, evitando a contabilização desses valores como doação. Outras iniciativas são comitês em apoio a determinados candidatos ou temas, administrando recursos e atuantes com finalidade eleitoral. Ambos os fenômenos, muitas vezes originados para driblar restrições impostas pela legislação eleitoral, igualmente configuram financiamento eleitoral.

Speck cita ainda a importância de recursos financeiros que não sejam propriamente o dinheiro a ser ofertado para o apoio de campanha, mas a disponibilização das empresas de bens que podem auxiliar na campanha como, por exemplo, veículos que possam ser utilizados durante este período.

A despeito do financiamento político, Speck (2006, pp. 154-155) explica em sua obra que entre as críticas mais comuns ao financiamento, estão:

- 1) a possível distorção da competição eleitoral, a partir do pressuposto de que os recursos estão distribuídos de maneiras diferentes aos candidatos;
- 2) a subversão do princípio de igualdade entre os cidadãos, representando a influência desigual no processo político;

3) a dependência que pode existir entre os candidatos e os seus financiadores.

Nos aprofundando brevemente sobre as críticas citadas por Speck (2006) temos que, quanto a primeira – referente a possível distorção da competição eleitoral – o autor diz que a distorção do sistema eleitoral se daria pelo encarecimento das campanhas. De acordo com Speck, este encarecimento culmina numa possível manipulação do eleitorado pelas novas tecnologias utilizadas para comunicação e, conseqüentemente, no distanciamento do eleitor e do candidato. Ele diz que, numa segunda vertente desta crítica está alocado o tão citado problema de distribuição desigual de recursos e, especialmente, em não se saber ao certo o que seria uma distribuição equitativa.

Logo mais, o autor disserta sobre a subversão de igualdade entre os cidadãos, que nos remete mais uma vez ao “um cidadão, um voto”, conceito este muito abordado nos estudos da política como um todo. O autor fala sobre a importância da igualdade do voto de cada cidadão e prossegue dizendo que falar sobre distribuição de recursos traz à tona a necessidade de garantias mínimas que possibilitem uma equidade entre os competidores. Nesta problemática, ele aponta que por meio das doações é perfeitamente possível que empresas estrangeiras passem a ter papel fundamental nas eleições por meio de fundos investidos em determinados candidatos.

Por último falemos então sobre a terceira crítica que se refere a dependência dos candidatos eleitos aos seus financiadores. Speck diz que, neste contexto de dependência, um eleito pode se sentir na obrigação de cumprir com os favores pedidos pelo seu financiador durante o governo, que nos remete ao que já foi dito acima: a interferência do financiamento eleitoral nas decisões realizadas pelo governante. O autor diz que esta interferência danifica o movimento de representação que deveria haver entre o eleito e o seu eleitorado, que passa a agir, sobretudo, pelos seus próprios interesses. Deste modo o autor nos mostra mais um caminho a ser debatido no campo do financiamento: a corrupção.

### **2.3 O financiamento eleitoral e a corrupção**

Speck (2006) relata em sua obra que não são raros os casos em que o financiamento político aparece atrelado à corrupção na democracia ocidental. Como foi citado anteriormente, o financiamento eleitoral, especialmente falando em financiamento privado, traz ao contexto de financiamento a preocupação de como o angariamento de fundos acarretará o poder

decisório de um governo ao longo do mandato, sobretudo considerando um troca-troca de favores que pode existir neste cenário. Deste modo, vemos que o financiamento político e eleitoral vai além de um viés econômico da política, nos trazendo a campo também os estudos da legalidade e da ética dentro da administração pública e, para além das questões a serem estudadas, o poder que pode ser trazido pelos recursos.

Argandoña (2002, p. 9-11) é bastante enfático ao desligar o conceito de financiamento político do conceito de moralidade. Segundo o autor, a corrupção pode existir independentemente da forma como se dá o financiamento eleitoral, e se trata, essencialmente, do abuso de poder que pode haver nas relações entre doador e donatário. Sendo assim, apenas o fato de receber dinheiro não resulta em um político ou partido político corrupto, ainda que a população comum possa ver este ato como uma tentativa de enriquecimento ilícito dentro da política, qualquer que seja o país analisado.

Segundo ele, a dificuldade da população em dissociar a corrupção do financiamento eleitoral em si, vem, sobretudo, da dificuldade de separar as atividades de lobby, das atividades de corrupção, como temos em Adriana Portugal e Maurício Bugarin:

Os partidos anunciam suas políticas e, após isso, os lobistas decidem se vão ou não contribuir para as suas campanhas eleitorais baseado nesses pronunciamentos. Partidos gastam todo o recurso público e privado recebido durante as campanhas eleitorais objetivando influenciar eleitores, ao passo em que incrementam suas respectivas probabilidades de ganhar as eleições (...)

Por conseguinte, o financiamento eleitoral seria uma via de mão dupla, a qual os partidos, por um lado, buscam maximizar suas chances de sucesso eleitoral, enquanto os lobistas, por outro, buscam influenciar a política a política preferida por eles como parte de um “lobby pré-eleitoral”, não necessariamente a partir de ações ilegais, mas do manejo de ferramentas legais para conciliar as vontades dos governantes com partes da sociedade que buscam por um objetivo político, para que estes cheguem a um lugar comum em suas vontades e possam então aprovar projetos que sejam benéficos para todos os envolvidos.

A política e o setor público, como um todo, são comumente associados como ferramentas de ganhos inapropriados. Os partidos políticos são tidos, dentro da União Europeia, como um dos integrantes da administração mais vulneráveis à corrupção interna (POPESCU, p. 573) devido ao caráter de dependência financeira que são encontrados nos

mesmos. Para angariar fundos, os partidos políticos podem negociar sim sua influência em políticas públicas a serem realizadas mais tarde. Um dos exemplos mais concretos dados pela obra é de que frequentemente, ao ganhar uma eleição, o partido político ganha monopólio nas instituições públicas e distribuição de recursos públicos. Além disto, a obra cita a frequente denúncia de compra de votos existente durante as eleições.

De acordo com Santos Júnior (2015, p. 71), o uso de meios econômicos para interferência dos resultados eleitorais, seja para partidos ou para seus candidatos, de forma que haja manipulação da vontade pública ou de um eleitor em particular, constitui abuso de poder. O mesmo diz ainda que, numa democracia moderna o eleito deve ter por objetivo apenas cumprir com as realizações necessárias à população, e não lhe cabe, de forma alguma, estar vinculado às promessas eleitorais, ainda que seja evidente nos debates atuais que o interesse particular se sobrepõe ao interesse público. O autor cita, também, John Rawls, estudioso famoso por seu conceito de justiça política, que considera essencial que os cidadãos gozem de participação política, mais uma vez, em termos de igualdade – nos remetendo ao princípio já apresentado: um cidadão, um voto.

Júnior (2015, p. 90) segue dizendo que Rawls prevê no ideal de justiça política que a equidade na participação como um direito constitucional, que seria então garantida por meio de uma assembleia representativa que possuísse poderes legislativos com objetivo de realizar o melhor para a população como um todo, tratando-se assim de um conceito equivalente a justiça eleitoral apresentado acima. Neste cenário, Júnior traz Álvaro de Vita (2003), que mostra em sua obra que a justiça política pode ocorrer por meio, apenas, de deliberação comum da sociedade no processo político que torne o resultado palatável a toda a sociedade, ou seja, mesmo aos que não concordavam com todos os pontos elencados numa possível toma de decisão.

Para esta tomada de decisão, Júnior diz que Vita (2003) sugere o uso da democracia competitiva, mas aponta como problema a inequidade no sistema, pois, nitidamente, podemos notar cidadãos mais politicamente ativos e atraentes ao público que outros, o que torna a participação política uma questão de oportunidade, e não de vontade. Logo, temos então a influência de falta de recursos, diferenças na educação ou escolaridade, desigualdades cognitivas, renda, e até mesmo é citado pelo autor o tempo livre que pode ser utilizado por cada um para praticar atividades de cunho político.

Quanto ao financiamento em si, Júnior diz que Rawls (2015, p. 91) o define como desigual nas desigualdades. Sendo assim, teria maior liberdade política os candidatos com maior renda, pois, eles teriam desde cedo acesso maior aos direitos e às oportunidades no mundo político, tornando então a democracia competitiva algo desproporcional. A luz deste pensamento, os partidos políticos são tidos como uma das instituições menos confiáveis na América Latina e este fato é frequentemente associado ao fato de partidos políticos serem acusados em escândalos que envolvem, entre outros tantos fatores, o financiamento eleitoral e o tráfico de influência, o que causa um grande distanciamento entre a população e os membros que compõem a política de uma nação (RUBIO, p. 159, 2005).

A dificuldade de separar o funcionamento do partido político dos valores de justiça, de moral e dos modos de conduta esperados pela sociedade é grande e considerado pelos estudiosos do tema um grandioso desafio a ser cumprido na democracia moderna. A dependência que pode existir entre financiado e financiador coloca em xeque, especialmente, as necessidades da população, que deveriam ser o objetivo de um candidato, mas podem se tornar segundo plano diante das exigências de seus contribuintes privados, por meio de demandas que dificultarão a vida de um eleito suscetível, desde a sua campanha, às pressões externas ao governo, para além da possibilidade de compras de voto que comprometeria o ideal de liberdade de escolha que temos como necessário ao eleitor para o funcionamento da democracia moderna.

Zovatto (2005) diria que a corrupção no sistema eleitoral corrompe qualquer ideal de política benéfica ao eleitor. A corrupção atingiria todos os níveis da política, do financiamento de uma campanha de um ainda candidato à gerência estatal pós vitória. Afetaria ou destruiria o que temos hoje por transparência na política. Da agência pública que cumprisse com os compromissos requeridos pela população, nada sobraria. E a corrupção, assim, se tornaria nada mais do que uma reação em cadeia que comprometeria, principalmente, a governabilidade, que se tornaria impossível ao cumprir apenas com a vontade dos financiadores de uma campanha realizada anteriormente.

