O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO BRASIL: NOTAS PARA O DEBATE SOBRE A REFORMA POLÍTICA[1]

CAMPAIGN FINANCING IN BRAZIL: NOTES FOR THE POLITICAL REFORM DEBATE

João Paulo Saraiva Leão Viana
Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
Professor Adjunto da Universidade Federal de Rondônia (UNIR).
joaopauloviana@hotmail.com

Jeison Giovanni Heiler
Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
Professor do Centro Universitário Católica de Santa Catarina.
jeisonheiler@gmail.com

Marcelo Barbosa Miranda Borel
Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).
marcelo.borel@gmail.com

Rodrigo Dolandeli dos Santos
Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
Professor Adjunto da Universidade Federal do Pará (UFPA).
dolandeli@gmail.com

1 O presente artigo, ainda que inédito, foi escrito em março de 2016, no calor dos acontecimentos políticos que culminaram no impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (PT), cinco meses depois. Nesse período, estávamos sob o impacto da decisão do STF que no ano anterior havia decidido pela inconstitucionalidade das doações de empresas no processo eleitoral. O seja, a eleição de 2016 seria a primeira desde a década de 1990 sem a movimentação dos recursos privados que sustentavam a maior parte do sistema de financiamento político de candidatos e partidos. Cabe ressaltar que, apesar dessas medidas, as eleições municipais de 2016 foram marcadas por inúmeras dúvidas acerca da lisura do processo. Diferentemente do que se esperava, a falta de transparência na prestação de contas e a prática do chamado "caixa dois" parecem ter aumentado, sem contar a enorme quantidade de candidatos ricos que puderam alimentar suas campanhas com recursos próprios, desequilibrando o processo eleitoral. O artigo foi escrito para dar conta desse período de incertezas, que de certa forma antecipamos. As consequências imediatas da privação de recursos empresariais, sem um desenho institucional adequado para regular o dinheiro na política, eram pouco animadoras para a democracia. Por isso, no texto buscamos tratar da intrincada agenda de reforma política no Congresso Nacional, visando as alternativas propostas que mobilizavam não apenas os interesses de agentes políticos e econômicos no parlamento, mas igualmente movimentos sociais e a opinião pública. Nessa publicação, optamos por deixar o texto sem as atualizações que seriam devidas, por considerarmos que o mesmo retratou satisfatoriamente as expectativas do período. De lá pra cá, uma mudança significativa ocorreu: a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em 2017. O fundo, já utilizado nas campanhas de 2018 e 2020, surgiu justamente para suprir a demanda por recursos eleitorais minguados com a vedação das doações empresariais. De todo modo, mais recursos públicos injetados no processo político, apesar de necessário, parece, até o momento, não agradar os contribuintes. Nesse sentido, em sintonia com o artigo escrito em 2016, destacamos que não basta apenas a substituição do dinheiro empresarial por recursos do estado. É preciso igualmente a adoção de medidas adicionais que tornem esse processo mais transparente e barato, e que haja maior controle social sobre estes recursos.

RESUMO: O objetivo deste artigo é abordar o financiamento de campanhas a partir do espaço que tem ocupado nas discussões acerca da reforma política desde o processo constituinte de 1988. Com o escopo de mapear as clivagens nas quais se trava este debate, apresentamos os problemas relacionados ao acesso aos recursos financeiros por partidos e candidatos, sob a abordagem de ao menos duas perspectivas distintas: a) no ponto de vista dos competidores (candidatos e partidos políticos), b) no ponto de vista dos financiadores (empresas privadas e cidadãos). Além disso, mostramos como o eixo da reforma política mudou em relação à proposta de financiamento público exclusivo.
PALAVRAS-CHAVE: Financiamento de Campanhas; Reforma Política; Sistema Político Eleitoral; Eleições.

ABSTRACT: The purpose of this article is to discuss campaign financing from space that has occupied in discussions of political reform since the constitutional process 1988. With the scope of mapping cleavages in which this debate rages present problems related to access to financial resources by parties and candidates, under the approach of at least two different perspectives: a) the point of view of the competitors (candidates and political parties), b) in view of the funders (entrepreneurs and citizens). In addition, we show how the axis of political reform has changed in relation to the proposal of exclusive public financing.
KEYWORDS: Campaign Financing; Political Reform; Political Electoral System; Elections.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, a Reforma Política se tornou uma agenda de debate recorrente no Brasil. Desde a promulgação da Constituição de 1988, passando pelo plebiscito de 1993 sobre a forma e o sistema de governo, até a aprovação, em meados da década de 1990, da Lei dos Partidos (9.096/1995) e da Lei das Eleições (9.504/1997), o aperfeiçoamento das instituições políticas esteve em destaque no debate político brasileiro. Tendência continuada na década seguinte com as Minirreformas Eleitorais de 2006, 2009, 2013 e 2015.

Dentre os temas principais em discussão, o financiamento de campanha certamente figurou como a questão mais inquietante na sociedade, em razão tanto do elevado volume de dinheiro envolvido nas eleições, quanto do papel das empresas neste processo. Os escândalos de corrupção, a falta de transparência e as distorções na competição política igualmente chamam a atenção, levando boa parte da sociedade a questionar as atuais regras do sistema eleitoral.

Neste sentido, o presente artigo se propõe a abordar o financiamento de campanhas e o seu lugar no debate sobre a reforma política. A partir da literatura especializada, o objetivo é analisar as principais propostas de alteração das normas vigentes, em particular as relacionadas à dinâmica de arrecadação de fundos para as eleições. Além disso, buscamos estabelecer uma pesquisa detalhada acerca das variáveis explicativas mais importantes da relação entre dinheiro e política.

Examinamos da mesma maneira como a participação dos cidadãos poderia representar uma mudança de paradigma na política brasileira. Discutimos que o incentivo à aproximação entre indivíduos, partidos e candidatos diversificaria as doações contrapondo o padrão concentrado

do financiamento empresarial. Este seria um passo significativo para a redução da influência de interesses econômicos no processo decisório.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira levamos em conta o ponto de vista dos competidores: candidatos e partidos políticos. Na segunda, analisamos a perspectiva dos financiadores: empresas privadas e cidadãos[2]. Na última parte, em meio à imprevisibilidade da conjuntura política recente, abordamos as alterações mais significativas nas regras eleitorais.

1 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NA PERSPECTIVA DOS COMPETIDORES

O grau de influência do dinheiro no jogo eleitoral é uma questão essencial da literatura especializada (NASSMACHER, 2000; BIETZEN, 2003; JOHNSTON, 2005; LEVITSKY & WAY, 2010; CORRADO *et al.*, 2010; SAMUELS, 2001). O dinheiro é decisivo para o resultado eleitoral? É possível apurar o peso do dinheiro nas campanhas? De quanto dinheiro estamos falando? Os custos das eleições têm aumentado?

Estas são as perguntas mais frequentes que surgem ao nos depararmos com a complexidade da relação entre dinheiro e política. A seguir, analisaremos uma a uma destas questões.

1.1 QUANTO CUSTAM AS ELEIÇÕES?

Em um dos mais recentes trabalhos sobre o custo das eleições no Brasil, Speck (2012) enumera uma série de pontos importantes. Em primeiro lugar, o autor demonstra que as doações têm origem e destinos concentrados: "a política é financiada por poucos atores, e as empresas são responsáveis por mais da metade do volume dos recursos, provenientes de um grupo muito restrito de doadores" (SPECK, 2012, p. 75). Em seguida, mostra que, no total, o volume de dinheiro gasto com as campanhas proporcionais é consideravelmente menor do que as campanhas majoritárias. As campanhas para Senador, Governador e Presidente consomem, juntas, um terço dos recursos investidos em campanhas, ao ponto que as eleições para Deputado – Federal e Estadual – são responsáveis por gastar os outros dois terços (SPECK, 2012, p. 74)

Outro ponto importante é que os eleitos arrecadam muito mais do que aqueles sem sucesso eleitoral. Nesse sentido, o autor descreve que os Deputados Estatuais e Federais "eleitos receberam várias vezes o valor médio dos demais concorrentes" (SPECK, 2012, p. 67).

Sobre o papel do empresariado, o pesquisador relata ainda que 18 mil empresas doaram recursos no Brasil nas eleições de 2010. A concentração do financiamento de campanha ficou evidenciada pelo fato de apenas 64 empresas terem doado mais do que R$ 10 milhões, enquanto cerca de metade das doações ficaram abaixo de R$ 100 mil.

2 Talvez a obra mais emblemática nesta perspectiva seja "*Voting with dollars: A new paradigm for campaign finance*. New Haven & London:Yale University Press, 2002" na qual Bruce Ackerman e Ian Ayres inauguram uma nova abordagem paradigmática sobre a relação conflituosa entre dinheiro e democracia, com a tese do *"Patriot dollars"*.

