

FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS:

SOLUÇÃO PARA OS DESVIOS DE CONDUTA?

Lucas Diniz de Oliveira júnior *

Alfredo Emanuel Farias de Oliveira **

Resumo: Este trabalho de conclusão de curso, em forma de artigo, tem como objetivo trazer à baila a viabilidade, ou não, do financiamento público de campanhas eleitorais no Brasil, bem como especular se o tal financiamento tem o condão de coibir os desvios de conduta e corrupção presentes no modelo atual. Isto se dará através de dados comparativos e críticos, coletados de diversos segmentos da sociedade civil, análise de leis vigentes, nascituras, bem como investigações de experiências similares em outros países.

Palavras-Chave: Reforma política; financiamento de campanhas; ADI 4.650/2011; lei 9.096/1995 e Lei 9.504/1997.

Abstract: This “final paper”, in article form, aims to bring to light the viability or not of the public financing of electoral campaigns in Brazil, as well as speculate whether such financing has the power to curb wrong doings and corruption present in the current model. For this. This will happen through comparative and critical data, collected from various segments of civil society, analysis of current laws, Bills and investigations of similar experiences in other countries.

Keywords: Political reform; Campaign finance; ADI 4.650/2011; Lei 9.096/1995; Lei 9.504/1997.

* Graduando do Curso de Direito na Faculdade Salgado de Oliveira (UNIVERSO – BH).

Servidor efetivo do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. (lucas.junior@tjmg.jus.br)

** Defensor Público; Professor no curso de direito da universidade Salgado de Oliveira e Orientador responsável pelo presente artigo.

1. Introdução

Desde a saída da ditadura em 1985, quando o então Presidente da República, João Figueiredo, o 5º General militar a ocupar a presidência, deixou o poder, o Brasil vem tentando encontrar um modelo político democrático que atendesse às expectativas e anseios nacionais. Neste contexto, parece razoável a retomada do sufrágio universal direto em contraponto com as eleições indiretas adotadas no passado e a adoção liberal da representação popular, personificada pelo pluripartidarismo. Porém, este mesmo modelo político que outrora parecia atender tais expectativas e anseio demonstrou-se falho. Não pela forma em si, mas por todo contexto que permeia sua implementação e gestão, resultando em inúmeros casos de corrupção e desvios de conduta por parte da classe política e empresária. Nos últimos anos, tem-se acompanhado através da mídia o uso de arrecadações ilícitas para campanhas. Os chamados “caixa dois”, ou seja, despesas que não são declaradas na prestação de contas de uma campanha eleitoral. Estes artifícios da locupletação não são invenções de apenas um grupo restrito, mas a história tem mostrado que são práticas corriqueiras no dia a dia político.

Outra abordagem de igual relevância, a se discutir, é a isonomia de condições entre os partidos políticos durante as campanhas, pois, o recebimento de uma parcela maior de verbas, ainda que lícitas, até recentemente arrecadadas basicamente por meio de doações de pessoas jurídicas e também pela divisão desigual da maior parte do “fundo partidário”, trás enormes prejuízos aos pequenos partidos que têm sua voz calada diante do poderio econômico dos demais partidos, resultando na perpetuação dos que no poder estão. Logo, urge levantar uma discussão aprofundada sobre o tema em foco e trazer à tona as possibilidades alternativas ao modelo vigente.

Neste íterim, vem o presente artigo promover esta investigação sobre a possibilidade de o financiamento público de campanhas eleitorais ser alternativa para coibir desvios de conduta e corrupção durante as campanhas. Isto será realizado, através do levantamento de dados, de análises críticas e de projeções, à viabilidade ou não de se retirar, parcial ou totalmente, a contribuição dos particulares às campanhas políticas, implementando o patrocínio estatal de gastos eleitorais.

Servirá como espinha dorsal deste artigo uma análise do modelo eleitoral vigente e alguns projetos de leis, atualmente em trâmite nas casas legislativas, e que tratam do tema proposto, visto que atualmente o único financiamento partidário público advém do fundo partidário (Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos), instituído, em última palavra, pela lei 9.096/1995.

2. Pluripartidarismo político no Brasil e o custo eleitoral

Em seu livro “O que são partidos políticos?” Nildo Viana traz a ideia de que essas “organizações burocráticas” que visam à conquista do Estado e tentam legitimar esta luta pelo poder, através da ideologia da representação, são frutos da modernidade capitalista e de seu processo produtivo.

Em primeiro lugar, devemos ter em conta que os partidos políticos são fenômenos modernos, ou seja, são produtos típicos da sociedade moderna, capitalista. É com a formação do modo de produção capitalista e do Estado que lhe é correspondente, o Estado burguês, que surge os partidos políticos. (2003, p11)

Pensando assim, a ideia de representação política se coaduna perfeitamente com a ideia de estado democrático de direito. Historicamente, seu surgimento se deu na Inglaterra do século XIX, onde nasceu pela primeira vez uma instituição de direito privado com objetivos políticos representativos. Apesar da forma embrionária, com o processo de democratização, a aceitação desta forma de representação, e, portanto, da participação popular no processo democrático, se solidificou até os padrões contemporâneos. Vejamos o que diz Farias Neto a esse respeito:

A princípio, os partidos foram organizações puramente eleitorais, cuja função essencial consistia em assegurar o êxito de seus candidatos. Nesse contexto, a eleição era o fim e o partido era o meio. Depois, o partido desenvolveu funções próprias como organização capacitada para a ação direta e sistemática sobre a atividade política, colocando a eleição a serviço da propaganda partidária. (2011, p. 178)

Trazendo o foco desta construção político partidária para contexto brasileiro, a história revela uma série de períodos pelo qual passou e passa o país, aflorando seu

lado dinâmico, pois, a sociedade é constantemente modificada pelo surgimento de novas necessidades, não havendo um modelo perfeito que possa atravessar as gerações mantendo-se capaz de atender a constante demanda social. Assim passou o Brasil por vários períodos como; o Imperial, o Período Republicano, a Primeira República, a Era Vargas, e o Período Militar com seu bipartidarismo e suas eleições indiretas. Porém, para relevância do tema proposto, é preciso ater ao período do Pluripartidarismo, que se iniciou em 1979 com a Lei Federal nº 6.767/1979 e a Lei da Anistia (lei nº 6.683/1979).