A corrupção chegaria ainda aos cargos da administração pública, tão facilmente cabíveis como moeda de troca dentro de uma campanha. Caso eleito, será algo não tão difícil de ser conseguido. Não existe exatamente uma exigência de qualificação para cargos comissionados, mesmo que isto incorra posteriormente em gastos excessivos dos cofres públicos com gerenciamento de pessoal e serviços ineficientes por falta de conhecimento da

área de trabalho e por falta de profissionalismo na já tão inchada máquina pública. Se não for eleito, não haverá danos. Nada demais terá sido feito, especialmente se foi uma promessa feita nos bastidores sem nada que comprove sua existência. Doador e financiado estarão seguros na zona imaginária do que poderia ter acontecido caso houvesse acontecido uma vitória efetiva. Do abuso de poder restaria apenas a possibilidade e não mais um ato cometido e cabível de punição. E do cenário público, como bem colocou Júnior (2005, p. 137), restaria apenas a certeza de que os incentivos privados para uma campanha trabalham com um mecanismo de beneficiamento próprio que funciona em detrimento com a vontade pública, que encara, por sua vez, um enfraquecimento no seu sentimento de representação.

No financiamento de campanha onde o doador visa ser beneficiado pelo eleito, é interessante notar que, não necessariamente o doador investirá seus recursos em apenas um candidato. A fim de maximizar as chances de conseguir vantagens em qualquer que seja o resultado, a tendência é que o doador invista em mais de um candidato. O investimento então poderá ser feito em montantes iguais de verba, ou montantes diferenciados para cada candidato que vê chance de vitória. Também podemos pensar em como a indústria pode usar este benefício como uma forma de chantagem ao candidato. Afinal, se uma empresa específica tem costume de dar montantes iguais aos candidatos concorrentes, isto quer dizer que, caso um dos envolvidos não trate esta doadora como ela deseja, esta empresa poderá fazer donativos maiores a um candidato que ao outro e, assim, este candidato com maiores benefícios poderá ter vantagens no jogo eleitoral. Assim sendo, se torna fácil para uma indústria punir candidatos que tenham uma política contrária a de seus interesses particulares.

Temos então que a política de financiamento eleitoral que ocorre num país não é cabível de análise somente quanto aos resultados das eleições e a manipulação do eleitorado que pode ser feita via estratégias de marketing, mas também torna possível que a política de um país seja submetida a uma análise de plano de governo e seu devido cumprimento. Isto porque o financiamento político pode ser efetivo também nas ações resultantes de um governo eleito por meio do financiamento das grandes corporações de um país, que tem suas vontades em detrimento com os reais interessados e responsáveis pela vitória de um político: a população como um todo. Como resultado, vemos que a corrupção que ocorre no financiamento eleitoral vai além das eleições e pode afetar, ainda, a agenda política do país.

Por assim ser, o Poder Econômico que assola a política em qualquer país pode trazer um viés de clientelismo muito grande ao cenário eleitoral, como podemos ver. Desta forma,

quem não gasta, não se elege. E para gastar, é preciso arrecadar. E a arrecadação, como vimos anteriormente, nem sempre se fará por vias legais. E, ainda que haja uma política de transparência, não podemos contar com dados verdadeiros. O povo, por sua vez, poderá ser levado a votar por marketing, por promessas, e talvez, por valores ou favores. O voto torna-se então uma barganha. E a democracia, a ver, pode ser corrompida pelo capitalismo que é essencial ao candidato na concorrência, mas que é prejudicial ao que temos por justiça eleitoral. As vantagens materiais prometidas passam a ser mais importantes que os ideais e o voto é tratado, neste aspecto, como uma mercadoria. E numa esfera que deveria trazer melhorias ao eleitor, a política se torna uma selva e o candidato pode ser facilmente dominado pela necessidade de arrecadação de fundos.

### **3. O financiamento eleitoral ao redor do mundo**

O financiamento eleitoral é muito debatido na Ciência Política, como foi possível ver no capítulo anterior, quando foram analisadas perspectivas e conclusões de grandes autores e estudiosos no que se refere ao tema e houve a tentativa de analisar, mais adequada e profundamente os conceitos e vertentes de pensamento no envolvimento do dinheiro propriamente dito em campanhas.

Inicialmente, foi disposto, especialmente, os modelos de financiamento eleitoral que são encontrados mais comumente ao redor do mundo, levando em consideração desde as suas definições mais conceituais, até um levantamento de benefícios e malefícios de cada uma dessas vertentes, bem como questionamento e críticas acerca dos financiamentos público, privado e misto de campanha.

Na América latina, por exemplo, há uma grande preocupação em torno da diminuição do número de pessoas filiadas aos partidos e, por conseguinte, a diminuição das doações de cidadãos comuns. Assim sendo, os partidos e seus candidatos recorrem muito frequentemente às doações privadas. Isso não é errado. Muitos países regulamentam o montante de dinheiro que pode ser recebido de entes privados. Todavia, há uma grande preocupação quanto à origem deste dinheiro, que pode ser fruto de organizações criminosas ou de atos ilícitos.

O sistema mais utilizado atualmente é o financiamento misto. De acordo com Noely Manfredini d'Almeida (2001), isso se dá porque garante que as campanhas não sejam exclusivamente do governo, mas possibilita que haja certo controle e transparência no processo de doação que permite doação tanto de indivíduos físicos, como jurídicos e garante, ainda, o fundo público.

No entanto, temos que para uma contribuição mais completa a esta área de estudos tão nova, porém tão vasta, o modo mais concreto de obter um resultado sobre o questionamento da influência do financiamento eleitoral na vitória de um candidato em cenário brasileiro, é muito importante analisarmos, também, um pouco do que se vê na literatura nacional e internacional sobre funcionamento dos partidos no que tange ao seu financiamento, como se dá, de onde vêm as contribuições, como funciona a lei, se existe transparência e outros tantos questionamentos cabíveis sobre outras culturas. A saber, o Instituto Ethos (2014) publicou quadro que resume algumas das legislações que veremos a frente:



| <b>Financiamento político em diferentes países</b> |                               |                                  |                                     |                               |                         |                            |
|--|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|----------------------------|
| <b>País</b>  | <b>Financiamento Político</b> | <b>Financiamento de Empresas</b> | <b>Financiamento do Estrangeiro</b> | <b>Publicidade das Contas</b> | <b>Teto das doações</b> | <b>Controle das contas</b> |
| <b>Alemanha</b>                                    | Sim                           | Sim                              | Não                                 | Não                           | Não                     | Sim*                       |
| <b>Espanha</b>                                     | Sim                           | Sim                              | Não                                 | Não                           | Não                     | Sim*                       |
| <b>EUA</b>   | Sim                           | Não (Exceções)                   | Não                                 | Sim                           | Sim                     | Sim*                       |
| <b>França</b>                                      | Sim                           | Não                              | Não                                 | Sim                           | Sim                     | Sim**                      |
| <b>Itália</b>                                      | Sim                           | Sim                              | Sim                                 | Sim                           | Sim                     | Sim*                       |
| <b>Japão</b>                                       | Sim                           | Não (Exceções)                   | Não                                 | Não                           | Não                     | Não                        |
| <b>Reino Unido</b>                                 | Não                           | SIM                              | Sim                                 | Não                           | Não                     | Sim**                      |

\* Controle exercido por um órgão político

\*\*Controle exercido por um órgão independente<sup>2</sup>

Logo mais, poderemos tratar um pouco mais especificamente do que encontramos na legislação nacional, o quanto o dinheiro já contribuiu com a vida política dos candidatos no Brasil e o que pode ser mudado para que a política neste País seja não mais um bicho de sete cabeças, mas uma porta para a representatividade entre o governante e o seu eleitorado.

### **3.1 Estados Unidos da América**

Para falarmos sobre como funciona o financiamento eleitoral e de um partido nos Estados Unidos, primeiramente devemos falar de um órgão de extrema importância na gestão das eleições na nação norteamericana: A Federal Election Commission (FEC), ou em português, a Comissão Federal de Eleições. A FEC é uma agência regulatória, que foi fundada em 1975, no intuito, principalmente, de regular o funcionamento das eleições nos EUA e, portanto, aplicar a Lei Federal de Campanha Eleitoral. Entre as atribuições da Comissão estão a divulgação de informações para o público – a fim de cumprir a lei regulatória do país –, divulgar nos aspectos da legislação os limites e contribuições nas doações e ações a serem realizadas pelo contribuinte e por último, mas não menos importante, a fiscalização das contas eleitorais nas campanhas presidenciais dos Estados Unidos.

Já no seu primeiro ano, a FEC estabeleceu limites para os candidatos federais e outros comitês políticos. Ele também estabeleceu, formalmente, suas próprias responsabilidades e deveres a ser cumpridos, o que incluía sua jurisdição em matérias de execução civil, nível de autoridade para escrever regulamentações, e responsabilidade para

<sup>2</sup> Instituto Ethos. A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral, 2014. Disponível em <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

atividades de monitoramento. Também houve mudanças já no que tange à campanha presidencial e as verbas públicas utilizadas na mesma, permitindo que candidatos à primária a receber fundos para trabalhar nas convenções partidárias de nomeação. O prédio da instituição, no entanto, só abriria suas portas fisicamente no ano seguinte.

Quanto ao financiamento propriamente dito, é comum que nos Estados Unidos o termo utilizado para se referir ao mesmo seja chamado de “fundo de campanha”. Para este fundo, temos que são arrecadadas as verbas necessárias por meio de três fontes: membros de um partido político, organizações e impostos pagos pelos contribuintes. Por assim dizer, vemos que se trata de um financiamento misto. Atualmente, também vemos bastante o uso das *grassroots fundraising*, uma forma de arrecadação que envolve, basicamente, a arrecadação por meio da internet e costuma ser utilizada com mais frequência pelos candidatos com menor visibilidade na mídia ou que tenham objetivos opostos aos dos grandes grupos de interesse envolvidos nas eleições daquele país. Nesta arrecadação, vemos a participação, sobretudo, voluntária por parte dos cidadãos.

Nos Estados Unidos, as leis de regulação de financiamento eleitoral, especialmente se tratando de eleições federais, são elaboradas não apenas pelo FEC, mas também dependem de aprovação do congresso norteamericano. A maior parte da campanha, embora o financiamento seja misto, vem de fontes privadas. Quantos às eleições locais, a legislação é variável e é estabelecida por leis locais, ou seja, cada estado do País pode ter uma série de regras que divergem entre si.

No que se trata de eleições federais, a FEC e o Congresso definiram uma série de limites de contribuição que devem ser seguidos pelos candidatos, incluindo limites de contribuição para cada indivíduo. Por conta destas limitações, é comum que os partidos concedam títulos de reconhecimento a pessoas que reúnam em uma mesma organização os donativos de vários doadores individuais que resultem em um montante maior de verba que seja destinado às campanhas eleitorais no país. Os indivíduos que reúnem esta verba são chamados de *bundlers* e se tornaram mais comuns nos anos 2000, quando, no início da década, houve uma espécie de regulação que tornou esta forma de doação algo mais concreto e estruturado. Também é comum no país que os lobistas tenham um papel de tesoureiros de partido, pois eles têm papel fundamental ao tentar arrecadar fundos de fontes privadas a partir dos interesses de cada grupo investidor na política norteamericana.