Para responder esta pergunta observamos inicialmente o Quadro 1. Os dados organizados pela Transparência Brasil dizem respeito ao volume de dinheiro mobilizado por todas das candidaturas no país, considerando todos os cargos, no país entre 2002 e 2014.

Quadro 1 – Evolução do financiamento eleitoral – todos os cargos – 2002-2014

Ano	Doações a candidatos	Doações a comitês/diretórios*	Total de doações	Custo do voto
2002	R$ 678.372.927	R$ 114.174.005	R$ 792.546.932	R$ 1,30
2004	R$ 1.080.994.664	R$ 312.227.752	R$ 1.393.222.416	R$ 6,83
2006	R$ 1.514.190.740	R$ 214.851.837	R$ 1.729.042.577	R$ 3,05
2008	R$ 2.100.058.975	R$ 412.347.174	R$ 2.512.406.149	R$ 11,79
2010	R$ 3.223.126.295	R$ 443.478.895	R$ 3.666.605.190	R$ 5,53
2012	R$ 3.977.057.221	R$ 650.154.101	R$ 4.627.211.322	R$ 20,61
2014	R$ 4.341.740.868	R$ 473.964.921	R$ 4.815.705.789	R$ 7,90

***** Descontadas de doações realizadas a candidatos e outros comitês.
Fonte: Às claras <www.asclaras.org.br>.

Em 2002 o custo das eleições gerais era R$ 1,30 e pulou para R$ 7,90 na campanha de 2014. Já para nas eleições municipais de 2004 o custo do voto era R$ 6,83 e chegou a R$ 20,61 em 2012. Verificamos, portanto, que o custo do voto é muito maior para as eleições municipais. No entanto, consideramos igualmente necessário observar a desvalorização da moeda nesta década para constatar a elevação das receitas de campanha.

Ressaltamos que a elevação dos gastos pode ser resultado de outros fatores para além do mero encarecimento das campanhas. É comum associar o aumento dos gastos declarados com a diminuição do caixa dois em razão do aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas (SPCE) que esta tendência indica um declínio do "caixa 2" em razão do aperfeiçoamento do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE). Desde 2002, o TSE vem investindo na fiscalização sistematizando e disponibilizando ao público tanto as receitas, quanto as despesas dos candidatos e partidos políticos nas eleições.

Por outro lado, em termos comparativos, abordando o caso norte-americano, Thomas Stratmann (2005) demonstra que naquele país – onde há maior transparência nos dados e no acesso às informações referentes ao financiamento das campanhas eleitorais e às prestações de contas dos partidos e candidatos – também registrou-se um incremento do custo das campanhas eleitorais[3].

3 In the past decade, campaign contributions and campaign expenditures have been growing rapidly. In 1996, the race for the White House cost President Bill Clinton and Republican challenger Senator Robert Dole $80 million altogether. Four years later, candidates George W. Bush and Albert Gore spent $307 million campaigning for the presidency and in 2004 the expenditures of incumbent Bush and his Democratic opponent, Senator John Kerry, summed to more than $550 million. The last figure does not include spending by advocacy groups and political parties; including them raises total spending in the 2004 US presidential election to $1.2 billion. The growth in spending is less dramatic, but still worthy of notice, in races for the US Congress. In the 1989–1990 election cycle, candidates running for the US Senate and the US House of Representatives spent $283 million, whereas they spent $670 million in 2003–2004. In real dollar terms, this translates into a 64% increase in congressional campaign spending over a 14-year period. Across all US elections in 2004, the grand total spent is estimated to be about $4 billion. (STRATMANN, 2005, p. 135)

1.2 O DINHEIRO É DECISIVO PARA O RESULTADO ELEITORAL?

A reprodução de clichês, tais como "*The best congress money can buy*" (SORAUF, 1992), traduzem a impressão corrente de que o dinheiro compra eleições. Pesquisadores têm empreendido análises cada vez mais sofisticadas para responder esta questão (SAMUELS, 2001; MANCUSO, 2015; SPECK, 2012; CERVI, 2009; SANTOS, 2012; PEIXOTO, 2012). A literatura especializada, particularmente a norte-americana, tem investido na desconstrução desta noção[4].

O argumento de Jacobson (1978) é um dos mais importantes nessa direção. No trabalho "*The Effects of Campaign Spending in Congressional Election*" ele empiricamente contesta o argumento de que o efeito dos gastos de campanha é o mesmo para todos os candidatos. Segundo esta perspectiva, os *incumbents*[5] obtém um retorno marginal decrescente do financiamento de campanha, ou seja, a partir de determinado limite o efeito do dinheiro sobre a sua votação é menor se comparado ao desempenho dos *challengers*:

> *The evidence is strongest for the 1972 House elections; the amount spent by incumbents had little apparent effect on the probability they would be remembered; the expected gain is only .02 as spending increases from $0 to $160,000 whereas awareness of nonincumbents more than doubles over the same range of expenditures. Those few nonincumbents fortunate enough to spend over $150,000 were as likely to be remembered as incumbents*[6]. (JACOBSON, 1978, p. 482)

Desta forma, os achados de Jacobson (1978, p. 472) dão conta de que "*ignoring other factors, the more incumbents spend, the worse they do*". Em outras palavras, os gastos de campanha não têm a mesma consequência para *challengers* e *incumbents*, ou seja, *o dinheiro não fala por si*.

Jacobson (1978, p.472) constatou a existência de uma relação proporcional entre gastos de *challengers* e *incumbents*: "*Incumbents are apparently able to adjust their level of spending to the gravity of a specific challenge; they spend more when challengers spend more, less*

4 O presente artigo despe-se, absolutamente, da pretensão de empreender qualquer análise comparativa do financiamento de campanhas entre distintos países. A literatura norte-americana citada neste artigo deve-se unicamente a dois motivos em especial: a) dado o problema de multicolinearidade entre dinheiro e votos, apresentado pela primeira vez pelo norte-americano Jacobson (1978), questão que não pode ser olvidada no nosso entendimento e, b) porque é nos Estados Unidos da América que o dinheiro tem se convertido em uma nada desprezível [e nova] forma de participação política. Neste país, de acordo com Speck (2010, p. 16), a maior parte do financiamento direto de campanhas advém de doadores individuais. Padrão muito distinto do brasileiro, baseado em doações privadas efetuadas por empresas e, consequentemente na pequena participação dos cidadãos. No Brasil "empresas são responsáveis por mais da metade do volume dos recursos, provenientes de um grupo muito restrito de doadores". (SPECK, 2012, p. 75)

5 Incumbents são os titulares do cargo, podem ser traduzidos como veteranos ou candidatos reelegíveis. Challengers, por sua vez, são os desafiantes.

6 A evidência é mais forte para as eleições do Congresso americano de 1972, o montante gasto pelos incumbentes teve pouco efeito aparente sobre a probabilidade de que seriam lembrados, o ganho esperado foi de apenas 0,02 quando a despesa aumenta de U$ 0 a U$ 160 mil dólares ao passo que a lembrança dos não-incumbents mais do que duplica em relação à mesma gama de gastos. Aqueles poucos não-incumbents afortunados o suficiente para gastar mais de U$ 150.000 tinham a mesma probabilidade de ser lembrados como titulares. O autor se refere aqui ao resultado de *surveys* que foram aplicados mensurando se o eleitor lembrava do candidato, incumbent ou não-incumbent, relacionando essa lembrança aos gastos.

when challengers spend less". Além disso, afirma o autor, os desafiantes atraem contribuições em função da sua expectativa de vitória: "*challengers are expected to attract contributions in proportion to their probability of being elected, which is here approximated by their expected vote, itself of course related to the actual vote*". (JACOBSON, 1978, p. 475).

A partir desta afirmação, estabeleceu-se aquela que será a grande aporia entre os estudiosos do tema. É o dinheiro que determina votos ou a probabilidade de votos é que atrai dinheiro?

> *Or, from a slightly different perspective, campaign spending may help win popular support, and thus votes, but characteristics that also help to attract votes-personal charm or "charisma," political skill and experience should also ease the job of fundraising. Candidates who are well known and who have political experience (and thus a greater likelihood of success) raise money more easily, spend it, thereby further increasing their popularity (and chances for victory), acquiring in consequence even more money, and so on-the ultimate payoff coming in the form of additional votes on election day.* (JACOBSON, 1978, p. 476)

Claramente, Jacobson sustenta que a relação entre gastos de campanha e candidatos envolve uma causação recíproca: "*Candidates who are well known are able to raise more money, which, spent judiciously, increases their renown even further*" (JACOBSON, 1978, p. 480). Assim, por mais que as pesquisas empíricas demonstrem a existência de um impacto significativo da variável financeira sobre o resultado eleitoral, esta "pedra no sapato" representa um desafio metodológico aos pesquisadores.