Foi nesse período, com a abertura política e revogação dos Atos Institucionais e complementares é que a diversidade partidária se firmou no Brasil. Muitos dos antigos partidos políticos que retomaram sua atividade, mudaram nomes e símbolos, muitos se fundiram, outros se dividiram e tantos mais foram criados. Tudo isso, mais tarde, corroborado pela “Constituição Cidadã” no seu Art. 17 onde diz: “É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo...”. Juntamente com essa pululância partidária veio a necessidade de uma maior dotação financeira para manutenção e subsistência dos mesmos. Somente o Fundo Partidário criado em 1965, pela primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), sendo esta substituída em seguida pela lei 5.682/1971, já não era capaz disso. Como ensina Bruno Wilhelm Speck:

Com esse modelo de financiamento limitado a recursos provenientes de contribuições de filiados dos partidos e das doações de pessoas físicas, ou financiamento de campanhas com recursos próprios, o sistema político brasileiro passou pelo processo de abertura política e transição para a democracia durante a década de 1980. A realidade, porém, das necessidades de financiamento de campanhas mudou radicalmente nesse percurso. A competição eleitoral mais intensa, a necessidade de se chegar a um maior número de eleitores cada vez mais espalhados, além de descrentes com a política, as novas técnicas de campanha e a monetarização das campanhas levaram a um aumento significativo dos custos da competição eleitoral. (2005, p.130)

Por todo acima citado, a aceitação de doações por pessoas jurídicas em campanhas tomou corpo. No início dos anos 90, com o escândalo Collor, ficou claro o uso de recursos não oficiais. “Todos os partidos lançavam mão do caixa dois e isso era considerado “legítimo”. Com a CPI do PC Farias, se reconheceu a contribuição de pessoas jurídicas” (Mendes, G. 2016). Como resposta e adequação

à realidade fática, em 1993 retomou-se a permissão de doações de empresas às campanhas.

Fazendo uma análise do custo eleitoral atual, ainda na vigência de doações por empresas, ou seja, antes da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 4.650, pelo Superior Tribunal Federal (STF), ação esta que será abordada mais à frente, os valores oficialmente doados a partidos políticos nas campanhas do ano de 2014, conforme informações do Sítio Estadão ultrapassaram R\$1 bi (um bilhão de reais), sendo que desses valores R\$522 milhões vem de 19 grupos privados. Além desse aporte financeiro os partidos contaram com verbas do “fundo partidário” que naquele ano foi de R\$308,2 milhões de reais. O gráfico disposto no quadro 1 deste artigo (vide anexo 1) revela a evolução das dotações orçamentárias ao longo dos anos, destinadas ao fundo.

Como se percebe, a tendência de incrementos nos valores assegurados ao fundo é sempre exponencial, não só pela reposição de perdas ou pelo “espetaculismo” midiático que se transformaram as eleições, ou ainda pelo desvio de finalidade desses valores que se perdem em gastos muitas vezes pessoais dos líderes da legenda, mas também pelo surgimento cada vez maior de novos partidos. A Justiça Eleitoral registrou um aumento de 45,8% de novos partidos nos últimos 10 anos, que até o ano passado somavam 35 legendas. O Deputado Federal Miro Teixeira (Partido Republicano da ordem Social PROS-RJ), em entrevista ao jornal O Globo, pontua: “O dinheiro do Fundo Partidário estragou os partidos políticos e criou uma volúpia de criação de novos partidos. Dessa maneira, sempre vai ter que aumentar o fundo, o que é absolutamente insano.” (O Globo, 2015).

3. Financiamento partidário e eleitoral no Brasil

Conforme abordado anteriormente neste artigo, o processo de “impeachment” do Presidente Collor de Melo e os escândalos envolvendo seu tesoureiro Paulo César Farias foram o fato gerador de uma discussão sobre o sistema utilizado até então, suas deficiências e possíveis soluções como forma de coibir novos escândalos. Como fruto desta celeuma editou-se a lei 9.096/95, e dois anos mais

tarde a lei 9.504/97 alterando-se, entre outras coisas, o modelo de contribuição de recursos aos partidos e suas campanhas, incluindo assim as doações por pessoas jurídicas, numa tentativa de trazer à luz o que estava sendo feito às escuras. O caput do artigo 39 da lei 9.096 menciona: “Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.”, e em seu § 5º “Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas...”. Logo, instalou-se um sistema de interdependência entre ambos. André Marengo explicita isso no seu trabalho “Financiamento de Campanhas Eleitorais”:

A arrecadação de fundos financeiros para custear campanhas eleitorais adquiriu um lugar central na competição eleitoral das democracias contemporâneas, com consequências para o equilíbrio da competição e geração de oportunidades responsáveis pela alimentação de redes de compromissos entre partidos, candidatos e financiadores privados, interessados no retorno de seu investimento, sob a forma de acesso a recursos públicos ou tratamento privilegiado em contratos ou regulamentação pública. Dessa forma, a conexão, – incremento nos custos de campanha eleitoral → arrecadação financeira → tratamento privilegiado aos investidores eleitorais nas decisões sobre fundos e políticas públicas passou a constituir fonte potencial para a geração de corrupção nas instituições públicas. De um lado, partidos e candidatos buscando fontes para sustentar caras campanhas eleitorais, e de outro, empresários de setores dependentes de decisões governamentais, como bancos e construção civil. (2008, p 381)

O Brasil adota então, um sistema de financiamento chamado misto, que nada mais é do que a captação de recursos para campanha tanto no âmbito privado como no público, ressalvadas as alterações trazidas pela ADI 4.650. Além dessas arrecadações o sistema atual ainda prevê a chamada “Propaganda Partidária”, que visa divulgar, através da mídia, os interesses dos partidos e a divulgação de seus candidatos e propostas durante o período eleitoral. Em seu artigo 45 a lei 9.096/95 enumera esses interesses, enquanto a lei 9.504/97 regulamenta o uso da mídia durante as campanhas.