O financiamento político, no entanto, não corre solto. Para que as doações sejam possíveis, especialmente quando falamos nas doações privadas, há uma forte política de transparência nos gastos realizados, seja pelos partidos, seja pelos candidatos. De tempos em tempos o partido deve enviar um relatório que contenha tanto o levantamento de fundos, como a forma como o dinheiro do partido tem sido gasto. Neste relatório a ser elaborado, o candidato de cada partido deve elencar todos os grupos de doações e todas as organizações que lhe enviaram alguma quantia e quanto foi enviado pelas mesmas. No que se refere aos comitês, o relatório deve ser minuciosamente escrito. Deve haver nome de todos os integrantes da equipe, quais cargos e funções cada uma destas pessoas desempenha, a discriminação de todos aqueles que trabalha como voluntários e de todos os que são funcionários efetivos e pagos pelo seu trabalho. Cada indivíduo doador de quantia equivalente ou maior que duzentos dólares americanos deve ter seu nome e endereço também registrado no relatório.

## Presidência

Registros de atividade financeira de todos os candidatos presidenciais, 2015-2016

| <b>Democratas: \$551,537,331</b> |                      |              | <b>Republicanos: \$437,284,384</b> |                  |             |                |
|----------------------------------|----------------------|--------------|------------------------------------|------------------|-------------|----------------|
| <b>Partido</b>                   | Número de Candidatos | Arrecadação  | Gastos                             | Dinheiro em mãos | Dos Comitês | Dos indivíduos |
| <b>Todos</b>                     | 25                   | \$993,651,90 | \$886,035,51                       | \$108,535,81     | \$3,698,03  | \$852,559,18   |
|                                  |                      | 6            | 8                                  | 6                | 0           | 9              |
| <b>Democratas</b>                | 6                    | \$551,537,33 | \$486,816,96                       | \$64,742,578     | \$1,606,38  | \$491,969,33   |
|                                  |                      | 1            | 4                                  | 7                | 7           | 6              |
| <b>Republicanos</b>              | 17                   | \$396,016,44 | \$396,016,44                       | \$42,165,157     | \$2,086,64  | \$356,001,82   |
|                                  |                      | 5            | 5                                  | 3                | 3           | 5              |

Acima temos uma demonstração do montante arrecadado e gasto para a disputa da presidência dos Estados Unidos, feita pela organização OpenSecrets.org, organização que elenca informações sobre as disputas eleitorais do país no que se refere às contribuições financeiras, o lobby e outros dados que possam ser disponibilizados a fim de proferir maior transparência à competição. No quadro acima, podemos ver a diferenciação financeira entre os democratas e os republicanos entre os anos de 2015 e 2016. Enquanto democratas arrecadaram cerca de US\$551 milhões, os republicanos arrecadaram US\$437 milhões. No que

<sup>3</sup> Tabela de prestação de contas com levantamento de valor arrecadado por partidos para as eleições para presidente nos Estados Unidos da América. Disponível em <<http://www.opensecrets.org/overview/index.php?cycle=2016&display=T&type=A>>. Website visitado em 18 de setembro de 2016.

se refere aos gastos, os democratas também gastaram mais, cerca de US\$486 milhões, ao passo que os democratas gastaram US\$396 milhões até então.

Nos últimos anos foram feitas algumas reformas nas leis eleitorais norte-americanas que regulam o financiamento eleitoral. Uma delas foi realizada em 2002 e é comentada até hoje. Naquele ano, foi proibido que os comitês utilizassem o “*soft money*” em atividades que interferissem nas eleições federais dos EUA. Devemos dizer então que o termo “*soft money*” se refere ao dinheiro que é arrecadado por um candidato de forma que não é regulamentada por nenhuma parte da legislação. Vale dizer que, esta regra se refere apenas quanto as campanhas eleitorais e nada afeta o recebimento de quantias por um partido quando o dinheiro for utilizado – ou dito ser utilizado – para o financiamento das atividades regulares do partido.

#### Limites de contribuição para as eleições federais 2015-2016, nos Estados Unidos

| Doadores  | Donatários                     |                            |  |                            |   |
|---|--------------------------------|----------------------------|--|----------------------------|---|
|   | Comitê do candidato            | Comitê de ação política    | Estado/distrito/local<br>Comitê do partido | Comitê nacional do partido | Contas adicionais do comitê nacional do partido |
| <b>Individual</b>                                       | \$2700 por eleição             | \$5000 por ano             | \$10000 por ano, por ano, combinados       | \$33400 por ano            | \$100200 por conta, por ano                     |
| <b>Comitê do candidato</b>                              | \$2000 por eleição             | \$5000 por ano             | Transferências ilimitadas                  | Transferências ilimitadas  |   |
| <b>Comitê de ação política de vários candidatos</b>     | \$5000 por eleição             | \$5000 por ano             | \$5000 por ano, combinados                 | \$15000 por ano            | \$45000 por conta, por ano                      |
| <b>Comitê de ação política de não muitos candidatos</b> | \$2700 por eleição             | \$5000 por ano             | \$10000 por ano, combinados                | \$33400 por ano            | \$100200 por conta, por ano                     |
| <b>Comitê partidário estadual, distrital e local</b>    | \$5000 por eleição, combinados | \$5000 por ano, combinados | Transferências ilimitadas                  |                            |   |
| <b>Comitê partidário nacional</b>                       | \$5000 por eleição             | \$5000 por ano             |  |                            |   |

Acima vemos o quadro de limitações de doações que podem ser recebidas pelos candidatos nas eleições federais dos Estados Unidos, a serem realizadas em 2016, que foi definido pela Lei Financeira de Campanha dos EUA. De acordo com a lei, além dos limites estabelecidos acima, estão proibidos de doar qualquer valor a fim de influenciar nas eleições federais as organizações trabalhistas, os fornecedores do governo e os cidadãos estrangeiros.

Como demonstrado no quadro, as pessoas físicas podem doar até US\$2.500 para os comícios a serem realizados pelos candidatos. O mesmo valor é o limite também para as eleições finais. Os PACs (Comitês de Ação Política), por sua vez, reúnem vários tipos de doadores, entre pessoas físicas e jurídicas não tem um limite de arrecadação. Este é o recurso pelo qual as pessoas melhores favorecidas usam para fazer doações maiores aos seus partidos. Na lista de pessoas que se utilizam deste meio para canalizar grandes quantias, encontram-se pessoas conhecidas, como o presidente da New Balance, Jim Davis, que doou cerca de um milhão de dólares em 2012; o diretor Steven Spielberg, que também doou um milhão de dólares e o ativista político John Stryker, cuja doação foi de dois milhões de dólares à campanha de Barack Obama.<sup>5</sup>

Em decisão histórica tomada em 2014 pela Suprema Corte Americana – equivalente ao Supremo Tribunal Federal, no Brasil – decidiu pela autorização às contribuições privadas nos EUA. Foram 5 votos a 4. A decisão derrubou o limite que era estabelecido de montante doado por um único indivíduo no ciclo total de uma eleição. No entanto, permaneceu o limite de US\$5.200 que um indivíduo pode doar sozinho para um candidato a cada dois anos. Isto quer dizer, segundo a CNN, que o doador pode doar quanto dinheiro quiser, desde que cada candidato não receba mais do que US\$5.200 deste mesmo doador. A lei ainda é muito permissiva, porém estabelece limites dentro do sistema que, para estudiosos, inibem a corrupção eleitoral.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Quadro de limitações de doação, fornecido pelo FEC. O quadro está disponível em <[http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfeca.shtml#Contribution\\_Limits](http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfeca.shtml#Contribution_Limits)>, visualizado em 18 de setembro de 2016.

<sup>5</sup> STASSINAKIS, Mary. As milionárias doações privadas para as campanhas eleitorais nos Estados Unidos. O outro lado da notícia, 2 de novembro de 2012. Disponível em <<http://outroladodanoticia.com.br/inicial/42638-as-milionarias-doacoes-privadas-para-as-campanhas-eleitorais-nos-estados-unidos.html>>, visualizado em 18 de setembro de 2016.

<sup>6</sup> MEARS, Bill; COHEN, Tom. Supreme Court allows more private money in election campaigns. CNN, 2 de abril de 2014. Disponível em <<http://edition.cnn.com/2014/04/02/politics/scotus-political-donor-limits/>>, visualizado em 18 de setembro de 2016.

Outro ponto importante a ser lembrado, é que o financiamento eleitoral americano tem uma peculiaridade, isto é, uma escolha que deve ser realizada por cada candidato. Apesar dos candidatos poderem utilizar dinheiro público ou privado, ele deve escolher qual utilizar. Quando o candidato escolher por utilizar o fundo público, ele não mais poderá utilizar dinheiro angariado por fontes privadas em sua campanha eleitoral. Ademais, para utilizar o financiamento público, o candidato à presidência nos Estados Unidos deve cumprir alguns pré-requisitos para a sua liberação no uso. Primeiramente, o candidato deve conseguir, sozinho, uma quantia de dinheiro em determinado número de estados para que sejam os recursos públicos e estes possam ser utilizados nas famosas primárias eleitorais norte-americanas. Vale lembrar ainda que, é vedada doação de recursos por parte de sindicatos apenas de forma direta. Os mesmos continuam aptos a doar recursos por meio dos super PACs (Júnior, 2003).

Ainda que alguns aleguem que outros países tentam interferir nos resultados por meio de grandes doações aos PACs, tem-se que a maior parte do investimento eleitoral nos EUA vem de fontes domésticas. Deste modo, dentre as maiores influências na agenda e na política norte-americana provem, na verdade, do lobby dos grandes grupos de interesse que atuam no país. O lobby é tido como uma atividade altamente lucrativa e de resultados muito efetivos e, mesmo que ela seja vista como uma atividade maléfica – pelo seu grande papel influenciador nas atividades legislativas, principalmente – nos Estados Unidos ela não é considerada uma atividade ilegal. Na eleição, o lobista aparece no cenário como um organizador. Ele é capaz de juntar pessoas, empresas e entidades voltados a uma mesma temática debatida dentro do governo que possam financiar um candidato ou partido a fim de obter determinada atuação dentro da agenda. Sendo assim ele trabalha com duas vertentes: tesoureiro e formador de opinião. Formador de opinião ao passo que é sua principal responsabilidade atuar na aprovação de leis e pacotes governamentais a variar com os objetivos buscados pelos seus respectivos clientes (CASTBERG, 2000).