De todo modo, essa perspectiva não invalida o peso do dinheiro sobre o sucesso eleitoral, mas nos apresenta alternativas para compreender as razões pelas quais os doadores financiam campanhas. Cabe ressaltar, portanto, que a replicação desta lógica ao caso brasileiro deve levar em conta outros elementos (PEIXOTO, 2012; SAMUELS, 2001). Pois, ao contrário do modelo majoritário dos EUA, no Brasil o sistema eleitoral proporcional impacta profundamente os incentivos sobre a reeleição dos congressistas[7].

1.3 É POSSÍVEL APURAR O PESO DO DINHEIRO NA DISPUTA ELEITORAL?

Estabelecer a direção da causalidade entre dinheiro e voto, como vimos anteriormente, é uma lacuna da literatura. Por outro lado, estimar a sua correlação tem sido o caminho mais utilizado nas pesquisas.

Em trabalho recente, Speck e Mancuso (2013) desenvolveram um modelo de análise que abrangeu as 5.559 prefeituras no Brasil, incluindo a trajetória política dos candidatos, o gênero, a

7 Peixoto (2012, p. 18) pontua algumas das principais diferenças entre os sistemas eleitorais brasileiro e norte-americano: Todavia, no caso brasileiro inexiste o aspecto fundamental para que ocorra a causalidade mútua: a previsibilidade do sucesso/fracasso do candidato. Como já dito anteriormente, as eleições legislativas no Brasil são exemplos inversos do que ocorre nas eleições americanas, dada (1) a estrutura do sistema proporcional de lista aberta (2) com coligações eleitorais, (3) as altas magnitudes dos distritos, (4) o grande número de competidores, e, por conseguinte, (5) a inexistência de pesquisas eleitorais precisas e confiáveis são fatores que dotam as eleições legislativas brasileiras de uma alta imprevisibilidade.

sociografia eleitoral (tamanho dos municípios), apurando de forma diferenciada cada uma dessas variáveis. Os autores demonstram que, "quanto mais recursos o candidato tiver para tocar sua campanha, maior sua chance de obter votos e vencer as eleições" (SPECK e MANCUSO, 2013, p. 110). Eles identificaram o volume de R$ 10 mil reais como a linha de corte para que ocorra um maior efeito do financiamento sobre o desempenho eleitoral. Em termos de *peso* final do dinheiro, os autores apuraram que:

> Controlando-se o efeito das demais variáveis, o aumento de um real na despesa efetiva por eleitor aumenta, em média, em 3,2% a chance de êxito de candidatos a prefeito de municípios pequenos; em 6,6% a de candidatos de municípios pequenos-médios; em 9% a de candidatos de municípios médios; em 13,6% a de candidatos de municípios médios-grandes; e em 16,3% a de candidatos dos municípios maiores. (SPECK e MANCUSO, 2013, p. 120)

Nas eleições de 2008, Heiler (2011) calculou o impacto do dinheiro nas eleições para câmaras de vereadores em 12 municípios de Santa Catarina. Naquele modelo as variáveis incluídas foram: a) *características individuais* dos candidatos (idade, sexo, ocupação, patrimônio, estado civil, naturalidade, escolaridade); b) *fatores políticos* (força partido no município de disputa, partido, reeleição, coligação partidária); e c) *econômicas* (gastos de campanha). Os resultados foram controlados também pelo tamanho do município. O autor apurou que:

> i) para o conjunto dos 12 municípios da amostra a razão de chances dos candidatos situados na 4ª faixa de gastos (os 15% de candidatos logo acima do 3º quartil) as possibilidades de êxito representavam 13 vezes as chances dos candidatos com menores gastos; já entre os candidatos situados na faixa dos 10% de maiores gastos a razão de chances é de 30,4 vezes em relação aos candidatos que menos gastaram (situados na faixa dos 25% de menores gastos). ii) no conjunto de municípios médios e grandes, na mesma comparação, a razão de chances passa a ser de 17,6 na 4ª faixa e de 44 vezes na última faixa de gastos. iii) no conjunto de municípios pequenos e muito pequenos, a razão de chances é menor, mas ainda expressiva: 6,3 na 4ª faixa e de 26 vezes na última faixa de gastos (HEILER, 2014, p. 167).

Peixoto (2012), com respeito às eleições de 2002 para deputado estadual e federal, constatou que, quanto maior a competição eleitoral, as despesas de campanha dos partidos também se elevam. Por sua vez, os gastos partidários, segundo o autor, incrementaram a proporção de votos. Utilizando o modelo de análise OLS mais simplificado que o anterior, Peixoto (2012) incluiu as variáveis explicativas Unidade da Federação (UF), Gênero, Profissão e Escolaridade e gastos (ou receita), indicando que:

> Se mantidas constantes todas as características individuais dos candidatos, pode-se afirmar que: para o aumento de 1% nas despesas dos candidatos (variável explicativa independente), espera-se um crescimento de 0,65% no percentual de votos dos candidatos a Deputado Estadual e 0,62% nos candidatos a Deputado Federal (variáveis explicadas–dependentes) (PEIXOTO, 2012, p. 21).

Assim, o autor demonstrou que o impacto do dinheiro na política pode ser mensurado, indicando um percurso fértil a ser trilhado pelos pesquisadores da área.

2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NA PERSPECTIVA DOS FINANCIADORES

Nesta seção discutimos o ponto de vista dos atores que financiam as campanhas em duas partes: a) financiamento privado de empresas ou grupos econômicos e b) financiamento privado de cidadãos.

2.1 FINANCIAMENTO PRIVADO DE EMPRESAS OU GRUPOS ECONÔMICOS

Para se apresentarem aos eleitores, partidos e candidatos arrecadam fundos junto a doadores. Entretanto, quando se pensa no financiamento empresarial é quase inevitável imaginar o impacto direto dos interesses econômicos no comportamento dos candidatos eleitos. Esse alerta é feito de forma contundente por Manin, Przeworski e Stokes (2006):

> Presumidamente, se Philip Morris Co. Inc. contribui em 1996 com mais de US$ 2.5 milhões para o Comitê Nacional Republicano (New York Times, 28/01/1997, p. 3) deve ter esperado pelo menos US$ 2.5 milhões em favores; de outra forma seus dirigentes poderiam ter sido despedidos pelos acionistas. (MANIN *et al.*, 2006, p. 113)

Nestes termos, Mancuso (2015) fez um levantamento da literatura nacional acerca dos determinantes do financiamento eleitoral, particularmente das pesquisas empíricas. Ao abordar o que estamos chamando aqui de *perspectiva dos financiadores*, o autor traçou duas formas de compreendê-la: i) *benefícios para financiadores* e ii) *determinantes do investimento eleitoral*.

2.1.1 COMO OS DOADORES PODEM SE BENEFICIAR?

O financiamento político pode vir a ser compreendido enquanto uma variável explicativa das vantagens obtidas pelos doadores. Neste caso, o desempenho dos financiadores, especialmente das empresas privadas, resultaria da alocação de recursos investidos nas eleições.

Mancuso (2015) sintetizou os principais benefícios empresariais pesquisados na literatura nacional: a) acesso ao financiamento de bancos públicos, sobretudo o BNDES); b) obtenção de contratos com o governo; c) desempenho econômico (aumento do valor de mercado do estoque de ações) das empresas que financiam campanhas; d) proteção comercial (desvios da Tarifa Externa Comum – TEC – do Mercosul); e) benefícios tributários; e f) benefícios obtidos de forma ilícita (segundo informes divulgados na imprensa).

Além destes, Speck (2012) elencou uma série de outros benefícios que contemplariam os interesses dos financiadores. Tanto o Executivo, quanto o Legislativo podem proporcionar vantagens, tais como a preferência em processos de fiscalização e o favorecimento em decisões políticas, além de licitações em obras públicas e a aprovação de projetos.

2.1.2 O QUE EXPLICA O FINANCIAMENTO ELEITORAL?

Aqui, as doações tornam-se a variável dependente. Passamos a identificar e analisar os determinantes do financiamento de campanha. Neste sentido, Mancuso (2015) identificou três pontos: a) *político* (participação na base de apoio governista no congresso nacional), magnitude do distrito eleitoral, trajetória política do candidato, número de filiados ao partido na UF, pertença ao partido da situação na UF e influência das pesquisas de opinião); b) *econômico* (setores e segmentos da economia, nível de associativismo, peso econômico do distrito eleitoral, PIB *per capita*, urbanização, coeficiente de *Gini*, presença transmissoras de TV); e c) *gênero*.

O autor ressaltou que, apesar do grande número de variáveis mobilizadas e dos achados da literatura, há um amplo espaço para desenvolver pesquisas que expliquem as diversas questões ainda em aberto. Como se dá a tomada de decisão? Quem toma a iniciativa? Quais critérios são utilizados para escolher o financiado? Qual a dimensão do "investimento eleitoral" bem-sucedido? São algumas das lacunas da pesquisa empírica.