A gratuidade no Rádio e TV são elementos de grande valia no processo eleitoral, se apurada a economia gerada nos cofres dos partidos. Conforme o levantamento da Organização Não Governamental Contas Abertas, e BBC Brasil, o valor “economizado” pelos partidos nas eleições de 2016 foi estimado em R\$576

milhões de reais. Valor este que as emissoras recebem em média 80% de volta através de descontos fiscais, o que em suma, vale se pontuar, é pago pelo contribuinte. O restante desse valor pode ser considerado uma contrapartida das emissoras, visto que as mesmas só funcionam através de concessões do Estado.

Apesar de todo esse aparato estatal a favor dos partidos e consequente alívio nas contas dos mesmos, percebe-se que este modelo vigente não é capaz de blindar contra desvios de conduta o pleito eleitoral, haja vista os constantes apontamentos judiciais de conchavos entre empresas e partidos com o intuito de dar condições de maior representatividade destes ao custo do favorecimento daqueles. As empresas, diferentemente de pessoas físicas, tendem a promiscuidade ideológica, doando somas vultosas de recursos a diferentes partidos com pouco ou nenhum vínculo ideológico entre si, trazendo indícios que o a razão em doar não se dá por afinidade e sim por interesses. E isto considerando apenas as doações declaradas. Ainda que não seja o cerne deste artigo nominar culpados, os recentes episódios de investigação denominado “Lava-jato”, envolvendo propinas e comissões com o intuito de financiar projetos de poder, corroboram o acima exposto, deixando claro que a prática delituosa é reiterada geração após geração de políticos. Afinal, não há corruptores sem os que se corrompem e nem o inverso também é possível.

4. ADI 4.650

A legislação eleitoral, personificada nas leis 9.504/97 (lei das Eleições) e 9.096/95 (lei dos Partidos Políticos) traziam em seus artigos 81 e 39, respectivamente, a permissão para que houvesse doações por parte de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, motivado pelo princípio da isonomia, democrático e republicano, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF com pedido de declaração de inconstitucionalidade dos artigos que permitiam tal contribuição. Também foi pedido nesta ação que fosse estabelecido um valor limite para doações de pessoas naturais. Como resultado o STF julgou parcialmente procedente os pedidos,

declarando a inconstitucionalidade dos artigos que permitiam a doação por pessoas jurídicas, mas mantendo a doação por pessoas naturais na forma já prevista em lei. Em revisão de voto (11.12.2013), o relator Ministro Luiz Fux pontuou:

De início, não me parece que seja inerente ao regime democrático, em geral, e à cidadania, em particular, a participação política por pessoas jurídicas. É que o exercício da cidadania, em seu sentido mais estrito, pressupõe três modalidades de atuação cívica: o *ius suffragii* (i.e., direito de votar), o *jus honorum* (i.e., direito de ser votado) e o direito de influir na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis (...). (Sítio STF, 2013)

Para os autores da ação, pessoas jurídicas são pessoas fictas criadas pelo direito, mas não se assemelham ao cidadão no que concerne ao pleito eleitoral e permiti-las influenciar no processo seria dar mais ferramentas ao setor mais abastado da sociedade ferindo o princípio da igualdade.

5. Uma luz sobre o financiamento público de campanhas

Como exposto no tópico anterior, o poder econômico dos grandes grupos empresariais interfere direta e indiretamente no processo eleitoral. Um dos grandes culpados para que haja esse flerte é o alto custo de campanha. Em artigo publicado pela Universidade de São Paulo, a USP, Bruno Speck e Teresa Sacchet concluem:

As campanhas eleitorais dependem fortemente de recursos financeiros. Sem recursos financeiros torna-se difícil para os candidatos realizarem suas atividades de campanha como, por exemplo, deslocar-se até diferentes localidades para discutir programas e apresentar sua candidatura, reunir equipes de trabalho visando a organização da campanha e a elaboração de propostas de governo, produzir material publicitário, e fazer pesquisa junto ao eleitorado para avaliar os rumos da campanha. Neste sentido, recursos financeiros viabilizam as candidaturas e aumentam as chances de sucesso nas urnas. Há, conseqüentemente, uma forte correlação entre o financiamento eleitoral e o desempenho eleitoral dos candidatos” (2012, p 183)

Conforme prestações de contas disponíveis no sítio do TSE (tribunal Superior Eleitoral), a maior parte das arrecadações é gasta com publicidade. Afinal,

“propaganda é a alma do negócio”. As despesas com publicidade em programas de rádio televisão ou vídeo, durante a campanha para senador em 2014 somaram 41,4% da despesa total, segundo dados do TSE. Partindo do fato que o horário na mídia é gratuito, imagina-se que o gasto neste setor se dá com a produção de peças publicitárias. Um bom publicitário contratado pode fazer toda diferença na abordagem ao eleitorado. Com todo esse arsenal à disposição da campanha, cada vez mais, se exige do candidato e do partido investimentos de maior monta, residindo aí um dos grandes riscos para o uso de métodos escusos.

Alternativamente ao modelo exposto, começa, novamente, a se discutir no âmbito parlamentar uma nova reforma política. Esta tem como objeto o financiamento público, em maior ou menor grau, de campanhas eleitorais no Brasil. Pode-se conceituar este patrocínio como o subsídio estatal de toda e qualquer despesa de campanha, ou ainda apenas parte dela, observadas as regras para captação, gerência, distribuição e prestação de contas dos valores recebidos pelo partidos. Estão em trâmite nas casas legislativas inúmeros Projetos de Lei que abordam o tema, sendo a maioria deles propondo a manutenção do sistema misto, porém, com muitas mudanças no equilíbrio desta balança público privada e alguns, minoritariamente, levantando a bandeira do patrocínio exclusivamente estatal.

Para exemplificar melhor, vejamos alguns desses projetos que tramitam no legislativo.