### **3.2 França**

O financiamento eleitoral francês é tido como extremamente regulado. Na França, qualquer propaganda partidária paga que remeta a um candidato a um cargo transmitida em qualquer meio de comunicação nos três meses que antecedem o período autorizado para campanhas político-partidárias eleitorais é estritamente proibida, isto inclui autopromoção

para cargos políticos na internet – o que não inclui o website do próprio candidato, que não é visto como algo comercial. Durante o período permitido para campanhas, por sua vez, as campanhas são igualitárias e gratuitas, ou seja, todos os candidatos têm direito a um certo tempo para autopromoção no rádio e na TV. Quanto aos gastos, estes também são limitados. Todos os candidatos devem ter uma espécie de tesoureiro independente cuja única responsabilidade seja cuidar das finanças de sua campanha, visto que, todas as contas apresentadas pelos candidatos serão posteriormente alvo de auditoria realizada por uma comissão especial designada especialmente para isto. De acordo com a lei francesa, todos os candidatos que tiverem suas contas aprovadas serão ressarcidos pelos seus gastos em até 50% pelo governo, desde que ele obtenha pelo menos 5% dos votos computados.

No entanto, a preocupação com a legislação eleitoral, principalmente no que se refere aos fundos de campanha, é uma temática nova em termos de discussão e aplicação de leis específicas no país. Isto só começou a ocorrer no país europeu em meados dos anos 1980. Até então, a temática estava longe de ser uma prioridade para o governo francês, até se ver atrás de outros países no que se referia a inovação legal e a preocupação com investimento em novas ferramentas de mídia úteis para a política. Ademais, os escândalos políticos que envolviam a legalidade do financiamento foram cruciais para a tomada de decisão de promulgar leis que regulassem o setor. Apenas em 1988 foram promulgadas leis auxiliares na transparência do processo político francês. Já as leis que se referiam efetivamente a regulação financeiras das campanhas partidárias só vieram dois anos mais tarde, em 1990.

A seguir por leis modificativas que continuaram a ocorrer até o fim de 2006, o cenário financeiro eleitoral foi amplamente modificado ao longo do tempo. Estas modificações incluíam a regulação financeira e o estabelecimento de um teto de gastos a ser respeitado por cada candidato e cada partido francês. A legislação também criou um órgão responsável pela fiscalização do cumprimento das leis de financiamento que regem o cenário político francês, a Comissão Nacional de Contas de Campanha e Financiamento Político Partidário – CNCCFP<sup>7</sup>.

The rising costs of electoral campaigns primarily caused by the employment of new sophisticated means of communication, an increasing recourse to illegal sources of funding, the fact that France was lagging behind other European countries in this field, and several embarrassing

---

<sup>7</sup> France's National Commission for Campaign Accounts and Political Financing. Disponível em <[http://www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp\\_en.pdf](http://www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_en.pdf)>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

scandals,[2] led to the promulgation of two laws in March 1988: the Organic Law 88-226[3] and Law 88-227 of March 11, 1988,[4] relating to financial transparency in political life.<sup>8</sup>

Na França, as pessoas físicas só podem doar no ano que precede as eleições. Além desta restrição, há também uma restrição de valores. É aceito na França que a doação seja feita em dinheiro apenas quando a mesma for no valor de até 150 euros. Qualquer valor doado acima de 150 euros só pode ser feita via internet ou cheque identificado. Além disto, temos que o doador físico só pode doar até 4.600 euros. Quanto ao limite de recebimento, ele é feito em uma base de proporcionalidade. Sendo assim, o candidato pode receber, por eleição, até 20% do que ele foi autorizado a gastar em campanha.

Physical persons donations made to political parties or to election campaigns, and political party membership fees, give rise to a tax credit equal to 66 percent of their amount, with a limit of 20 percent of the taxpayer's taxable income. Proof of the donation or fee must be provided in order to be allowed the credit. A candidate's contribution to their own campaign does not give rise to a tax deduction<sup>9</sup>.

É importante frisar que na França não é permitida a participação de corporações, seja de forma direta ou forma indireta, isto quer dizer a proibição de ajuda de custos e também a vedação a troca de favores como, por exemplo, o empréstimo de carros para a facilitação de campanhas ou redução de custos de produtos necessários à campanha. Ademais, não são permitidas doações de empresas estrangeiras a partidos ou políticos específicos, muito embora as leis francesas não façam menção a doações que sejam feitas por pessoas físicas estrangeiras. Também não há menção na lei de custeios que sejam feitos propriamente pelo candidato ou por seu partido. Sempre que há a averiguação de descumprimento das normas estabelecidas pela CNCCFP, o candidato fica responsável por devolver o mesmo valor averiguado como ilegal aos cofres públicos.

O valor a ser recebido por cada um do fundo partidário francês é estabelecido proporcionalmente aos votos angariados pelo partido na eleição anterior, bem como ao número de parlamentares declarantes como parte de um partido político específico e, a norma mais fácil de ser compreendida, aponta que o cálculo deverá ser feito a partir do número de habitantes. A partir destes cálculos, as normas apontam que o limite de gasto de cada

---

<sup>8</sup> Campaign Finance: France. Library of Congress.

<sup>9</sup> Campaign Finance: France. Library of Congress.



circunscrição francesa varia entre 47 e 59 mil euros, o que quer dizer que cada candidato poderá receber de volta até 30 mil euros do governo francês. Já os presidenciais custarão entre 13 e 18 milhões <sup>10</sup> de euros a depender do turno da eleição.

Outro ponto relevante é que sempre que a diferença de candidatos de gêneros diferentes é superior a 2% do total, o partido recebe apenas 3/4 do fundo partidário que deveria receber dos cofres públicos. Isto se deve a, segundo o *The Huffington Post*<sup>11</sup>, a França ter um legado de igualdade que leva a legislação do país a aplicar artigos que auxiliam no alcance da equidade entre candidatos e entre partidos. Deste modo, todos os candidatos têm o mesmo tempo de campanha partidária nos meios de comunicação, independentemente do montante que tenham recebido para sua publicidade.

A saber, os partidos políticos devem comprovar sua transparência para serem aprovados para o recebimento do fundo partidário. Além disso, o recebimento da verba deve ser realizado através de uma conta bancária aberta que seja passível de eventuais fiscalizações. Os políticos eleitos devem, obrigatoriamente, declarar todos os seus bens ao início de mandato para que estes sejam conferidos ao fim, para evitar acusações de enriquecimento ilícito dos governantes.

### **3.3 Alemanha**

A Alemanha adota como modo de financiamento o financiamento público, o que quer dizer, mais uma vez, que a existência dos partidos políticos é subsidiada pelo governo, desde a década de 1950, tendo sido ela uma das primeiras nações a adotar este tipo de subsídio por meio da Lei de Partidos, de 1967 (BACKES, 2013). Quando a lei foi inicialmente implementada, os fundos eram distribuídos apenas nos anos eleitorais. Isto só foi alterado em 1994, quando o dinheiro passou a ser distribuído entre os partidos anualmente, sem previsão prevista de recursos extras a ser entregue aos partidos. A verba, assim como na França, é distribuída proporcionalmente ao tamanho da população, sendo que o número de parlamentares eleitos para a câmara baixa alemã é de 620.

---

<sup>10</sup> BACKES, Ana Luiza. Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2013.

<sup>11</sup> MEUNIER, Sophie. The French Presidency Is a Bargain. *The Huffington Post*, 19 de junho de 2012. Disponível em <[http://www.huffingtonpost.com/sophie-meunier/france-election-laws\\_b\\_1438456.html](http://www.huffingtonpost.com/sophie-meunier/france-election-laws_b_1438456.html)>, acesso em 18 de setembro de 2016.

Segundo Backes (2013), pela regulamentação nacional alemã, cada partido recebe o equivalente a 0,70 euros por voto recebido nas eleições e 0,38 euros por euro recebido via doação de filiados, sendo que o limite estipulado para doação é de apenas 3.300 euros de cada pessoa. Além disto, há algumas exigências para que os partidos recebam o fundo como, por exemplo, que o partido tenha recebido 0,5% dos votos válidos das eleições nacionais ou 1% dos votos do estado. Outra limitação imposta ao partido é o que ele recebe também do fundo público: é proibido que um partido receba de fontes públicas valor superior ao que ele recebeu por si próprio, o que quer dizer que, ele só poderá receber do governo valor equivalente ao que o partido recebeu por meio de doações de seus filiados. São permitidas ainda doações de pessoas físicas e jurídicas ao partido, não cabendo limitação, todavia, as contribuições de pessoas jurídicas costumam ser baixas, conforme mostra Backes (2013, p.10).

### **3.4 Austrália**

Na Austrália, o financiamento eleitoral é monitorado por uma agência governamental chamada Comissão Eleitoral Australiana (AEC), que foi criada no começo do século XX, dentro do Ato Eleitoral de 1918. A AEC tem como suas atribuições, também, a organização e a condução do processo. A Comissão é uma entidade desconcentrada, isto é, ela se subdivide em unidades ao qual é delegada a responsabilidade de cuidar, cada uma, de uma área territorial específica do país, tendo, ainda, responsabilidade na educação política dos cidadãos australianos e, também, no que é tido como a indústria política do país.

Em terras australianas, a maior parte dos fundos políticos vêm de doações de grandes corporações atuantes no país. Também compõem o fundo partidário as taxas pagas pelos filiados e doações realizadas pelos mesmos, havendo ainda uma grande quantidade de doações individuais que não são feitas em dinheiro, mas no provimento de serviços úteis aos candidatos e/ou seus partidos. O país tem um grande histórico, assim sendo, de forte vínculo entre a indústria e a política. Isto porque, o AEC apenas acompanha o montante recebido pelos partidos, não sendo os mesmos, portanto, obrigados a declarar exatamente a fonte, ou seja, a empresa que fez a doação.

O financiamento público de campanha foi introduzido no país nos anos 1980, quando houve uma intenção clara de reduzir a dependência corporativa dos partidos políticos atuantes. Deste modo, todos os candidatos que demonstram ao menos 4% de intenção de voto, tem direito a receber ajuda financeira dos cofres públicos. O montante a ser recebido é calculado num viés de proporcionalidade, onde o número de votos recebidos nas primárias

pelo candidato é crucial para definir esta quantia. Há, também, uma exigência de transparência. Logo, para o recebimento o político deve declarar o montante recebido e como ele foi gasto.