2.1.3 OS FINANCIADORES NA LITERATURA INTERNACIONAL

Nos Estados Unidos o financiamento de empresas é proibido pela legislação desde a *Lei Tilman* (1905), quando o presidente Theodore Roosevelt restringiu o dinheiro privado dos "*fat cats*". Na ocasião, as empresas, bancos públicos e mesmo os sindicatos foram proibidos de contribuírem com as campanhas de candidatos (SPECK, 2012).

Atualmente o financiamento político naquele país é regulado pela Lei Federal de Campanhas Eleitorais (FECA), em vigor desde 1971. Esta legislação foi revisada seguidamente nos anos de 1974, 1976 e 1979, assim como em 2002 por meio da Lei de Reforma da Campanha Bipartidária (BCRA).

Todavia, é preciso sempre ter em perspectiva que as restrições institucionais ao financiamento privado, não necessariamente impedem que o dinheiro na política, como água, escoa para algum lugar (ISSACHAROFF & KARLAN, 1999; DUSCHINSKY, 2002). Deu-se assim, portanto, a institucionalização dos PAC's (*Polictical Action Committee*), que acabaram por englobar comitês representativos de determinados grupos de interesse, inclusive econômicos. Empresas, sindicatos e outras organizações, embora proibidos de contribuírem diretamente, tomam a iniciativa de fundar PACs, solicitando doações de seus associados, empregados ou filiados:

> Por exemplo, o PAC *National Beer Wholesalers Assn Contributors* levanta recursos para representar os interesses dos atacadistas da indústria de cerveja. Esse comitê arrecadou, no ciclo 2008, mais de US$ 3,28 milhões, o que o torna um dos mais poderosos em termos financeiros. Essas contribuições provieram de 1.647 doadores (SPECK, 2012, p. 23).

Os estudos que buscam compreender os determinantes do financiamento político nos EUA, inevitavelmente tratam das doações repassadas aos PACs, indiretamente pelas empresas.

A título de exemplo, o trabalho de La Raja e Wiltse (2012) descreve o papel seletivo dos políticos em busca de financiadores "*depending on the electoral environment*" (GRANT & RUDOLPH, 2002) ou "*candidates activate the most ideological elements in the donor population*". Essas pesquisas concluem que doadores ideológicos são procurados em maior proporção justamente por se inclinarem à escolha de um lado no processo eleitoral.

Outro exemplo é o trabalho de Welch (1982) que explora as relações de "*exchange involving economic interest groups and candidates (for a legislature)*" (WELCH, 1982, p. 479). Ele analisou como as contribuições podem ter sido tanto recompensas a congressistas por favores no passado, quanto investimento para agradar parlamentares que futuramente podem ser aliados. O autor, apesar das ressalvas quanto à possibilidade de generalização de seus resultados, constatou a existência de reciprocidade entre membros do congresso e PACs, evidenciada pela associação do setor do leite "*[...] with congressmen who received PAC contributions in 1974 having been more likely to vote for higher milk price supports in 1975 and those who voted in favor tending to have received larger contributions from the dairy PACs in 1976*" (WELCH, 1982, p. 493).

2.2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA PELOS CIDADÃOS

O dinheiro na política comumente é atrelado à ideia de corrupção e de favorecimento a interesses privados. Não por acaso, inúmeros são os episódios que envolvem atores políticos e o uso indevido de cargos públicos. Contudo, uma série de pesquisas tem procurado compreender de maneira mais apurada um outro aspecto: a participação política do cidadão (SHIELDS e GOIDEL, 2000; ACKERMAN & AYRES, 2002; GIMPEL; LEE & PEARSON-MERKOWITZ, 2008; LEVITSKY & WAY, 2010; LA RAJA & WILTSE, 2012). Shields e Goidel (2000) destacam a dimensão participacionista do dinheiro, denominada de *checkbook*.

Os testes realizados por Shields e Goidel (2000) indicaram pouca mudança sistemática nas taxas de contribuição das pessoas situadas na categoria de menor de renda, apesar das reformas realizadas na década de 1970 destinadas a incentivar o *checkbook*:

> *[...] our analysis speaks to the question of campaign finance reform. Reforms made in the early 1970s aimed at expanding the base of contributors by reducing limits on individual contributions apparently had little influence on increasing the contribution rates of those at the middle- and lower-income levels* (SHIELDS E GOIDEL 2000, p. 229).

Um dos estudos mais conhecidos nesta perspectiva é "*Voting With Dollars*" de Bruce Ackerman e Ian Ayres (2002). O trabalho dos autores representa uma ruptura paradigmática na forma como o dinheiro pode ser encarado na política. Assim, o velho paradigma seria representado por três elementos: i) *Money is garbage for democracy*; ii) *Public subsidized for campaigns reduce or eliminate the flood of private money*; iii) *Full publicity for all contributions*.

Já o novo paradigma, substituiria a tríade acima pelos seguintes pontos: i) substituição dos subsídios públicos de campanha (centralizados), por "*patriot dollars*" (descentralizados); ii) rejeição da divulgação completa de contribuições privadas em favor da doação secreta realizada pelos cidadãos; iii) rejeição do controle abrangente sobre o dinheiro privado em favor de restrições seletivas, impostas apenas como último recurso.

Para os autores, "*Patriot Dollars*" seriam um tipo de subsídio público não repassado diretamente aos partidos ou candidatos, mas sim direcionado *pelos próprios cidadãos* aos atores políticos de sua preferência. Speck (2010) traduziu bem esta ideia ao propor a distribuição de *vouchers* subsidiados os eleitores, que, por sua vez, redistribuiriam estes recursos aos seus candidatos. Estas doações seriam de valores pequenos, R$ 50,00, por exemplo, justamente para evitar a concentração de financiamento.

"*Why do so few Americans donate money to political actors?*" é a pergunta por meio do qual Grant e Rudolph (2002) buscaram esclarecer alguns pontos do financiamento cidadão, característico das eleições nos EUA. Os autores retrataram as diferenças de engajamento financeiro do indivíduo com base nos incentivos proporcionados pela solicitação sistemática de contribuições financeiras (GRANT E RUDOLPH, 2002, p. 32). Os autores constataram que dentre aqueles eleitores que foram solicitados a contribuir, 1/3 concordou em fazer a doação. Para os que efetivamente contribuíram, a taxa de solicitação foi de 85%. Assim, a interpretação de Grant e Rudolph (2002, p. 40) é a de que "*Solicitation clearly matters*", ou seja, a solicitação feita por partidos, grupos ou candidatos, importa para a efetivação da contribuição financeira cidadã.

A despeito das profundas diferenças dos sistemas políticos de EUA e Brasil, desta experiência pudemos constatar potenciais formas de participação política não exploradas no modelo brasileiro. Embora, também seja preciso observar o caráter restrito do engajamento nos EUA, tendo em vista que apenas cerca de 10% da população norte-americana contribuíram com as campanhas (SORAUF, 1992; GRANT & RUDOLPH, 2002). Além disso, boa parte destas doações são repassadas aos PACs, restando ainda sérias dúvidas sobre quais fatores levam à participação cidadã deste tipo de financiamento político.

3 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NA REFORMA POLÍTICA

Não obstante o caso brasileiro, escândalos decorrentes do financiamento de campanhas eleitorais surgem igualmente em outras democracias. Dessa forma, certamente o dinheiro na política se tornou um assunto delicado em todas as democracias modernas.

No Brasil, esta questão emerge com um dos pontos mais polêmicos e complexos do atual debate sobre a reforma política. Como pontuado por Bruno Reis: "De fato, é difícil imaginar tema mais relevante, mais árido, menos estudado e mais central à nossa conjuntura política que o financiamento de campanhas eleitorais" (REIS, 2007, p. 96).

Speck (2006, p. 153-156) elencou três principais preocupações derivadas do fraco controle social acerca do dinheiro na política: a) a igualdade de disputa proporcionada pelo sistema eleitoral; b) a igualdade do voto; e c) a própria ideia de representação.

O primeiro ponto reflete a possibilidade de a competição política ser distorcida pela influência de recursos financeiros nas eleições:

> Na primeira variante a acusação se refere ao encarecimento das campanhas eleitorais como indicador de uma crescente manipulação do eleitorado pelas modernas técnicas de propaganda e comunicação. O objetivo da diminuição da importância do dinheiro na política coincide entre os partidos políticos e seu eleitorado. A mera influência do dinheiro é vista como maléfica sobre o processo eleitoral. A segunda variante dessa mesma preocupação com o processo eleitoral diz respeito a distorção da competição eleitoral a partir da distribuição de recursos. (SPECK, 2006, p. 154)

A assimetria das condições de disputa é evidenciada pelo acesso desigual dos candidatos aos recursos privados. Uma parcela mínima de candidaturas detém enorme poderio econômico em comparação às demais. Além disso, muitas vezes recursos públicos são também utilizados de maneira indevida.