O Projeto de Lei (PL)-6737/2010 traz a seguinte Ementa:

“Institui o pleno controle de instituições públicas sobre a participação financeira de empresas em campanhas eleitorais, define o teto de despesas de candidatos e partidos e cria o Fundo de Investimento de Recursos Privados para Financiamento Eleitoral - FIFE.” (Ementa, 2010)

Prevê a criação do “Fundo de Investimento de Recursos Privados para Financiamento Eleitoral, (FIFE)” para administrar as contribuições de pessoas jurídicas e naturais e intermediar o repasse de verbas resultando em teoria uma melhor fiscalização.

Já o PL-1538/2007, por exemplo, prevê o financiamento público exclusivo de campanhas para as eleições majoritárias e o financiamento privado para as

proporcionais. Outros projetos propõe apenas a melhoria do método de controle e fiscalização.

Da mesma maneira foi distribuído, em novembro de 2016, este pelo deputado Marcus Pestana do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o PL 6368/2016, que assim como o PL acima, preconiza o financiamento da campanha unicamente pelas vias públicas. Um grande diferencial em relação aos demais é o modo de arrecadação. A criação de um “Fundo de Financiamento da Democracia (FFD)” que seria constituído por 2% do montante das arrecadações anuais do Imposto de renda com base no exercício do ano anterior, o que na prática significaria a mudança dos atuais R\$816 milhões previstos para o Fundo Partidário de 2016 para cerca de R\$3 Bilhões de reais. Apesar da aparência vultosa, os gastos seriam menores do que a soma de todos os gastos atuais, só que com o patrocínio público. Em contrapartida o Cidadão, doador compulsório deste fundo, escolheria em parte à qual partido beneficiar. O Texto do projeto prevê:

O cidadão contribuinte poderá optar, na Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, sob a proteção de sigilo absoluto, por partido político pelo qual tenha preferência. Caso haja a opção, o montante de 2% devido de Imposto sobre a Renda da Pessoa Física do cidadão contribuinte será dividido da seguinte forma: 70% serão destinados ao FFD de Preferência Partidária, e, posteriormente, ao partido; 30% serão destinados ao FFD Geral; se não houver opção, 100% dos recursos serão destinados ao FFD Geral. (Sitio Estadão, 2016)

Ainda outros fatiamentos do bolo são previstos. Por exemplo, que 7% do total sejam para campanhas presidenciais, 3% para Senador, 10% para Deputado Federal, 15% para Governador, 25% para Prefeito e 15% para Vereador.

Analisando os pontos de convergência, o que se percebe em comum em tantos projetos é a tentativa de diminuir ou até mesmo extinguir a influência financeira de terceiros ao sistema eleitoral, torna-lo mais transparente e melhor fiscalizado. A fórmula básica usada em tais projetos é: Aumentar o percentual de recursos públicos em detrimento dos privados e melhorar a distribuição destes através da criação de fundos únicos com regras pré-estabelecidas. Porém, poucos são os projetos que atacam a essência do problema: O alto custo de se eleger, grande vilão que abre portas às permutas delituosas. Talvez, e somente em teoria, a exceção fosse o financiamento cem por cento estatal, pois aí não haveria abertura

para entrada de capital externo e consequentemente, a partir disto, criar-se uma obrigação bilateral entre doador e beneficiado e ainda que o custo para se eleger permanecesse elevado, a ingerência externa só seria possível caso o repasse se desse através de caixa dois. O que necessariamente representaria mais uma crise de caráter do que de falta de recursos. Rubio ressalta justamente o cunho frio da lei, que sem sua observância a mesma é inócua.

[...] a efetividade das restrições legais depende essencialmente da capacidade e eficácia dos órgãos de controle. Qualquer que seja a estratégia normativa escolhida, ou modelo de combinação entre fundos públicos e privados, deve-se ter presente que a aprovação das leis nada mais é que o ponto inicial do caminho a percorrer. Nesse campo, as normas são necessárias mas não suficientes (2005, p.15).

6. Voto distrital misto com lista fechada

Conforme já mencionado, o custo eleitoral se tornou a peça chave para fomentar o uso de caixa dois e assim tornar mais competitiva a campanha. O senado possui hoje uma Proposta de emenda Constitucional em trâmite (PEC 61/2007) que tenta através do voto proporcional misto diminuir esse custo. Mas em que consiste o voto misto objeto desta PEC? Bem, a ideia basilar é a de adotar dois sistemas de votos para a Câmara dos Deputados. Um com característica de lista fechada, onde o partido, previamente, escolhe seus candidatos daquele pleito e o eleitor escolhe apenas o partido de acordo com sua ideologia. Outra característica é de se valer do modelo distrital onde os estados são repartidos em distritos e cada distrito elege seu representante. Em suma, o eleitor tem direito a dois votos para deputado. O primeiro para escolher o partido de sua preferência e o segundo o candidato específico. A Câmara então se comporia da seguinte maneira: Metade formada por candidatos eleitos individualmente e metade eleitos pela lista.

Segundo Valdir Raupp, Partido do movimento Democrático brasileiro (PMDB-RO), os benefícios desta modalidade seria o barateamento das campanhas, haja vista o menor custo de produção de material publicitário que seria um apenas para toda a lista. Uma espécie de “atacado publicitário”. E também o fato de o candidato

ter que percorrer apenas a área do seu distrito para angariar votos. Este a economia seria na quantidade de deslocamentos e também material.

O modelo de lista fechada proposto acima é adotado em 29 países mundo afora. Entre eles estão Espanha, Portugal, Israel, Turquia, África do Sul Argentina e Uruguai e conforme o Professor da USP, o cientista político José Álvaro Moisés, o formato aguça o lado ideológico das eleições:

Em alguns casos, a lista fechada pode representar a possibilidade de o eleitor ter mais clareza de qual partido efetivamente corresponde ao que ele aspira, ao que ele quer na política. Já na lista aberta (caso do Brasil hoje) o voto é despoliticizado. É um voto personalizado, não ao programa do partido (Sítio BBC Brasil, 2017)

Além da lista fechada existem países que flexibilizam essa lista, como a Áustria, Bélgica, Noruega, Dinamarca e Suécia. Na Noruega, por exemplo, o eleitor tem o direito de reordenar a lista indicando o grau de prioridade de cada candidato. Uma espécie de eleição dentro da eleição gerando uma pontuação que pode definir quem é eleito ou não.