Considerando a importância das contribuições privadas de campanha e a perspectiva de que o AEC foi criado para conferir transparência ao processo eleitoral na Austrália, os partidos devem fazer um relatório anual, onde devem constar:

- 1- O valor total dos recibos;
- 2- Informações detalhadas sobre os montantes recebidos para divulgação;
- 3- O valor total de pagamentos realizados pelo partido;
- 4- O valor total de débitos até 30 de junho;
- 5- Detalhes de dívidas pendentes até 30 de junho, que superem o limiar de divulgação.

Além disso, o AEC exige que nos detalhes de declaração de montantes que superem o limiar de divulgação, estejam declarados o nome completo de cada pessoa ou organização que tenha feito doação, o número de doações e o valor de cada doação recebida de cada pessoa ou organização envolvida e os recibos das doações.

O governo australiano diz que a política de divulgação foi realizada para conferir às eleições não apenas transparência, como maior competitividade e racionalidade no jogo eleitoral. No entanto, há vários críticos à forma como as leis eleitorais são aplicadas no país. Segundo estudiosos da política australiana, a lei incorre no contrário de sua intenção ao ser implementada. Cresceriam, então, os níveis de corrupção e o rastreamento das origens do dinheiro gasto pelos partidos políticos se tornaria ainda mais difícil. Atualmente, uma mesma corporação pode doar até \$90 mil para partidos de toda a nação, sem ter que declarar esta ação, por meio de doações secretas.

Ademais, há indícios que mesmo havendo esta possibilidade de doações secretas que são permitidas, os partidos continuam a utilizar mecanismos para receber doações de formas escusas. Eles usam entidades associadas e organizações ligadas ao próprio partido para esconder as suas reais fontes de recursos. Isso acontece, principalmente, para que as corporações responsáveis por ajudá-los, possam se livrar das deduções fiscais.

Outra crítica frequentemente levantada pela política mundial é que a Austrália não está entre os países que proíbem doações de estrangeiros. A questão levantada é que a transparência, que já é algo difícil de ser alcançado, se torna quase impossível quando doações estrangeiras estão envolvidas, pois, o dinheiro ou serviços prestados não são facilmente rastreáveis. E ainda que o financiamento público tenha sido introduzido há mais de 30 anos no intuito de reduzir a dependência financeira, as doações privadas continuam a crescer – tendo alcançado S\$202 milhões, em 2013.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> SAWER, Marian. Australia trails way behind other nations in regulating political donations. The Conversation, 1º de junho de 2016. Disponível em <<http://theconversation.com/australia-trails-way-behind-other-nations-in-regulating-political-donations-59597>>, acesso em 2 de outubro de 2016.

## 4. O financiamento eleitoral no Brasil

No Brasil, a justiça eleitoral tem papel fundamental na consolidação das leis que regem as eleições no País. A mesma dispõe já de uma ampla atuação no cenário nacional, tendo sido implantada em 1932, no governo de Getúlio Vargas, tendo por objetivo a moralização do processo de votação realizado no Brasil. No mesmo ano, chegou ao País o sufrágio universal, quando foi permitida a votação pelas mulheres e também foi implementado o voto secreto, de acordo com o que foi estabelecido pelo Código Eleitoral brasileiro.

Tal qual em outros países ao redor do mundo, a Justiça Eleitoral aparece na história brasileira como um agente fiscalizador e organizador, com bastante autonomia em relação aos outros órgãos judiciários atuantes e descritos na constituição brasileira. Segundo Abra e Veloso (2010), isto garante mais transparência no processo eleitoral, visto que não deve subordinação nem ao Poder Executivo, nem ao Poder Legislativo.<sup>13</sup> No Brasil, o nosso referencial como poder fiscalizador do Estado e da população quanto à organização das eleições é o Tribunal Superior Eleitoral, órgão de jurisdição nacional, cujo poder rege as jurisdições regionais, os chamados Tribunais Regionais Eleitorais (TRE).

De acordo com Freitas, no Brasil o voto é “o principal meio de exercer a democracia, onde por meio deste serão escolhidos os representantes legais do povo” (Freitas, 2016, p. 17). O voto, por sua vez, é uma conquista do candidato quanto ao eleitor, que é resultado de um duro trabalho de campanha regido por normas elaboradas ao longo da história da política nacional. Ao longo do tempo, temos que a tentativa de regularizar a forma como políticos conquistam estes votos, especialmente falando em financiamento eleitoral, já acontece há mais de meio século. A desigualdade que existe entre os candidatos no que temos por finanças foi constatada há muito tempo. Temos ainda problemas como o tráfico de influência e o abuso do poder econômico, ambos já citados previamente<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Elementos de Direito Eleitoral. 2ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 33-34.

<sup>14</sup> SOUZA, Cintia Ribeiro Pinheiro de. A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006). Disponível em <[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes/n-3-jan-jun-2013/integra/2013/06/a-evolucao-da-regulacao-do-financiamento-de-campanha-no-brasil-1945-2006/indexb7dc.html?no\\_cache=1&cHash=9e86778cb4f0a1ef62855dfd15e012f4](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes/n-3-jan-jun-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 2 de outubro de 2016.

#### 4.1 A regulamentação do financiamento eleitoral ao longo da história no Brasil

A primeira proibição, segundo o TER/SC, foi realizada em 1945. Naquele ano foi averiguado que já havia o interesse por parte de estrangeiros na política brasileira, principalmente por parte de grandes empresas e multinacionais, então foi vetada a doação realizada aos partidos políticos e às eleições por parte de estrangeiros. 5 anos mais tarde, foi proibido quaisquer recursos provenientes de sociedades de economia mista e de concessionários de serviço público, além de doações de anônimos.

Ainda em 1945, definiu-se a primeira proibição, comum em vários países, sobre fontes de financiamento partidário para quaisquer contribuições de origem estrangeira. O Código Eleitoral de 1950 proibiu quaisquer recursos provenientes de sociedades de economia mista e de concessionários de serviço público, além de doações de anônimos. O fato de a economia brasileira estar bastante voltada para o mercado externo (Speck, 2005), era um fator que poderia despertar mais o interesse de empresas estrangeiras e multinacionais pela política do país. Dito interesse poderia acarretar intervenções indevidas dessas organizações, nas eleições, por meio do financiamento de candidatos e partidos que pudessem lhes beneficiar de algum modo.<sup>15</sup>

Após 20 anos, a lei nº 4.740/1965 deu origem a um sustentamento dos partidos políticos mais semelhante ao que temos atualmente, sendo esta a lei orgânica dos partidos políticos vigente à época. A lei começava a tratar mais formalmente do financiamento político e instituiu o fundo especial de assistência financeira aos partidos. Já em seus primeiros artigos, a lei submetia os partidos políticos ao registro no TSE, o que já conferia ao Tribunal uma autonomia em relação às outras modalidades de justiça do Poder Judiciário em relação ao controle político no País. Já no artigo 60, eram estabelecidos os critérios de criação da assistência financeira aos partidos.

Art. 60. É criado o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, que será constituído:

I - das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas:

---

<sup>15</sup> SOUZA, Cintia Ribeiro Pinheiro de. A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006). Disponível em <[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes/n-3-jan-jun-2013/integra/2013/06/a-evolucao-da-regulacao-do-financiamento-de-campanha-no-brasil-1945-2006/indexb7dc.html?no\\_cache=1&cHash=9e86778cb4f0a1ef62855dfd15e012f4](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes/n-3-jan-jun-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 2 de outubro de 2016.

II - dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanentes ou eventual;

III - de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o art. 75, inciso V.<sup>16</sup>

Em 1971, passou a vigorar a Lei 5.682, a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Esta lei trazia um viés um pouco mais liberal ao fundo de assistência. A Lei trazia como inovação a permissão de doações de pessoa física limitadas ao máximo de 200 vezes o maior salário mínimo do País e, também, mencionava dotações orçamentárias da União como composição do mesmo. Segundo as normas estabelecidas na Lei, ao final de cada ano, os partidos deveriam publicar no Diário Oficial da União, o montante das doações recebidas e a respectiva destinação.<sup>17</sup>

A Lei de 1971 perdurou por 24 anos, tendo sido substituída em 1995 pela Lei nº 9.096/95, que ainda está em vigor, atualmente. A Lei teve uma série de alterações em relação as suas antecessoras, estabelecendo, por exemplo, a existência de um balanço nos partidos que discriminem os valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário, a origem e valor das contribuições e doações, as despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha e, por último, a discriminação detalhada das receitas e despesas. Outro ponto importante da Lei é que, em caso de desobediência ao Estatuto, o partido político deve ficar sem o recebimento do fundo partidário por dois anos.<sup>18</sup>

## **4.2 O impacto do financiamento eleitoral no Brasil**

Como vemos, a partir da análise da legislação que rege a política no Brasil, a preocupação com o impacto dos recursos investidos em uma campanha eleitoral é um fato considerado recente, se comparado ao número de eleições em que a concorrência era desregrada. Em outros tempos, como sabemos bem, sequer era necessário uma campanha eleitoral para ser eleito, tal qual durante o coronelismo existente em solo nacional, bastava o poder. O poder que emanava de uma pessoa era o bastante para que os grandes fazendeiros brasileiros ordenassem os votos de seus empregados.

---

<sup>16</sup> Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm)>. Acesso em 2 de outubro de 2016.

<sup>17</sup> Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L5682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm)>, acesso em 2 de outubro de 2016.

<sup>18</sup> Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>, acesso 2 de outubro de 2016.

Atualmente, podemos falar no valor do voto. Diante dos escândalos de corrupção, especialmente, vemos que a eleição de um candidato tem um valor que vai além do moral e atinge uma questão física, isto é, o voto supera a crença democrática de eleger o melhor para todos por uma maioria e foi agregado ao mesmo uma ideia de dinheiro, de riqueza, de desigualdade política e social.

Segundo Speck (2005), a relação da corrupção com o financiamento eleitoral foi evidenciada, sobretudo, a partir do *impeachment* de Fernando Collor, em 1992, que durante as investigações e apurações de denúncias contra o seu governo, demonstrou a importância de Paulo César Farias, seu coordenador financeiro de campanha eleitoral, envolvido em uma série de esquemas de corrupção envolvendo o tráfico de influência, a troca de favores, subornos que teria levado o então presidente da República à vitória, em 1989.