A sugestão oferecida por muitos estudiosos é a limitação das doações e a proibição de certas fontes, tais como, organismos internacionais e empresas concessionárias de serviços públicos. Da mesma forma, a elevação de recursos públicos para custear campanhas necessitaria de garantias ainda maiores de transparência e de controle sobre as prestações de contas eleitorais.

No que se refere à igualdade do voto, este segundo ponto alertado por Speck (2006) nos faz pensar sobre a violação da própria soberania popular pelo financiamento político. O princípio de que todo o poder emana do povo, exercido igualitariamente através do voto, fica em risco, uma vez que "*em sistemas de financiamento político sem regulação o cidadão tem capacidade muito desigual de aportar recursos para campanhas eleitorais*" (SPECK, 2006, p. 155). Diante dessa realidade, propostas de financiamento público, direto ou subsidiado, surgem como alternativa.

A terceira crítica está vinculada à dependência econômica dos candidatos. Dessa forma, a representação política, compreendendo-a enquanto um pilar do interesse público, torna-se fragilizada. Este cenário de influência do poder econômico "poderá se expressar na futura concessão de favores, vantagens ou na representação privilegiada de interesses" (SPECK, 2006, p. 155).

No entanto, o financiamento privado de campanha não necessariamente leva a uma distorção do processo eleitoral. As pequenas doações privadas de cidadãos diversificam as preferências eleitorais na sociedade, podendo trazer benefício ao sistema político.

3.1 O SISTEMA POLÍTICO E AS MINIRREFORMAS ELEITORAIS

O sistema político brasileiro tem sido objeto de um polêmico e intenso debate, não apenas acadêmico, acerca de sua institucionalização e capacidade de consolidar o regime democrático. Na ciência política brasileira, a discussão que se seguiu, majoritariamente institucionalista, orientou-se em torno do "Presidencialismo de Coalizão" (ABRANCHES, 1988; SANTOS, 2008; RENNÓ, 2006; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Este arranjo institucional combina um

sistema de governo presidencialista com o federalismo e o multipartidarismo, cujas principais críticas detalhamos a seguir.

A crítica central diz respeito à formação e manutenção das coalizões de governo, uma vez que a estabilidade do sistema dependeria mais das habilidades das lideranças políticas do que dos incentivos institucionais (RENNÓ, 2006). Os interesses individuais seriam mais decisivos do que os acordos programáticos entre os partidos. Ou seja, o sistema estaria menos orientado às instituições do que à posição dos atores no jogo político.

Por outro lado, pondera-se que a "coalizão" seja a característica histórica da dinâmica política brasileira. A despeito das inúmeras considerações, o processo decisório nacional seria bem coordenado, revelando uma inegável estabilidade e previsibilidade, garantidas pela atuação dos partidos na arena legislativa (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Durante a redemocratização, houve um claro incentivo institucional ao multipartidarismo. As restrições à formação de legendas eram encaradas pela maioria dos atores políticos como um resquício do autoritarismo militar. Para os críticos, o "caos" estava evidenciado pelas 22 candidaturas à presidência da República na eleição de 1989. Na ocasião, os dois maiores partidos do Congresso Nacional, PMDB e PFL, herdeiros do bipartidarismo ditatorial de ARENA e MDB, somaram menos de 5% dos votos com suas respectivas candidaturas, Ulisses Guimarães e Aureliano Chaves. Além disso, o recém-criado PRN, partido do presidente eleito Fernando Collor de Mello, possuía apenas 3% de cadeiras na Câmara dos Deputados.

Conforme Nicolau (2003), este resultado pífio das duas maiores legendas no pleito de 1989, além do plebiscito sobre formas e sistemas de governo realizado em 1993, representou alguns dos elementos decisivos para que a partir da década de 1990 a reforma política estivesse presente na agenda de importantes setores da sociedade brasileira.

No tocante às doações de campanha, o impeachment de Fernando Collor de Melo ocorrido em 1992 desnudou a prática do caixa-dois e do financiamento empresarial. O esquema financeiro liderado por PC Farias, então tesoureiro da campanha presidencial de Fernando Collor, infringiu a legislação da época que vedava a participação das empresas nas eleições.

Como uma reação aos escândalos de corrupção deste período, emergiu um processo de pequenas reformas nas regras eleitorais (SPECK, 2005). Em meados da década de 1990 foram aprovadas a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (9.096/1995) e a Lei das Eleições (9.504/1997). A primeira, estabeleceu regras importantes tais como a distribuição e utilização do Fundo Partidário, e os procedimentos para a criação e fusão de novas agremiações. Já a Lei das Eleições diz respeito às normas referentes à utilização do HGPE, à prestação de contas eleitorais, ao financiamento de campanhas, dentre outros dispositivos de fiscalização.

Além desta legislação, também foi aprovada no período a Lei da Compra de Votos (9.840/1999), que teve iniciativa na sociedade e alcançou cerca de 1 milhão de assinaturas. Esse projeto vem funcionando como uma importante barreira a práticas ilegais no processo eleitoral[8].

8 De acordo com o MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – foram mais de mil mandatos cassados desde o ano 2000. Para maiores informações consultar o *site* do movimento: http://www.mcce.org.br/.

Um segundo ciclo de reações a escândalos de corrupção surgiu nos anos 2000, tendo novamente o caixa-dois do financiamento eleitoral como causa. O "Valerioduto", nome dado ao esquema financeiro operado por Marcos Valério, consistia em utilizar recursos eleitorais não contabilizados para o pagamento de "mesadas" a parlamentares aliados ao governo federal. Este esquema, conhecido como "Mensalão", veio à tona em 2005 durante o mandato presidencial de Lula (PT). Em entrevista dada à TV Globo, no auge do escândalo, o próprio presidente declarou que "caixa-dois, todo mundo faz" (CUNHA FILHO & COSTA JR., 2008, p. 193). Em seguida, praticado pelo mesmo operador Marcos Valério, foi descoberto o "Mensalão Tucano", que favoreceu em 1998 o governador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo (PSDB-MG).

Neste período, outras mudanças nas regras eleitorais foram realizadas, também como resposta à insatisfação popular com o quadro político. Em 2006 foi aprovada uma Minirreforma Eleitoral (11.300/2006). Algumas práticas clientelistas foram abolidas, tais como *showmícios*, distribuição de camisetas e brindes ou qualquer forma de proporcionar vantagem econômica ao eleitorado. Além disso, regras mais duras sobre a utilização da máquina pública durante as eleições foram aprovadas.

No âmbito do financiamento eleitoral, esta minirreforma estabeleceu a utilização de contas bancárias específicas, como a única forma de partidos e candidatos movimentarem suas receitas eleitorais, favorecendo uma fiscalização mais eficaz. Além disso, ficou obrigatória a divulgação na internet de relatórios de despesas de campanha.

Três anos depois outra Minirreforma Eleitoral foi aprovada (Lei 12.034/2009). Novamente houve pouco impacto nas regras eleitorais, das quais destacamos apenas a reserva de 5% da participação das mulheres nas direções partidárias. Quanto ao financiamento eleitoral, a nova legislação vedou as doações de todas entidades esportivas. Antes, apenas aquelas que recebiam recursos públicos eram impedidas. A inclusão do CNPJ dos fornecedores nos materiais de campanha também virou regra. Tivemos ainda neste período a aprovação da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010). Esta proposta de iniciativa popular vem contribuindo para impedir a eleição de políticos com histórico de condenações.

Em outro contexto político, mais uma vez as alterações das regras eleitorais reagiram à opinião pública. As gigantescas manifestações de junho de 2013 pressionaram todos os poderes políticos, especialmente o Executivo e o Legislativo. Como resultado dessa insatisfação foi aprovada a Minirreforma Eleitoral de 2013 (Lei 12.891/2013). Entretanto, à medida que as mobilizações esfriaram, as alterações mais significativas foram deixadas de lado. Assim, destacamos desta legislação apenas o impedimento da substituição de candidatos cassados na véspera da eleição (art. 13).

Por outro lado, sobre a prestação de contas eleitorais, esta nova legislação proporcionou restrições mais específicas sobre as despesas de campanha. O aluguel de veículos ficou fixado em 20% da receita do candidato e os gastos com alimentação em 10%. Da mesma forma, as despesas com pessoal foram restritas: a) nos municípios abaixo de 30 mil habitantes o candidato poderá contratar até 1% do eleitorado como cabo eleitoral; b) no restante das cidades podem acrescer 1 cabo eleitoral a cada 1 mil eleitores que o local tiver acima de 30 mil habitantes.