Se por um lado existem os defensores do voto proporcional misto, por outro existe uma crítica exacerbada à PEC, principalmente no que tange à lista fechada, no sentido de que os “donos” dos partidos vão controlar quem participa desta lista, se perpetuando no poder “ad eternum”, ferindo a democracia representativa. Marta Suplicy é uma das que criticam a lista fechada: “Penso que falar em lista fechada, neste momento, não faz sentido. Poderíamos avaliar, se tivéssemos menos partidos e esses fossem ideologicamente mais claros”. (Sítio COAD, 2017)

Outras propostas de mudanças dentro do sistema eleitoral passam pelas coligações. Hoje os partidos coligados, ou seja, aqueles que formam um único bloco para unir forças e ampliar as chances de sucesso, recebem um voto cada vez que um eleitor vota em um candidato de sua coligação, fazendo com que a mesma tenha direito a mais cadeiras nas câmaras e assembleias elegendo indiretamente um candidato não escolhido pelo eleitor. Muitos cientistas políticos pregam o fim das coligações como forma de fortalecer os partidos. Muitos deles também querem a imposição de uma cláusula de barreira, uma forma de impedir que partidos com menor número de votos tivessem os mesmos direitos que os demais. Entre essas

barreiras estaria o não recebimento de verbas do fundo partidário e não poderem indicar titulares para as comissões, entre outras coisas.

Em 1995 foi aprovado cláusula de barreira nos moldes acima e que passaria a valer a partir de 2006, porém foi barrada pelo Supremo Tribunal Federal sob a alegação de prejudicar os partidos sem muita expressão. Hoje tramita uma PEC com normas parecidas com a de 1995, porém ligeiramente mais flexíveis, sob o argumento de que a diminuição do número de partidos aumenta a governabilidade. Já os argumentos contrários dizem que a cláusula, além de ser inconstitucional, não dá voz a diversidade ideológica dos partidos.

7. Financiamento comparado

O direito comparado é uma forma de verificar o comportamento, em diferentes países, de um mesmo instituto ou ramo do direito. É extremamente benéfico, pois, demonstra como a escolha de determinado caminho jurídico pode trazer, ou não, resultados satisfatórios, servindo de paradigma para quem intenta implantar, ou mesmo alterar, o conteúdo legal dentro da comparação realizada.

No que diz respeito ao direito eleitoral e mais especificamente ao tema proposto, é imperioso comparar o modelo atual e os projetos discutidos nas casas legislativas, às experiências internacionais. Este procedimento pode colocar à prova a eficácia das medidas discutidas hoje, bem como, ajudar a responder o problema proposto na introdução, ou seja, se algum modelo de financiamento público é viável e capaz de inibir a corrupção no que diz respeito às campanhas.

De início, é interessante trazer alguns dados sobre os sistemas adotados pelos países na América latina, pois afinal, esses países têm muitas semelhanças sócio econômicas com o Brasil. Daniel Zovatto aborda em seu artigo “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada” (Zovatto, 2005), alguns conceitos trazidos por Karl-Heinz Nassmacher, que propõe que a regulamentação do financiamento de campanha, necessariamente, trate três problemas fundamentais. São eles, a autonomia dos partidos; a transparência de todos os recursos financeiros partidários; e a aplicação das normas

correspondentes. Apresenta também quatro modelos mundiais comparados que abarcam e tratam os problemas apresentados. Em resumo seria:

1. A *opção de autonomia*, que enfatiza a liberdade e o caráter privado dos partidos e minimiza a necessidade de regulamentação, confiando em grande medida nos mecanismos de auto regulação e autocorreção da competição partidária;
2. A *opção de transparência*, que enfatiza a importância do acesso público à informação relacionada com as finanças partidárias, de forma que os eleitores assumam suas responsabilidades e liberdades e façam uma escolha informada no dia das eleições;
3. A *opção de vigilância*, que prevê um conjunto de regulamentações detalhadas sobre o financiamento partidário, cuja verificação e implementação estão a cargo de uma instituição pública independente;
4. A *opção de regulamentação diversificada*, que corresponde ao modelo praticado no Canadá, que combina "a supervisão flexível, a regulação precisa, os incentivos públicos e as sanções ocasionais" (IDEA, 2003, p. 10-13).

Em se tratando da América Latina, o que se percebe, segundo Zovatto, é que nenhum dos países adotam sistemas parecidos com o acima citado, mas que, como ele mesmo menciona, possuem;

Um sistema que privilegia a regulamentação abundante, baixos níveis de transparência, órgãos de controle débeis, um regime de sanções bastante ineficaz e uma cultura inclinada ao não cumprimento. Fatores como o regime de governo, o sistema de partidos e a cultura política pesam na determinação das características fundamentais e no funcionamento dos sistemas nacionais de financiamento. (Opinião pública, V.11, 2005,)

Quanto à forma, Zovatto relata que nos países latino-americanos, predomina o sistema misto na proporção de 94%. Também predomina a distribuição dos recursos públicos diretos de forma proporcional à força eleitoral em 53% deles. Outro modelo é a combinação da distribuição igualitária entre todos os partidos de parte dos recursos e o restante pela força eleitoral. Isto se dá em 41% dos países. A forma menos usual, representando apenas 6%, é a combinação entre força eleitoral e representação parlamentar. De igual maneira em relação à forma na maioria dos sistemas analisados observa-se a imposição de cláusula de barreira quanto ao

acesso aos recursos públicos e restrições quanto à doações privadas. Vide no “anexo 2” quadro comparativo (Zovatto; 2005).

Como exposto anteriormente, o comportamento dos modelos latinos tendem a se assemelhar ao Brasil. Neste ínterim o que se percebe de mais convergente é o aumento da demanda financeira à cada campanha. Não há muitos dados disponíveis para análise, mas dada à semelhança, pode se conjecturar que a causa se dá basicamente pelo aumento da população ao longo das décadas e a crescente necessidade de se atingir um maior número de eleitores além do acesso cada vez maior de camadas sociais de baixa renda à televisores e outros meios de multimídia, induzindo os partidos a investirem mais dinheiro nesse formato. Mais uma vez, fica demonstrado que a competitividade acirrada e o alto custo eleitoral abrem portas para entrada de oportunistas.