O autor demonstra em sua obra que num cenário político competitivo, as finanças são fundamentais no jogo de poder existente no cenário democrático. Isto porque há uma série de candidatos e um número grande de eleitores, numa questão muito difícil de ser corretamente equacionada, devido às suas questões subjetivas. Logo, temos que o cenário onde há uma corrida de candidatos interessados a um cargo e uma quantidade imensa de eleitores a serem conquistados é propício para as promessas e para as trocas de favores. Ele diz que graças a modernização e à libertação dos currais eleitorais, o eleitor está exposto à grande mídia, a uma vasta gama de ideias e dispõe de opções. A eleição foi profissionalizada.

Após a ditadura, com a volta do multipartidarismo e a ascensão do poder legislativo, houve um aumento exponencial de recursos alocados nas competições eleitorais que acontecem no Brasil, especialmente após a liberação de doações privadas às campanhas, que ocorreu nos anos 1990, além da permissão da participação de empresas na construção do financiamento eleitoral de políticos e seus respectivos partidos. O autor diz que, a partir de 1997, empresas poderiam doar até 2% de seu faturamento do ano anterior. Portanto, a partir de então empresas estariam livres para investir em um ou em mais de um político, independentemente de haver, ou não, algum interesse por trás do investido em uma determinada campanha. A falta de limites de gastos era oportuna para uma desigualdade política ainda maior. Deste modo, as campanhas passaram a ser financiadas, principalmente, pelo setor privado atuante no Brasil.

Ao elencar os recursos gastos por um partido político na tentativa de responder se as eleições no Brasil são caras como dizem, Speck diz que deve haver uma diferenciação clara



na contabilização de gastos entre o dinheiro propriamente dito e a alocação de serviços, pois, segundo ele, a função de ambos é diferenciada, já que o dinheiro em si pode ser utilizado em um leque de opções muito maior. Para além dos recursos financeiros mobilizados pelo partido político, há ainda o fundo partidário previsto pela lei, como já foi mencionado, e ao qual envolve um financiamento direto do Estado para com os partidos políticos. O estudioso explica que 95% dos recursos distribuídos pelo Estado aos partidos se deve ao sucesso do partido na eleição anterior, considerando as cadeiras ganhas na Câmara dos Deputados. Apenas os 5% restantes são distribuídos igualmente entre os partidos.

O Estado não provém apenas dinheiro aos partidos políticos, seu financiamento também pode ser visto por meio de serviços como, por exemplo, a obrigatoriedade da propaganda eleitoral gratuita. Cada partido dispõe de um número de minutos por dia para expor seus candidatos e, assim como o fundo partidário, o tempo disponibilizado para cada partido é dividido de acordo com o sucesso do partido na eleição anterior.

Quando falamos no envolvimento do particular em detrimento do público nas campanhas eleitorais, até muito recentemente, víamos com clareza o interesse da indústria nas eleições no Brasil, visto o “fechar de olhos” da justiça para com as contribuições eleitorais por parte do setor privado, setor privado este que, muitas vezes, se via envolvido não apenas nas eleições, mas também no funcionamento público. O mesmo setor privado que ostentava um histórico de contribuições milionárias no TSE, também era visto como parte operante de obras públicas, de serviços públicos. Por outras tantas vezes, os próprios parlamentares eram denunciados por terem alguma relação com empresas responsáveis por serviços básicos, como limpeza ou alimentação. Vemos que o financiamento político é um processo social que não se baseia apenas nas finanças, por assim dizer. Vai muito além. Os partidos políticos e seus candidatos fazem parte de uma rede, sobretudo, de interesses. Nesta rede, vemos os interesses como o elo de união entre uns e outros. A esfera em que toda essa estrutura ocorre é muito particular e difícil de ser compreendida sem uma profunda análise dos agentes envolvidos.

Embora o Brasil seja contemplado com uma extensa Constituição, onde estão elencados centenas e mais centenas de artigos que regulamentam todo o poder público, o privado, os partidos, a vida dos cidadãos e contarmos, ainda, com vários códigos jurídicos de apoio à vida civil e política, vemos também um esvaziamento de sentido, pois, nem tudo aquilo que está escrito em detalhes parece se aplicar na vida prática do País. Em estudo realizado por Backes (2012), a autora aponta um esvaziamento no sentido da lei, uma vez que

o TSE, responsável por fiscalizar as eleições, não consegue contar com a certeza absoluta da veracidade dos fatos. Isto é, a prestação de contas é obrigatória, mas, também, problemática. A questão aqui é focada na plena transparência que, na verdade, não parece existir. Segundo a autora, “o número apresentado pelo TSE não reflete o conjunto geral dos gastos” (2012, p. 51). Ela diz, ainda, que a forma como a prestação de contas resulta em números diferenciados, visto que partidos e seus candidatos não obrigatoriamente entregam seus dados na mesma data, com as mesmas tabulações, bem como os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) também não repassam os dados locais num momento preciso. Toda a estrutura tem discrepâncias, as quais a autora conseguiu analisar e averiguar.

A autora aponta, por fim, um problema relacionado à corrupção que assola a política brasileira: a existência do chamado “caixa dois” nas campanhas eleitorais no Brasil. Como foi falado acima, é difícil contar com uma veracidade dos números recebidos, porém, mais preocupante ainda são as despesas que não são passíveis de serem contabilizadas, uma vez que, de certa forma os gastos de caixa dois não existem, ao menos, não formalmente falando. Ainda assim, a autora diz que as contribuições da legislação que o Brasil dispõe desde 1993 são importantes, uma vez que a obrigatoriedade em apresentar alguma coisa, torna os estudos e as análises possíveis e, de acordo com os mesmos, para a autora é possível averiguar que as eleições no Brasil vêm cumprindo com as expectativas. No entanto, ela diz ser essencial que sejam feitas conclusões menos lineares, devido à abstração das informações.

Por fim, a autora diz que no período analisado, que vai de 2002 a 2012, é possível ver um crescimento exponencial dos gastos declarados de campanhas eleitorais ao TSE. Segundo ela, neste período o aumento foi de cerca de 76%. Ao mesmo tempo em que ela atribui isto ao aprimoramento na legislação do Brasil, que vem se tornando mais rigorosa, progressivamente, Backes também diz que este comportamento não foi visto apenas no Brasil. Backes diz que os aumentos de gastos com eleições declarados aumentaram no mundo todo, a partir da década de 1980.<sup>19</sup>

Mas se por um lado temos os estudos muito otimistas de Backes e Santos, também devemos mensurar o lado negativo deste aumento. Em todo o conteúdo contemplado anteriormente, podemos ver que, sim, os gastos nas eleições têm aumentado. Vemos também que os custos de campanha fazem parte de uma esfera de mercado que compõe a política

---

<sup>19</sup> BACKES, Ana Luisa; SANTOS, Luiz Claudio Pires dos. Gastos em Campanhas Eleitorais no Brasil. Cadernos Aslegis, nº 46, pp. 47-59. 2012.

mundial e a transforma num cenário de ampla competição. E vimos, ainda, que isto parece ser um comportamento esperado na política. Esperado especialmente porque a globalização trouxe consigo a evolução da tecnologia e os avanços progressivos da mídia, que influencia, e muito, a perspectiva dos cidadãos quantos aos políticos. Deste modo, o investimento em campanhas cada vez maiores, cada vez mais apelativas, pode ser tido como algo esperado para os dias atuais.

No entanto, devemos encarar esta influência não apenas com naturalidade. Devemos também estudar como a exploração destes gastos exacerbados e o investimento em mídias cada vez mais caras e mais repletas de informação e de armas de psicologia política podem influenciar o voto do eleitor. Ao que parece até agora, temos que sim, os gastos de uma campanha podem resultar em um candidato vitorioso. Porém, também é um mal necessário. Recursos são necessários para que um político tenha visibilidade e, por meio desta, possa promover suas ideias e fazer um bom planejamento de campanha. Sendo assim, a depender do cargo disputado, um novo político bem dotado monetariamente, pode ser tão importante no cenário político como um político profissional, já há muito tempo ativo na competição eleitoral.

## 5. Reforma Política

No Brasil, há muito se houve falar na necessidade de uma reforma política. Com os crescentes movimentos sociais nas ruas do País, o tema tem se tornado cada vez mais recorrente e tem tomado, inclusive, os corredores do Congresso Nacional, onde são inúmeras as propostas de reforma que esperam pela iniciação de sua tramitação, efetivamente, nas Comissões.

Segundo Anastasia e Avritzer (2007), a reforma esperada no País, especialmente após os anos 1990, é voltada para aspectos como a reorganização das instituições, do financiamento político e eleitoral e, também, para a ampliação da participação política do cidadão comum. Por trás das obras dos grandes cientistas políticos do Brasil e do mundo, na sociedade civil vemos esta exigência, assim como a participação política aumentar com a eclosão das redes sociais, e ainda, com os movimentos que tomaram as ruas do Brasil em 2013. Os escândalos no País que ocorreram na última década como o Mensalão e o Petrolão evidenciaram para a população a capacidade dos políticos em se beneficiarem de recursos ilegais, através da captação de verbas para suas campanhas, e também de nomeações com segundas intenções dentro das principais estatais brasileiras.

Tendo em vista este histórico de corrupção do País, as políticas de transparência adotadas no Brasil e no mundo e a premissa de que o financiamento exclusivamente público de campanha poderia ser uma porta para a melhoria para a articulação da transparência que deveria ocorrer entre a sociedade e os partidos políticos, a reforma política vem ganhando cada vez mais espaço e é certo que mudanças serão feitas. De acordo com levantamento feito nos grandes jornais em circulação no Brasil, e em especial ao levantamento feito pelo jornalista Bernardo Caram, ao G1, foram pelo menos cinco tentativas de aprovação de reforma nos últimos dez anos, nenhuma com êxito.<sup>20</sup>

No ano passado, 2015, a Câmara já aprovou uma série de medidas no sistema eleitoral, como por exemplo, a previsão do fim da reeleição. Neste ano, tem ênfase especial a Comissão Especial da Reforma Política, instalada na Câmara dos Deputados no fim de outubro deste ano. De acordo com a agência de notícias da casa, o relator da matéria, deputado Cândido

---

<sup>20</sup> CARAM, Bernardo. Em 10 anos, Congresso tentou sem êxito ao menos 5 reformas políticas. Portal G1, 23 de outubro de 2016. Disponível em < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/10/em-10-anos-congresso-tentou-sem-exito-ao-menos-5-reformas-politicas.html>>, acesso em 29 de outubro de 2016.