Por fim, em outro momento político conturbado, um novo conjunto de regras eleitorais foi aprovado. Conduzida em meio a profundo enfraquecimento do poder de agenda do Executivo, face à crise econômica do país e à impopularidade da presidente Dilma Rousseff (PT), a Minirreforma Eleitoral de 2015 (Lei 13.165/2015) estabeleceu mudanças significativas. Por exemplo, para aqueles que pretendem se candidatar, o prazo para a filiação partidária reduziu 6 meses antes do pleito eleitoral. Também foi diminuído o período de transmissão do HGPE de 45 para 35 dias. Além disso, o sistema de sobras das eleições proporcionais foi alterado. A partir da próxima disputa, somente será eleito o candidato que alcançar o mínimo de 10% do quociente eleitoral.

Sobre o financiamento de campanha novos limites de gastos foram estabelecidos. O teto das despesas foi fixado em 70% do maior gasto declarado para o cargo na eleição anterior, caso a campanha tenha tido turno único. Nos locais onde houve segundo turno, esse limite passa a ser de 50%.

Fora o âmbito das legislações aprovadas, em seguidas reviravoltas, o processo decisório nacional expressou cristalinamente o posicionamento e os interesses dos atores políticos, particularmente quanto às alterações das regras do financiamento eleitoral. Tal dinâmica mobilizou não apenas a desgastada relação recente entre Executivo e Legislativo, mas sobretudo o papel do Judiciário. Ao final desta seção detalharemos este processo que culminou com a proibição das doações empresariais.

3.2 DO FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO AO FIM DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS

O acúmulo do debate sobre a reforma política nas últimas duas décadas não deixa dúvida sobre como o poder econômico, particularmente das grandes empresas, representa mais uma barreira do que um incentivo à participação política. Neste sentido, a presente seção retrata como o financiamento público exclusivo de principal proposta da reforma política cedeu lugar à mobilização pelo fim das doações empresariais de campanha. Em seguida mostramos a necessidade de incentivar doações privadas dos cidadãos, fundamental para a participação política e engajamento social nas eleições.

3.2.1 FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO

O financiamento público exclusivo de campanhas encontra-se em debate há mais de uma década no Congresso Nacional. A proposta prevê, fundamentalmente, a vedação das doações de origem privada, tanto de pessoas jurídicas, quanto de pessoas físicas. O custo das campanhas seria pago unicamente pelos cofres públicos.

Neste processo, embora já tenham sido arquivados, os PL 4.593/2001, de autoria do Senado, e o PL 2.679/2003, proposta por uma Comissão Especial[9], influenciaram as proposições

9 Chamada de "Comissão Especial destinada a efetuar estudo em relação às matérias em tramitação na Casa, cujo tema abranja a Reforma Política".

legislativas que surgiram posteriormente, tais como, o PL 5.277/2009, de autoria do deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), e o PL 5.281/2009, do deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) (HEILER, 2011).

O Projeto de Lei 2.679/2003 previa o financiamento público exclusivo de campanhas, estipulando o valor de R$ 7,00 por eleitor para compor o Fundo Partidário. Esta quantia estaria bem acima dos atuais R$ 0,35[10], representando um gasto superior a R$ 900 milhões ao erário (REIS, 2007; CUNHA FILHO & COSTA JR., 2008).

Como lembraram Reis (2007) e Samuels (2001), sobre a proposta de Ibsen Pinheiro, apesar da elevação das despesas públicas, a despesa com as eleições, de uma forma geral, seria cerca de apenas 20% do que se gasta atualmente nas campanhas eleitorais brasileiras.

Nesse contexto, Reis, ao comentar o PL 2.679/2003, afirma:

> Idealmente, portanto, o financiamento público exclusivo deveria ser adotado acompanhado de uma série de medidas adicionais, destinadas a melhorar sensivelmente o controle sobre os recursos efetivamente empregados nas campanhas. E isso inclui desde a adoção de medidas como a instituição das listas fechadas (bem mais controláveis pelos tribunais eleitorais), um disciplinamento cuidadoso dos gastos admissíveis, a prestação de contas na internet durante a campanha e a adoção de punições mais severas aos transgressores (efetivamente adotadas no PL 2.679/2003, a começar pela derrubada total da lista), até a aprovação de um reforma bancária e tributária que induza à redução do volume de recursos ilegais em circulação no sistema (o que claramente está fora da discussão de qualquer reforma política) (REIS, 2007, p. 99).

O debate do financiamento público exclusivo de campanhas trouxe consigo a proposta de adoção do sistema de lista fechada pré-ordenada, na qual o partido elabora previamente a ordem dos candidatos e o eleitor vota na legenda. O argumento central gira em torno da ideia de que essa é a melhor maneira de controlar os recursos, visto que, seriam destinados unicamente aos partidos. Invés de concorrerem entre si, os candidatos fariam campanha para sua lista partidária. Sob a influência do PL 2.679/2003, o incorporou ambas as propostas (lista fechada e financiamento público).

No entanto, o PL 5.281/2009 proporciona a adoção da lista flexível pré-ordenada. A justificativa é que, segundo o autor do projeto, na cultura política brasileira o eleitorado está acostumado a votar em candidatos e não em legendas. Dessa forma, o eleitor poderia votar duas vezes: i) um voto na legenda, de natureza obrigatória, que consistiria na escolha da lista elaborada pelo partido; ii) um voto facultativo no candidato de sua preferência, que alteraria a ordem dos nomes da lista.

Inspirado na proposição de Ackerman e Ayres (2002), Speck (2010) propõe um outro mecanismo de financiamento no qual o eleitor poderia destinar recursos através de *vouchers* a partidos e candidatos de sua preferência. Assim, os cidadãos teriam participação direta na distribuição dos fundos públicos do "mercado político":

> Quem decide sobre a forma de distribuição de recursos é o cidadão. Cada eleitor recebe uma espécie de *voucher* de recursos públicos, que ele poderá alocar a cada ano no

10 Valor mínimo por eleitor definido pelo artigo 5º da Lei dos Partidos Políticos (Lei n° 9.096/1995).

> partido de sua escolha. O processo de alocação poderia ser implementado pela justiça eleitoral através dos sistemas de urnas eletrônicas. No início de cada ano, os cidadãos seriam chamados as urnas para alocar recursos aos partidos de sua preferência. Sendo assim, o cidadão não terá acesso a esse dinheiro em espécie, mas ele será soberano para decidir o seu destino. (SPECK, 2010, p. 12)

É sempre válido recordar que o atual sistema de financiamento de campanhas já conta com investimentos estatais, presentes tanto no Fundo Partidário, quanto no Horário Gratuito Político Eleitoral (HGPE). Abaixo, uma breve apresentação dos argumentos favoráveis e contrários à adoção do financiamento público exclusivo no Brasil.

3.2.1.1 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS AO FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

O financiamento público exclusivo de campanhas diminuiria a influência do poder econômico na política? Esta é a principal questão. Partindo do princípio de que empresas não poderiam financiar campanhas, teríamos uma diminuição drástica da interferência do poder econômico no processo decisório.

Em favor do financiamento público exclusivo de campanhas também pesa a maior democratização do acesso aos recursos, caso as regras de distribuição não concentrem os repasses em poucos partidos. Assim, as diversas agremiações poderiam levar suas propostas ao maior número de cidadãos (SAMUELS, 2001; NICOLAU, 2003). Nessa linha de raciocínio, Rial (2005, p. 103) argumenta que este modelo faria com que "os partidos e organizações políticas não se tornassem prisioneiros do mercado e até de grupos de interesses que operam à margem da legalidade".

Ressalta-se também o argumento de que haveria maior equilíbrio da competição eleitoral, pois as disputas ficariam mais baratas (SPECK, 2010). Há também a expectativa de redução da corrupção eleitoral e do "caixa dois" (NICOLAU, 2003), pois a utilização apenas do financiamento público facilitaria a fiscalização dos órgãos de controle.

Contudo, é claro que nenhuma desses benefícios está intrinsecamente atrelado à adoção do financiamento público, de forma que, para que se cumpram as expectativas de Rial, Speck e Nicolau, é necessário que o fundo partidário seja abastecido com um grande volume de recursos, que seja adotado um bom modelo distributivo para esse dinheiro, e que se crie um sistema forte transparência e de fiscalização das contas partidárias.

3.2.1.2 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS AO FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Os críticos do financiamento público exclusivo destacam que a adoção desse modelo não eliminaria o caixa dois. Como assinalou Samuels (2001), outras medidas necessitam ser adotadas para fortalecer a ação fiscalizatória do TSE.

Outro ponto importante a ser levado em conta é a redistribuição interna dos recursos públicos. Caso a lista de candidatos permaneça aberta, ou torne-se flexível, quem receberia mais dinheiro? Um puxador de votos seria contemplado com os mesmos valores que um candidato de "primeira viagem"? O fortalecimento de elites partidárias pode se acentuar com esse modelo (SAMUELS, 2001), prejudicando a renovação de quadros.