Partindo de uma visão circunvizinha para modelos de “primeiro mundo” serão apresentadas características presentes nos modelos adotados pelos Estados Unidos da América e França. Apesar das diferenças sócio econômicas, o interesse em estudar esses países específicos se dá justamente porque são desenvolvidos e com alto índice de Desenvolvimento Humano (IDH), se comparados aos latino americanos. Portanto, paradigmas de uma nação socialmente desenvolvida.

Nos Estados unidos o financiamento é predominantemente privado. Por lá existe os chamados PAC's e Super PAC's que são Comitês de Ação Política, organizados por simpatizantes políticos e que arrecadam fundos para eleições federais. Os PAC's não são ligados diretamente aos partidos e podem fazer doações de valor limitado aos mesmos. A maior parte dos valores doados aos PAC's é gasta com publicidade de acordo com a ideologia que defendam. Por exemplo, se um PAC é contra o aborto, eles usam o dinheiro para defender que tem a mesma linha de pensamento ou mesmo fazerem campanha contra candidatos que pensem diferente. As doações de pessoas jurídicas aos Comitês eram proibidas até 2010, quando a Suprema Corte Norte Americana decidiu que pessoas jurídicas são titulares do direito de liberdade de expressão. Daí surgem os chamados Super PAC's que nada mais são que comitês que podem receber doações de pessoas físicas e jurídicas, sem limites de gastos, desde que não possuam vínculo direto com o candidato mas estejam no exercício da defesa do livre pensamento ideológico e as doações feitas aos mesmos sejam todas identificadas. Estes organismos são preponderantes para

corroborar uma linha de pensamento e podem eleger ou derrubar candidatos. Conforme informação da advogada Olívia Raposo, graduada pela USP e Doutora pela Universidade de Paris, em seu Blog “Direito Eleitoral Comparado”:

[...Consta, porém, que nem mesmo essas duas restrições são efetivas. Quanto à ausência de coordenação, ela em geral é fictícia, porque os Super PACs na verdade são dirigidos por amigos ou antigos associados dos candidatos, que mantêm com eles estreita ligação. Já quanto ao dever de informar os nomes dos doadores, uma brecha na lei tem sido usada para adiar por meses essa providência. Na eleição presidencial de 2012, estima-se que os 1.310 Super PACs despenderam 609 milhões de dólares com propaganda eleitoral. São números que se referem apenas aos gastos em tese independentes, que não incluem os gastos feitos pelas campanhas dos próprios candidatos. Sem dúvida, a decisão da Suprema Corte no caso *Citizens United* de 2010 e a consequente criação dos Super PACs significou um golpe brutal contra os valores da igualdade e da democracia nos EUA.] (Direito Eleitoral Comparado, 2015)

Na França, a maior parte da arrecadação advém do setor público. Pessoas jurídicas, desde 1995, não podem doar às campanhas ou diretamente à candidatos, seguindo ela, na mesma época, o caminho inverso do Brasil. A exceção se dá apenas para os partidos, que enquanto pessoas jurídicas podem fazer doações aos candidatos. Apesar do controle Estatal, existe no sistema francês uma brecha explorada pelos entes políticos. Como a doação por pessoas físicas tem um teto e a legislação eleitoral permite a criação de inúmeros micropartidos que se assemelham ao PAC americano e que podem arrecadar doações, os mesmos se utilizam desses organismos para elevar o limite de doação da pessoa física, que para diferentes partidos é maior do que para um único partido. Sendo esses micropartidos pessoas jurídicas, eles podem doar dinheiro entre si e o fazem para um único partido ou candidato aumentando o total arrecadado. Mesmo com a possibilidade de brechas no sistema francês, a grande diferença que se nota em relação aos modelos já vistos é que os tetos para campanha são extremamente baixos. Para se ter uma ideia, em 2013, a BBC Brasil informou que o teto para gasto com eleição de deputados nacionais era de cerca de R\$150 mil reais. Os valores gastos em campanha são reembolsados pelo Estado na proporção de 47,5% porém se o candidato exceder o teto fixado em lei, não receberá o reembolso.

As propostas americana e francesa são claramente diferentes entre si. Isso refletido pelos sistemas de governo adotados em cada país e pela maior ou menor ingerência de cada um no processo eleitoral. O que fica latente é que a despeito do desenvolvimento enquanto nação, ambos os sistemas apresentam falhas, porém com mecanismos mais eficientes de repressão ao crime.

8. Conclusão

Ao elaborar este artigo, a principal proposta era verificar no Brasil, a viabilidade do financiamento público de campanhas, seja de forma exclusiva ou mista, tanto no que diz respeito à capacidade do Estado de suportar tal encargo, quanto se este implemento seria capaz de coibir a corrupção no setor. Mas antes de responder ao problema proposto, seria interessante ponderar alguns pontos abordados durante o desenvolvimento do trabalho. Após análise comparada, se percebe que o sistema misto é amplamente utilizado e mesmo em países desenvolvidos, como a França, que reembolsa quase metade dos valores gastos, existem brechas que podem permitir, ainda que legalmente, o uso dos recursos para potencializar um grupo específico de candidatos, ferindo o princípio da isonomia e justa concorrência nas eleições. No que diz respeito ao sistema de contrapesos francês, o teto para gastos extremamente baixo, tem se mostrado o ponto forte deste modelo, pois obriga, necessariamente aos partidos, a reinvenção da forma de se fazer campanhas. Já no modelo americano, que prioriza a autonomia dos partidos em relação ao Estado, e ao contrário da França, não tem limites de gastos da iniciativa privada junto às Super PAC's, cada vez mais se gasta para fazer frente aos demais concorrentes, o que abre espaço para doações ilegais. Os modelos latino-americanos, apesar de possuírem um interessante equilíbrio entre os recursos advindos de forma pública e privada e bastantes leis que regulamentam o setor, têm seu “calcanhar de Aquiles” justamente na ineficiência das instituições que deveriam fiscalizar e coibir a corrupção, bem como em seus sistemas de governo que de um modo geral beiram o “populismo” e conseqüentemente a tendência de perpetuação no poder. Mesmo no Brasil que em termos de desenvolvimento econômico está uma

passo à frente dos demais, até pouco tempo atrás, não se ouvia falar em investigações e prisões de políticos do alto escalão, nem de grandes representantes de grupos econômicos privados.