(PT/SP), a comissão busca neste ano a regulamentação de novas normas para o financiamento de campanha e da cláusula de barreira.

Em busca rápida realizada, em 29 de setembro de 2016, nos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foi feita uma breve apuração sobre os números de projetos envolvendo a temática. No portal da Câmara, ao buscar pelo termo “reforma política”, o portal mostrou uma lista de 187 proposições que citavam o termo. De janeiro deste ano até a data da pesquisa foram apresentados 13 requerimentos de audiência pública para debater a reforma na Câmara. A pesquisa apurou 24 proposições que envolviam o termo “financiamento eleitoral”, aos quais 16 eram projetos de lei. Já no Senado Federal, a pesquisa resultou, na mesma data, em 401 proposições com os termos “reforma política”, aos quais 143 eram projetos de lei originário da própria Casa. Os resultados mostraram ainda 67 projetos em tramitação na Casa com os termos “financiamento eleitoral”. Dentre os projetos vistos, as temáticas eram diversas. Foram vistos projetos com objetivos como a faculdade de registro de candidatos que promovam campanha apenas pela internet, que criminalizam o caixa dois, que limitam a contribuição de pessoas físicas, que reduz o período de campanhas, dentre tantos outros.<sup>21</sup>

### **5.1 A edição da ADI 4650**

Nos últimos anos, vemos um grande embate da política em detrimento dos poderes da União, no Brasil. Temos o que chamam de “judicialização da política”. Tem se tornado cada vez mais frequente que as decisões do Executivo e do Legislativo passem por processos e respostas de recursos na alta corte do País. A política do País vive momentos novos de sua história aos quais ainda não existe uma jurisprudência para o embasamento das decisões que, recorrentemente leva o Superior Tribunal Federal (STF) à longas e esperadas decisões que podem mudar o futuro do Brasil. Além disso, os próprios políticos, seus partidos e a sociedade civil podem ver brechas na legislação que tornam decisões dos poderes cabíveis de questionamento judicial.

E foi do judiciário que saiu uma das questões mais importantes para a política recente no Brasil. Em meados de 2015 o STF trouxe à tona a Ação de Inconstitucionalidade nº 4650

---

<sup>21</sup> Consultas realizadas em 29 de outubro de 2016. Resultados disponíveis em <<http://www25.senado.leg.br>> e <<http://www.camara.leg.br/>>. Foram utilizadas as ferramentas de pesquisa avançada dos portais valendo-se dos termos “reforma política” e “financiamento eleitoral”.

(ADI nº 4650), que foi uma iniciativa da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em 2011. De acordo com Braga (2015), a medida se tratava de uma intervenção na Lei das Eleições (9504/97) e na Lei dos Partidos Políticos (9096/95), que tinha por objetivo que fosse vista a inconstitucionalidade nas leis em artigos que apontavam que cabia ao Congresso Nacional a legislação regulamentadora de quantia a ser recebida por partidos, bem como a participação dos entes privados nas doações realizadas aos partidos e aos candidatos.

Assim sendo, o STF se adiantou aos projetos de lei apresentados por anos no Congresso e que pediam pelo financiamento exclusivamente público de campanha e dada a sua decisão sobre o caso, foi dada a ilegalidade sobre as doações de pessoas jurídicas. Por conta da decisão em que foi considerado o voto do relator, o ministro Luiz Fux, que apontou em seu voto o crescente destaque do privado em detrimento do público nas eleições. Fux destacou, ainda, que não achava apropriado que medidas que envolvessem uma reforma política viessem apenas do Poder Legislativo. O ministro concluiu, por fim, que há uma necessidade de fortalecimento da fiscalização da União para com as contas dos partidos apresentadas ao TSE. Foram contrários ao argumento de inconstitucionalidade os ministros Teori Zavariski, Gilmar Mendes e Celso de Mello. O interessante neste caso é que, o ministro Zavariski não foi contrário exatamente ao posicionamento de vedar as contribuições das personalidades jurídicas, mas sugeriu, então, que uma alternativa ao sistema vigente seria que a pessoa jurídica contribuinte de campanha ficasse proibida de celebrar contratos com o Governo.<sup>22</sup>

A decisão foi tomada há pouco tempo, no entanto, já estava previsto que as novas regras estabelecidas a partir da aprovação da ADI seriam válidas já para as eleições municipais a serem realizadas em 2016. Além da vedação, houve redução no tempo de campanha como um todo, bem como no tempo disponível para campanha eleitoral gratuita no rádio e na TV. Logo, os impactos desta decisão poderiam ser vistos muito em breve e, certamente, foi um tema muito explorado pela mídia passado o primeiro turno das eleições e as primeiras divulgações das contas realizadas pelo TSE. E os resultados foram impressionantes. O primeiro impacto notado, pode ser o fato de que houve um encurtamento da distância entre o candidato e o eleitor. Foram realizados mais trabalhos corpo a corpo.

---

<sup>22</sup> Assessoria de Comunicação do Superior Tribunal Federal (STF). STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais, em 17 de setembro de 2015. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em 29 de outubro de 2016.

Além disto, candidatos foram vistos em redes sociais pedindo colaboração financeira de seus seguidores virtuais para o pagamento de suas campanhas.

Certamente, o mais notável com a mudança da legislação eleitoral vigente no País foi o crescimento da importância da doação do próprio eleitor, da pessoa física. Em levantamento realizado pelo TSE à jornal de circulação nacional, foi apurado que em 2012 este tipo de contribuição representava 37,5% das arrecadações. Neste ano, as contribuições do cidadão comum quase dobraram, chegando a 74,8%. Em 2012, as doações privadas chegaram a totalizar R\$2,1 bilhões, antes mesmo do primeiro turno.<sup>23</sup> De acordo com o TSE, houve, ainda, uma redução de 71% dos gastos com campanhas eleitorais em relação às eleições municipais de 2012.

Mas nem tudo são flores e a política traz imensas surpresas. As eleições de 2016 trazem consigo um marco de superação entre políticos e eleitores, mas também revelou um lado obscuro da política que, previamente era mais fácil de ser escondido da população. Nas primeiras apurações reveladas pelo TSE foi constatado que beneficiários do Bolsa Família doaram quase R\$16 milhões às campanhas. Como lado negativo, o ministro Gilmar Mendes aponta pela assessoria de comunicação do Tribunal que, possivelmente, há uma fraude – a qual ele diz que, ou o beneficiário não precisa ser atendido pela política pública ou a documentação de um inocente está sendo utilizada para coisas escusas. Como lado positivo, vemos os órgãos da União se unirem para obter informações sobre o fato e punir o que for cabível. De acordo com o portal do TSE, instituições tais quais o Ministério Público Federal (MPF), a Polícia Federal (PF), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a Receita Federal (RFB) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) cooperam lado a lado para apurar os fatos.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> RAMALHO, Renan. Cresce peso da doação de campanha de eleitores e dos próprios candidatos. Portal G1, 11 de outubro de 2016. Disponível em < <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/cresce-peso-da-doacao-de-campanha-de-eleitores-e-dos-proprios-candidatos.html>>. Acesso em 29 de outubro de 2016.

<sup>24</sup> Assessoria de Comunicação do TSE. Doações de beneficiários do Bolsa Família chegam a quase R\$ 16 milhões, 22 de setembro de 2016. Disponível em < <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/doacoes-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-chegam-a-quase-r-16-milhoes>>.

## **6. Considerações Finais**

Na democracia atual, vemos a política andar por um caminho estreito e tortuoso que a transforma num mercado competitivo de angariação de votos. Se muito se falava sobre as personalidades políticas serem as principais competidoras nas eleições, vimos que ao longo da história, a competição ganhou novos concorrentes. Os novos concorrentes não vinham apenas dos partidos nancicos e não mais eram apenas os cidadãos comuns que contavam apenas com os votos da família para se eleger. Na política, vimos o valor do dinheiro e da prestação de serviços crescer e se tornar crucial.

Na política mundial, temos as mais diversas formas de regulação. Vemos os partidos e as eleições serem custeadas tanto de forma exclusivamente pública, como privada e mista. Como um contexto geral da situação, podemos ver que a escolha dos parlamentares de cada país sobre o funcionamento de sua política leva muito em consideração, sobretudo, aspectos históricos e culturais.

Um dos fatores que talvez mais influencie um país a abandonar seu método tradicional e sua regulação vigente quanto ao financiamento é a corrupção. Este é o caso da França e da Austrália. Embora a Austrália seja um país muito permissivo no que tange às contribuições financeiras e a França só tenha começado a de fato trabalhar com sua regulamentação depois de um vasto histórico de escândalo, vemos que tais países, assim como tantos outros, percorrem a democracia numa tentativa de encontrar a legislação que melhor se aplique às constituições e às necessidades dos cidadãos.

Outra preocupação crescente nos países é que a transparência entre o Estado, os partidos políticos, candidatos e cidadãos ocorra. Muito tem se debatido sobre como a fiscalização deve acontecer, no entanto, saber que ela deve acontecer e que as instituições não são plenamente transparentes por pura conduta moral pode ser um primeiro passo para a busca da construção de instituições que sejam capazes de suprir as necessidades das nações no que tange à política.

Tal preocupação com transparência não é apenas monetária. Vemos a realidade concordar com a teoria e com os estudos da ciência política e concluir que, sim, o financiamento eleitoral afeta os resultados das eleições. Embora os dados sejam abstratos, há conclusões que podemos retirar a despeito do que foi analisado no presente trabalho. Em decorrência da industrialização, globalização, tal qual outros tantos processos que a sociedade



vem passando nos últimos séculos, vemos a tecnologia transformar a política numa corrida de visibilidade. Nesta corrida, o financiamento eleitoral tem o papel de custear a propagação das ideias de um candidato. Vemos que a propaganda é algo que se tornou muito importante. Nas grandes cidades, especialmente, o trabalho corpo a corpo não poderia atingir a mesma parcela da população que a mídia pode atingir.

Sendo assim, o financiamento político não aparece apenas como um agente modificador. Tampouco, o financiamento é um problema. Na verdade, o financiamento eleitoral é um dos elementos centrais que possibilita as eleições. Por meio deste, podemos ter ciência da história de um candidato, suas intenções, seus planos de governo e também sobre a sua personalidade. O custo social das campanhas eleitorais é enorme. As campanhas possibilitam que os eleitores façam uma escolha adequada sempre que ocorrem da maneira regulamentada por cada país.