Rubio (2005) aponta um terceiro tópico que diz respeito à aprovação popular deste modelo de financiamento. Descontente com a baixa qualidade dos serviços públicos, a população tenderia a questionar um orçamento maior reservado a custear as campanhas eleitorais. Além disso, a autora pondera que não há comprovação empírica da redução de práticas corruptas nas eleições através do financiamento público.

O monopólio do financiamento estatal, de acordo com Speck (2010), poderia ainda tornar os partidos políticos completamente dependentes do Estado, cartelizando o sistema partidário (KATZ & MAIR, 1995).

Quadro 2 – Principais argumentos no debate sobre o financiamento público exclusivo campanhas eleitorais

ARGUMENTOS FAVORÁVEIS	ARGUMENTOS CONTRÁRIOS
Seria altamente democrático, posto que garantisse um nível mínimo de financiamento para todos os partidos. Todos os partidos teriam possibilidade de levar suas propostas a todos os eleitores. (SAMUELS, 2001, p. 284; NICOLAU, 2003, p. 9)	Partidos políticos se tornariam completamente dependentes do Estado em dois aspectos: poderia haver um descompromisso com os problemas da sociedade; e poderia haver uma dependência nociva relacionada a possíveis processos tendentes a suspender os recursos aos partidos em função de irregularidades. (SPECK, 2005, p. 155)
Rial (2005, p. 103) acrescenta ainda que o financiamento exclusivo seria a garantia de que "*os partidos e organizações políticas não se tornassem prisioneiros do mercado e até de grupos de interesse que operam à margem da legalidade".*	Distanciamento dos partidos em relação à população, problemas na administração dos fundos sob incumbência unicamente do governo e não em uma entidade independente, e o fato de que o emprego de dinheiro público não seria garantia como remédio contra a corrupção diante da ausência de comprovação empírica nesse sentido. (RUBIO, 2005, p. 10)[11]
Reduziria, teoricamente, o impacto direto dos interesses econômicos na política. (MANIN, *et all*, 2006, p. 113).[12]	Crença de que um dinheiro precioso seria desviado de fins mais nobres – a educação, a saúde, a segurança – para alimentar a atividade político-partidária (RIBEIRO, 2006, p. 78)

11 A autora na verdade cita o exemplo de países como a Alemanha no caso do chanceler Helmut Kohl, "Amigos de Fox" no México e operação "mãos limpas" na Itália em que o financiamento público não se mostrou como antídoto eficaz contra a corrupção.

12 Por outro lado, os autores embora reconheçam a relação problemática entre dinheiro e eleições, alertam que esse tipo de situação não seria coibido apenas com o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais.

ARGUMENTOS FAVORÁVEIS	ARGUMENTOS CONTRÁRIOS
Fortaleceria os partidos políticos brasileiros, porque eliminaria o esforço dos candidatos atrás do dinheiro dos interesses econômicos privados (SPECK, 2010, SAMUELS, 2001, p. 284).	Preocupação com o fortalecimento desmedido dos líderes partidários. Como e quem nos partidos políticos estaria incumbido de distribuir estes recursos de campanhas entre os candidatos. (SAMUELS, 2001, p. 385-6)
Aumentaria o nível decisório do voto, pois quando a campanha está sujeita ao dinheiro privado, o cidadão eleitor não tem acesso decisivo[13] a nenhum dos lados do mercado de recursos de campanha (não participa da oferta e demanda dos recursos*)* "*ficando cativo do interesse preferencial de uns poucos segmentos organizados da sociedade*" (MONTEIRO, 2007, p. 185).	Dúvidas sobre como saber quanto dinheiro o Estado distribuiria aos partidos e quem controlaria tal distribuição. Se o dinheiro, por exemplo, fosse escasso, talvez a medida acabasse por estimular e não coibir o famigerado uso do caixa dois[14]. (SAMUELS, 2001, p. 385-6)
A competição política seria mais equilibrada, pois os menores partidos receberiam recursos mínimos para realização de campanhas. A influência direta de empresas sobre a campanha seria reduzida. Existindo ainda a expectativa de que a diminuição da corrupção eleitoral e o caixa dois fossem minorados (NICOLAU, 2003, p. 9-10).	Nada garantiria, se não adotadas outras ações como o fortalecimento do TSE e uma reforma completa e profunda no sistema eleitoral, que o dinheiro do caixa dois das próprias empresas e grupos de interesse não continuasse a financiar o caixa dois dos partidos (SAMUELS, 2001, p. 385-6).
Financiamento público não aumentaria, mas reduziria os custos das campanhas aos cofres públicos, já que sob o sistema atual "*recursos públicos em valores não estimados seriam usados ilegalmente para refinanciar doações generosas de empresas na forma de contratos superfaturados por exemplo".* (SPECK, 2005, p. 155)	Verdadeiro problema do caixa dois, ou de doações não contabilizadas, está naqueles recursos advindos de fontes espúrias: O caso é que os recursos não são somente oriundos do caixa dois de empresas tradicionais, mas de redes conectadas ao crime organizado e à informalidade (bicheiros, empresários de bingo, igrejas, narcotráfico). Agentes que, em muitos casos, sequer têm o caixa um. (NICOLAU, 2003, p. 9)
A proibição de recursos privados lícitos, faria com que a Justiça Eleitoral pudesse se concentrar na identificação de eventuais aportes adicionais ilícitos.	Justiça Eleitoral não tem capacidade para fiscalizar como os(as) milhares de candidatos(as) que concorrem em uma eleição no Brasil gastam seus recursos. Faltam técnicos e instrumentos para fazer a auditoria das contas. Pode-se imaginar as novas fraudes geradas com dinheiro público: candidatos obtendo notas para serviços não prestados, gastos particulares contabilizados como gastos de campanha.

Fonte: Heiler (2011).

3.2.2 O FIM DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS

A cada ciclo eleitoral a reforma política entra na pauta do Congresso Nacional. Inúmeras foram as ocasiões em que a arena legislativa iniciou o debate, mas não aprovou leis que alterassem significativamente as bases normativas do nosso sistema político. Somente na última década, ao menos três comissões especiais e um grupo de trabalho na Câmara dos Deputados tiveram esse

13 Embora a doação de pessoa física seja permitida, pesquisas como a de CERVI (2009) tem demonstrado que estes recursos têm implicância insignificante nos totais arrecadados, quando se considera o dinheiro advindo de pessoas jurídicas.

14 Samuels, entretanto, adverte que só isso também não resolveria; seria necessário mudar regras de licitação, do sistema tributário e financeiro de forma a desestimular a formação de caixa dois pelas empresas.

propósito[15]. Apesar de várias contribuições importantes para o acúmulo do debate, ficou explícita a incapacidade de o parlamento coordenar uma ampla reforma política.

Um destes entraves é a proposta do financiamento público exclusivo de campanhas. Este ponto, defendido historicamente pelo PT, partido líder da coalizão governista, e de vários movimentos e grupos organizados na sociedade, nunca encontrou ambiente favorável na arena legislativa. Para além dos conflitos programáticos ou ideológicos, a dificuldade para fechar questão em torno desta proposta residia na falta de acordo sobre uma série de outras alterações institucionais indispensáveis para a sua execução. Por exemplo, a adoção de novas regras sobre a lista de candidatos das eleições proporcionais.

Houve, portanto, uma dupla questão não equacionada que prejudicava a aprovação do financiamento público exclusivo. A primeira, inerente à opinião pública, dizia respeito ao convencimento social de que mais dinheiro público precisaria ser empregado nas campanhas. A segunda, implicava na falta de cooperação entre as lideranças políticas para aprovar mudanças que diminuiriam consideravelmente a autonomia dos candidatos no processo eleitoral. Esta segunda questão, que chamaremos de "partidária", é crucial.

O atual desenho institucional das regras eleitorais é praticamente incompatível com o financiamento público exclusivo. Considerando que listas abertas em eleições proporcionais geram uma intensa competição intrapartidária, como alocar os únicos recursos disponíveis em um cenário onde todas as fontes de financiamento foram vedadas, exceto aqueles repassados pelos partidos? Este quadro apresentaria fortes incentivos à busca de outras fontes, especialmente por parte daqueles candidatos que se sentiriam preteridos por elites partidárias, elevando dessa forma o risco de uma prática sistêmica de caixa dois e do financiamento empresarial ilegal. Por outro lado, a adoção de lista fechada ou flexível empoderaria ainda mais as direções partidárias, situação não desejada por boa parte dos políticos que atualmente possuem elevado grau de liberdade no processo eleitoral.

A nosso ver, dois eventos criaram as condições políticas que desencadearam em um cenário capaz de alterar significativamente as regras do financiamento eleitoral. O primeiro, foi a reação do Executivo sobre o assunto durante as manifestações de junho de 2013. O segundo, foi o início do julgamento no STF da ADI 4.650/2011[16].