Do ponto de vista econômico, o financiamento exclusivamente público no Brasil é inviável, se mantida a proporção de gastos eleitorais. Somente com legislações mais duras quanto ao teto de gasto se permitiria pensar em avaliar tal modelo. Hoje o que se pode pensar é a criação de um sistema gradual com projeção da diminuição dos gastos e adequação dos meios de publicidade ao longo de 10 ou 20 anos, e de forma inversamente proporcional, o incremento da participação Estatal no processo eleitoral. As mudanças gradativas e menos radicais são melhores absorvidas pelos eleitores.

Quanto aos crimes eleitorais de “caixa dois”, ainda que a doação não tenha como origem recursos de empresas, nenhuma legislação vigente tem o condão de reprimir o fato de per si. Este câncer passa, ou pelo menos vinha passando, pela cultura da impunidade, e ineficácia de todo o sistema de fiscalização, nos moldes do que retrata Heinz Nassmacher. Contrariamente ao que entendeu a Suprema Corte Americana, o Superior Tribunal Federal entendeu pela inconstitucionalidade dos artigos que previam doações por parte de pessoas jurídicas. Isto reflete a tendência brasileira à estatização das contas de campanha, porém, ainda que sejam adotados tetos de gastos mais baixos, a fim de viabilizar esta tendência, nada impediria que o apoio de campanha em troca de benefícios e contratos se perpetuasse e muitas vezes de forma indireta, patrocinando aviões, panfletos, contas a serem quitadas.

Concluindo, quanto à eficácia, o modelo público com tetos baixos de gastos fixados, juntamente com o apoio não pecuniário e direto do Estado, em forma de benefícios nos moldes do que acontece com a propaganda eleitoral gratuita, mostra-se o mais adequado. Porque ainda que houvesse arrecadações ilícitas, qualquer uso excessivo das mesmas seriam facilmente percebidas na prática pelo eleitor e órgãos de fiscalização. O custo para o bolso do contribuinte, em princípio poderia parecer maior, entretanto, se comparado aos milhões que escoam, fruto de contratos escusos, em longo prazo seria benéfico para a saúde financeira do país. Como menciona Ernest Renan, “Para a política o homem é um meio; para a moral é um fim. A revolução do futuro será o triunfo da moral sobre a política.”.

Referências

BBC Brasil, Financiamento de campanhas: modelos nos EUA, França e Grã-Bretanha geram polêmica, Alessandra Corrêa, 2013, acessado em maio de 2017 e disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/07/130710_financiamento_eleicoes_dg

BBC Brasil, Por que tantos políticos agora defendem voto em lista fechada – e o que isso tem a ver com a Lava Jato?, Mariana Schreiber, 2017, acessado em maio de 2017, Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39323432>

Blog Direito Eleitoral Comparado, Telles, Olívia, 2015, acessado em maio de 2017, Disponível em: <http://direitoeleitoralcomparado.blogspot.com.br/2015/07/eua-o-que-sao-super-pacs.html>

Blog do moreno, O globo, Jorge bastos Moreno, 2015, acessado em maio de 2017, Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/blog-do-moreno/post/fundo-partidario-onde-crise-nao-tem-vez-565335.html>

Câmara dos Deputados, Proposições, disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2115138>

COAD Notícias, Fonte Agência Senado, 2017, acessado em maio de 2017, Disponível em: <http://www.coad.com.br/home/noticias-detalle/78320/senado-analisa-proposta-que-une-voto-em-lista-fechada-com-voto-distrital>

Daniel Zovatto, Opinião Pública vol.11, Campinas, 2005, Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002

Estado de Minas, Política, Bertha Maakaroun. 2014, acessado em maio de 2017, disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/08/02/interna_politica,554453/gasto-para-eleger-um-deputado-federal-alcanca-r-6-4-milhoes.shtml

Estadão Política, Coluna do Estadão, Andreza matais, 2016, acessado em maio de 2017, disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/na->

[epoca-de-collor-caixa-dois-era-considerado-legitimo-pelos-partidos-diz-gilmar-mendes/](#)

Estadão Política, Coluna do Estadão, José Roberto de Toledo, 2014, acessado em maio de 2017, disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,doacoes-de-campanha-somam-r-1-bi-das-quais-metade-vem-de-19-empresas-imp-,1560289>

INTERNATIONAL IDEA. *Handbook on funding of political parties and election campaign*. Sweden: International IDEA, 2003.

MARENCO, André. “Financiamento de Campanhas Eleitorais”. In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães e Heloisa Maria Murgel Starling (Orgs.). *Corrupção: Ensaio e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 381

RUBIO, Delia Ferreira. *Financiamiento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. GRINER, Steven, ZOVATTO, Daniel (Eds.). *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: Organización de los Estados Americanos (OEA); Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2004.

SPECK, B.W. *Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil*. Cadernos Adenauer, VI, nº 2. Rio de Janeiro: Fundação KAS, 2005