A grande preocupação no que concerne a população quanto ao financiamento não é que de fato a indústria seja doadora, sim que ela seja assim tão capaz de se preocupar com os resultados de uma eleição a ponto de desejar intervir e de estar disposta a fazer um investimento gigantesco em um ou mais candidatos. O leque de possibilidades para esta empresa estar interessada nos resultados é amplo. Nem todas as opções deste leque são propriamente maléficas à população, mas também não são adequados.

É preocupante constatar que o dinheiro e a prestação de serviços têm um resultado visível nas eleições, mas que isto pode não ser utilizado para o bem. Os estudos demonstram que os recursos são tão importantes numa vitória eleitoral, que o interesse privado acaba entrando em detrimento com o interesse público. A indústria pode interferir nos resultados de uma eleição. Outra preocupação é que este processo de indução do eleitor via competição eleitoral não é necessariamente realizada de um modo transparente, mesmo quando possível. Vemos, de acordo com o histórico de corrupção, que os recursos utilizados nas eleições podem vir de diversas fontes e o que é declarado não necessariamente porta em si a veracidade.

Como resultado do embate entre público e privado, a luta pelo poder resulta no aproveitamento ilegal de bens e a retirada monetária não apenas de órgãos, como do próprio cidadão – principal interessado nos resultados das eleições e principal afetado pela retirada ilegal de recursos. O certo é que a arrecadação se tornou o ponto surpresa do desenvolvimento

de campanha. Um político pode aparecer mais ou menos, a depender da grandiosidade da campanha que para ele for desenvolvida.

Vemos em legislações mais permissivas a participação da indústria de forma massiva, o que já levou o Brasil a ter uma das eleições mais caras do mundo. Já em países que fizeram a transição para a legislação restritiva e que adota o fundo partidário como forma de financiamento e se utilizam, também, as eleições apresentam um custo muito menor e uma participação muito maior da população no mercado político.

Temos então que o financiamento exclusivamente público aparece para algumas nações como uma alternativa aos escândalos, bem como uma tentativa de aproximação dos agentes envolvidos na política como um todo. Entretanto, deve ser analisado, ainda, se a eleição exclusivamente pública é de fato a porta de saída para um país que tem seus políticos envolvidos em escândalos de corrupção. Ainda que esta pareça uma medida fácil e rápida em seus resultados, há que se pensar que a corrupção pode acontecer em qualquer nível de poder e àqueles que se deixaram corromper uma vez, podem encontrar novos caminhos.

Este caso pode ser ilustrado pela política brasileira. O ministro Teori Zavariski demonstrou preocupação em seu voto da ADI 4650. Como exposto anteriormente, o ministro esclareceu que acha mais viável que empresas que contribuam para as eleições sejam proibidas de celebrarem contrato com a União. Na mesma ocasião, a PGR afirmou que a proibição não significava o fim dos casos de corrupção dentro da esfera política. Em resposta aos envolvidos, o relator, ministro Fux, apenas afirmou que o caso em questão seria de que os mecanismos de controle precisam ser fortalecidos para que a política no País seja exercida de forma mais rígida e os culpados por casos de corrupção sejam verdadeiramente culpados por seus delitos e sejam condenados por seus erros.

Logo, o financiamento eleitoral continua a ser um ponto abstrato na política mundial e, em especial, na política brasileira. Muito já foi feito, porém a política ainda não parece ter encontrado o meio termo entre atender o público e o privado. Também, ainda não parece ter sido encontrada uma política de transparência que atenda às necessidades da população, a qual ela possa orientar seu voto de acordo com a campanha do candidato, sem que essa se sinta enganada ou coagida pela campanha partidária anos mais tarde.

Talvez o caminho para a política seja fugir dos pontos extremos e encontrar justamente este meio termo. Como foi visto pelos casos de beneficiados do Bolsa Família que

ainda deverão ser investigados mais adiante, a campanha política é um fator chave. Os políticos propriamente ditos já descobriram a importância de uma campanha eleitoral bem feita e acreditam que os valores acrescidos possam incorrer num trabalho de sucesso em que a sua vitória seja o único caminho. Por outro lado, empresas ficam proibidas de participar do processo político, mas não deixam de fazer parte do governo e continuam a representar uma força nas decisões dos parlamentares.

## Referências Bibliográficas

AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Elementos de Direito Eleitoral**. 2ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 33-34.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. **Financiamento de campanhas eleitorais**. Brasília a. 41 n. 161 jan./mar. 2004.

ARGADOÑA, Antonio. **La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas**. Espanha, 2001. Papeles de Ética, Economía y Dirección, n. 6.

AUSTIN, Reginald; TJERNSTROM, Maja. **Funding of Political Parties and Election Campaigns**. Handbook Series, 2003.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA; Fatima. **Reforma Política no Brasil**. Editora UFMG, 2007.

BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2013.

BACKES, Ana Luisa; SANTOS, Luiz Claudio Pires dos. **Gastos em Campanhas Eleitorais no Brasil**. Cadernos Aslegis, nº 46, pp. 47-59. 2012.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; VEIGA, Luciana Fernandes; MIRÍADE, Angel. **Recrutamento e Perfil dos Candidatos e dos Eleitos à Câmara dos Deputados nas Eleições de 2006**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 24, nº 70, 2009.

BRAGA, Augusto César de Assis. **Financiamento de campanhas eleitorais: uma análise da ADI 4650 do STF**. Rio Grande do Norte, 2015.

CARAM, Bernardo. **Em 10 anos, Congresso tentou sem êxito ao menos 5 reformas políticas**. Portal G1, 23 de outubro de 2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/10/em-10-anos-congresso-tentou-sem-exito-ao-menos-5-reformas-politicas.html>>, acesso em 29 de outubro de 2016.

CASTBERG, Anthony Didrick. **Campaign financing and corruption in the US**. 113th international training course visiting experts' papers, 2000.

CAZZOLATO, Donizete; DAVIDIAN, Andreza; FREITAS, Andrea; SILVA, Patrick. **Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação**. Opinião Pública vol.21 nº1 Campinas, 2015.

CHAVES, Glenda Rosa Gonçalves; FAVARINI, Rafael Aleixo. **O financiamento de campanhas políticas no Brasil**. Direito Izabela Hendrix – Belo Horizonte – vol. 11, nº 11, dezembro de 2013.

D'ALMEIDA, Noely Manfredini. **Financiamento de Partidos e Campanhas no Mundo**. Revista Paraná Eleitoral, nº 39, 2001.

DAVIES, Anne. **Australia's flawed political donations laws**. The Sydney Morning Herald, 27 de julho de 2015. Disponível em <<http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/australias-flawed-political-donations-laws-20150724-gijlll.html>>, acesso em 2 de outubro de 2016.

DELACAMPAGNE, Christian. **A filosofia política hoje**. Editora Zahar, Rio de Janeiro. 2001.

Election Funding. Disponível em <[http://www.aec.gov.au/Parties\\_and\\_Representatives/public\\_funding/index.htm](http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/public_funding/index.htm)>. Acesso em 2 de outubro de 2016.

FARIAS, Francisco Pereira de. **Clientelismo e Democracia capitalista: Elementos de uma abordagem alternativa**. Rev. Sociol. Polit, nº 15, Curitiba, Nov. 2000.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. **O elo corporativo? Grupos de interesse, Financiamento de Campanha e Regulação Eleitoral**. Pernambuco, 2009.

FREITAS, Ariany Quaresma Martins de. **A influência do poder econômico no financiamento das campanhas eleitorais: uma análise comparada do Brasil, Chile e Argentina**. Caruaru, 2016.

GILL, David; LIPSMEYER, Christine (2005). **Soft Money and Hard Choices: Why Political Parties Might Legislate Against Soft Money Donations**. Public Choice, vol. 123, nº 3/4 (Jun., 2005), pp. 411-438.

KIRKPATRICK, David D. **Use of Bundlers Raises New Risks for Campaigns**. The New York Times, 31 de agosto de 2007.

Law Library of Congress. **Campaign Finance: France**. Disponível em <<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>>. Acesso em 18 de setembro de 2018.

MEUNIER, Sophie. **The French Presidency Is a Bargain**. The Huffington Post, 19 de junho de 2012. Disponível em <[http://www.huffingtonpost.com/sophie-meunier/france-election-laws\\_b\\_1438456.html](http://www.huffingtonpost.com/sophie-meunier/france-election-laws_b_1438456.html)>, acesso em 18 de setembro de 2016.

NASSMACHER, Karl-Heinz. O financiamento de partidos na Alemanha posto à prova. In: SPECK, Bruno Wilhelm et all. **Os custos da Corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

NASSCHMACHER, Karl-Heinz. **Comparing party and campaign finance in western democracies**. In: GUNLICKS, A. (ed.). Campaign and party finance in north America and western Europe. San Francisco, 1992.

NASSCHMACHER, Karl-Heinz. **Funding of political parties and election campaigns**. Handbook Series, Sweden, Chapter 8, p.139., 2003.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. **Eleições e financiamentos de campanhas no Brasil**. Rio de Janeiro, 2010.

PIRONI, Cristiane Rachel. **Igualdade Política e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. São Paulo, 2008.

PORTUGAL, Adriana Cuoco. **Lobby Pré-Eleitoral e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: Uma Exploração em Economia Política Positiva**. Universidade de Brasília, 2006.

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados**. Novos estud. - CEBRAP n° 73 São Paulo Nov. 2005.

SANTOS, Rodrigo D. **Grandes empresários e sucesso eleitoral nas eleições de 2002, 2006 e 2010**. Paper apresentado no 35° Encontro Anual da Anpocs, Caxambu-MG, 2011

SANTOS JUNIOR, Dirceu Fernandes dos. **A ética e o financiamento das eleições no Brasil: uma análise crítica**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOUZA, Cintia Ribeiro Pinheiro de. **A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006)**. Disponível em <<http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes/n-3-jan-jun-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 2 de outubro de 2016.

STASSINAKIS, Mary. **As milionárias doações privadas para as campanhas eleitorais nos Estados Unidos**. O outro lado da notícia, 2 de novembro de 2012. Disponível em <<http://outroladodanoticia.com.br/inicial/42638-as-milionarias-doacoes-privadas-para-as-campanhas-eleitorais-nos-estados-unidos.html>>, visualizado em 18 de setembro de 2016

ZOVATTO, Dannel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: “Uma análise comparada”**. Opinião Pública, Campinas, v. XI. Pp 287-336, 2005.