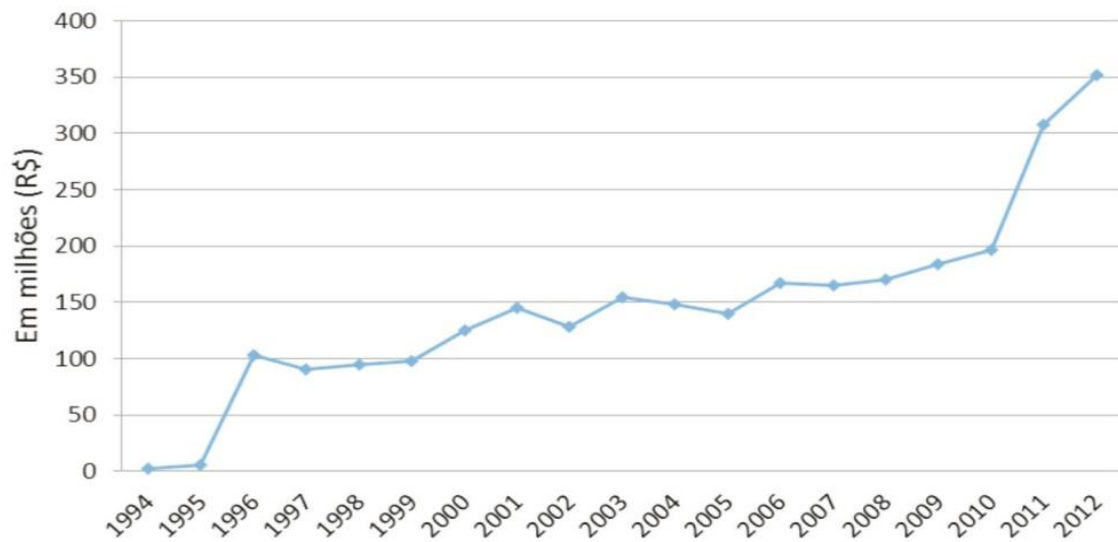
Tribunal Superior Eleitoral, disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/divulgacao-da-prestacao-de-contas-eleicoes-2014>

Viana, Nildo. *O que são Partidos Políticos*. Goiânia, Germinal, 2003
FARIAS NETO, P. S. *Ciência política: enfoque integral avançado*. São Paulo: Atlas, 2011

Voto Ministro Luiz Fux, disponível em: <http://www.aconstituicao.com.br/2015/09/19/adi-4-650-proibicao-de-financiamento-por-pessoas-juridicas-a-partidos-e-a-candidatos-e-autorizacao-de-doacoes-de-recursos-por-pessoas-fisicas/>

Anexo 1

Quadro 1



Fonte: Dados elaborados por Ribeiro (2009) e dados brutos do TSE, disponíveis em: <<http://www.tse.jus.br/transparencia/relatorio-cnj/fundo-partidario>>. O gráfico traz os montantes totais repassados aos partidos, somando-se os duodécimos da dotação orçamentária e as multas aplicadas pela Justiça Eleitoral.

Anexo 2

Obs.: O quadro 2 foi elaborado no ano de 2005, ou seja, antes do julgamento da ADI 1351 e ADI 1354, devendo ser desconsiderada a cláusula de barreira imposta ao campo “Brasil”.

Quadro 2
Financiamento público direto na América Latina: condições para ter acesso ao financiamento, barreira legal e critério de distribuição

Países	Condições de acesso ao financiamento e barreira legal	Critério de distribuição
Argentina	Partidos reconhecidos que tenham oficializado candidaturas nacionais para o segmento igualitário (30%), e partidos que tenham participado na última eleição de deputados nacionais para a porção proporcional (70%). Não se fixa limite mínimo.	Misto (força eleitoral/eqüidade)
Bolívia	Partidos que tenham obtido um mínimo de 3% do total de votos válidos em nível nacional na eleição geral precedente (ou municipal segundo corresponda).	Por força eleitoral
Brasil	Para a habilitação básica: partidos registrados perante a justiça eleitoral. Para o financiamento proporcional são elegíveis os partidos que tenham obtido 5% nas últimas eleições, distribuído entre vários estados (5% dos votos válidos na última eleição da câmara de deputados. Esses votos devem estar distribuídos em 1/3 dos estados, como mínimo, com 2% dos votos válidos em cada estado).	Misto (força eleitoral/eqüidade)
Colômbia	5% do total de votos válidos para eleições uninominais. Para a reposição dos gastos das eleições plurinominais (parlamentares e outras), os partidos devem alcançar pelo menos um terço dos votos obtidos pela lista que obtenha assentos com o menor dos resíduos.	Por força eleitoral
Costa Rica	Partidos que obtenham ao menos 4% dos sufrágios válidos em escala nacional ou partidos inscritos em escala provincial que obtenham como mínimo essa porcentagem na respectiva província ou elejam pelo menos um deputado	Por força eleitoral
Chile	Existe financiamento para todos os partidos e candidatos inscritos no serviço eleitoral.	Por força eleitoral
Equador	Partidos que tenham recebido ao menos o cociente de 0,04 dos votos válidos em eleições pluripessoais nacionais.	Misto (força eleitoral/eqüidade)
El Salvador	Ter a qualidade de contendor, para a qual se requer o registro e personalidade jurídica vigente. Não se fixa limite mínimo.	Por força eleitoral
Guatemala	Partidos que obtenham ao menos 4% do total de votos válidos emitidos nas eleições gerais. O cálculo é feito com base no escrutínio realizado na primeira eleição de presidente e vice-presidente da República.	Por força eleitoral
Honduras	Ter obtido um mínimo de 10 mil votos na cédula mais votada (presidente, Congresso Nacional, corporações municipais) na eleição anterior.	Por força eleitoral
México	2% do total de votos válidos emitidos em alguma das eleições ordinárias para deputados, senadores ou presidente da República. Para os partidos novos, constituídos depois de uma eleição, ter o registro legal.	Misto (força eleitoral/eqüidade)
Nicarágua	Obter ao menos 4% dos votos válidos nas eleições nacionais.	Por força eleitoral
Panamá	4% dos votos válidos de qualquer das 3 eleições: para presidente, legisladores e corregedores. Os candidatos independentes precisam ter alcançado o número de aderentes necessários a sua postulação para poder ser candidatos e ter acesso ao subsídio.	Misto (força eleitoral/eqüidade)
Paraguai	Estar devidamente constituído, organizado e funcionando, e estar em dia com a apresentação de contas perante a justiça eleitoral. Não se fixa limite mínimo.	Misto (força eleitoral/representação parlamentar)
Peru	Obter representação no congresso.	Misto (força eleitoral/eqüidade)
República Dominicana	Estar legalmente reconhecido e manter esse reconhecimento mediante a obtenção de um mínimo de 2% dos votos válidos nas últimas eleições presidenciais o ter representação no congresso ou na sala capitular.	Misto (força eleitoral/eqüidade)
Uruguai	-	Por força eleitoral
Venezuela	-	-