Sobre o primeiro ponto, no auge das manifestações de junho de 2013 a presidente Dilma Rousseff (PT) propôs cinco pactos sociais, dentre eles a reforma política[17]. No entanto, a

15 Na 52ª legislatura tivemos a comissão presidida por Alexandre Cardoso (PSB-RJ) e relatada por Ronaldo Caiado (DEM-GO), que funcionou entre 2003 e 2007. Durante a 54ª legislatura, também outra comissão especial foi instaurada, funcionando entre 2011 e 2013, presidida por Almeida Lima (PMDB-SE) e relatada por Henrique Fontana (PT-RS). Ainda na mesma legislatura, foi criado um Grupo de Trabalho em decorrência das manifestações de junho de 2013, coordenado por Cândido Vaccarezza (PT-SP). Por último, na 55ª legislatura foi criada uma comissão em fevereiro de 2015, presidida por Rodrigo Maia (DEM-RJ) e relatada por Marcelo Castro (PMDB-PI).

16 Na ADI 4650, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos da atual legislação que disciplinam o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais (Leis 9.096/1995 e 9.504/1997).

17 Essa proposta do plebiscito surgiu no auge das manifestações de 2013 como um dos cinco pactos sociais: a) responsabilidade fiscal e controle da inflação; b) plebiscito para formação de uma constituinte sobre reforma política; c) saúde; d) educação; e e) transportes.

impopularidade e, principalmente, a desarticulação com o Congresso Nacional sepultaram a proposta governista do plebiscito sobre uma Assembleia Constituinte exclusiva para aprovar a Reforma Política. Todavia, a presidente foi adiante e no início de julho de 2013 reformulou a sugestão do plebiscito apresentando cinco perguntas que seriam votadas pela população. As questões se referiam: i) à forma do financiamento de campanha (público, misto ou privado); ii) ao sistema eleitoral (distrital, distrital misto, "distritão", dois turnos de eleições proporcionais; iii) à manutenção ou não do suplente de senador; iv) à manutenção ou não das coligações partidárias; e v) à manutenção ou não do voto secreto no Parlamento.

Em resposta, a Câmara dos Deputados na semana seguinte (16/07/2013) instituiu um grupo de trabalho para produzir uma nova proposta de reforma política, cuja coordenação ficou a cargo do deputado federal Cândido Vaccarezza (PT-SP). Dessa forma, aos poucos a proposta de plebiscito popular do governo foi se enfraquecendo.

O Executivo observou uma oportunidade de contornar a questão partidária, que travava a reforma política no Legislativo, por meio da mobilização popular. No entanto, sua proposta não traduziu a insatisfação das ruas. O efeito da proposta da presidente Dilma Rousseff consistiu em um revés político importante. Em novembro de 2013, o relatório do grupo de trabalho instituído pela Câmara dos Deputados, em reação ao Executivo, produziu a PEC 352/2013 que, dentre outras sugestões, propõe inserir na Constituição Federal o financiamento empresarial[18].

O Legislativo passou, portanto, à ofensiva, uma vez que a PEC 325/2013 acabava por traduzir o pragmatismo de políticos interessados em manter seus graus de liberdade no processo eleitoral que os recursos empresariais proporcionam. Como veremos a seguir, muitos elementos desta matéria constituirão a base da polêmica pauta de Reforma Política votada em 2015 pela Câmara dos Deputados.

O segundo evento, mencionado anteriormente, ocorreu no mês seguinte. Em dezembro de 2013, deu início o julgamento da ADI 4.650/2011 no STF, surgindo como um contraponto à PEC 352/2013.

Em 2011, o STF foi indagado pela OAB sobre a constitucionalidade do financiamento empresarial no país. Ao envolver o Judiciário, esta ação acabou por contornar o Legislativo, a exemplo do que o Executivo havia tentado meses antes com a proposta do plebiscito.

O ponto principal é que, ao contrário da relação Executivo-Legislativo, o Judiciário não teria o ônus de enfrentar diretamente a questão partidária. Além disso, a sociedade já havia dando sinais de insatisfação com a influência das empresas nas eleições. Somado a estes fatores, uma decisão favorável do STF sobre a inconstitucionalidade do financiamento empresarial não restringiria a doação privada de indivíduos, que era considerada uma lacuna da proposta de financiamento público exclusivo.

18 A esse respeito consta expressamente no relatório final sob presidência do Deputado Federal Cândido Vaccarezza "As regras de financiamento de campanhas eleitorais foram objeto de particular atenção por parte do Grupo de Trabalho. Optou-se por sugerir a consagração constitucional, também nessa área, da autonomia de organização partidária. Caberá aos partidos políticos decidir, assim, por campanhas financiadas exclusivamente com recursos públicos, exclusivamente com recursos privados ou por uma combinação das duas fontes". Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/reforma-politica/inicio#>. Acesso em: 21 mar. 2016.

Apesar do julgamento no STF ter iniciado no final de 2013, a decisão somente veio a ser proferida em setembro de 2015. Quando a maioria dos ministros já havia votado favoravelmente à inconstitucionalidade do financiamento empresarial, em abril de 2014, o ministro Gilmar Mendes pediu vistas do processo durante um ano e cinco meses.

Por sua vez, essa paralisação impulsionou a rearticulação de diversos atores na sociedade. Como, por exemplo, a mobilização popular pela aprovação do PL 6.316/2013 de iniciativa popular, que já havia sido proposta pela OAB, a CNBB, o MCCE e outros movimentos sociais através da "Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas" em 2013.

A exemplo da aprovação da Lei da Compra de Votos e da Lei da Ficha Limpa, estas entidades iniciaram uma ampla coleta de assinaturas para pressionar o Congresso Nacional a colocar o PL 6.316/2013 na pauta da reforma política. Dentre diversas sugestões, especificamente sobre o financiamento político essa proposição institui um Fundo Democrático de Campanhas, composto por verbas do orçamento público, bem como de multas administrativas e penalidades eleitorais, a ser controlado pelo TSE. Além disso, as doações de pessoas físicas estariam permitidas até o valor de R$ 700,00, regulamentando a parte do financiamento privado não impedido pelo STF.

Outras iniciativas igualmente permaneceram ativas durante o tempo em que o julgamento do ADI 4.650/2011 ficou interrompido, embora com menor intensidade. Entidades da sociedade civil próximas ao campo político do governo federal intensificaram a campanha por um Plebiscito Popular sobre a aprovação de Assembleia Constituinte exclusiva para a reforma política.

No entanto, a virtual decisão pelo fim das doações empresariais contribuiu para que o PL 6.316/2013 angariasse maior apoio na sociedade e também na arena legislativa, já que não propunha o financiamento público exclusivo de campanha. Dessa forma, o eixo do debate majoritariamente passa a ser constitucionalização das doações empresariais.

Por sua vez, a reação ao julgamento do STF igualmente foi articulada no Legislativo, particularmente na Câmara dos Deputados. De um contexto político demarcado por uma perspectiva de mudanças substanciais no sistema político, passa-se a um quadro mais defensivo no decorrer de 2015.

Quando o deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ) foi eleito presidente da Câmara dos Deputados, ele sinalizou que colocaria a reforma política na pauta. Já em fevereiro de 2015, criou uma nova comissão especial para tratar do assunto. A relatoria ficou com o deputado Marcelo Castro (PMDB-PI) e a presidência com Rodrigo Maia (DEM-RJ). Três meses depois a reforma política já estava posta em votação no plenário da Câmara dos Deputados. A intenção claramente era acelerar o processo em razão de dois motivos. Em primeiro lugar, a flagrante desarticulação da base governista no Congresso Nacional. Em segundo, a iminência do STF retomar o julgamento da ADI 4.650/2011.

Foram dois momentos de votação em plenário. O primeiro se concentrou na aprovação de emendas constitucionais, caracterizando uma ampla reforma política. O segundo ficou demarcado pela votação da legislação infraconstitucional, o que foi chamado de minirreforma eleitoral.

Sobre o primeiro ponto, a pauta da reforma política teve como base a PEC 182/2007[19], que recuperou aspectos centrais da PEC 352/2013 produzida pelo grupo especial de trabalho presidida por Cândido Vaccarezza na legislatura anterior. Assim, a Reforma Política trouxe novamente à tona a constitucionalização do financiamento empresarial.

Este processo ocorreu em meio a inúmeras polêmicas, sobretudo quanto à sua condução regimental. Por exemplo, às vésperas da votação do relatório na comissão especial, o presidente da Câmara dissolve a mesma por discordar do texto do relator Marcelo Castro (PMDB-PI). Em seguida, nomeia o então presidente da mesma comissão, Rodrigo Maia (DEM-RJ), como o relator de um texto alternativo, a PEC 182/2007.

Outro exemplo ocorreu no 1º turno da votação dos destaques referentes ao financiamento de campanha. Em 26 de maio de 2013, as doações empresariais foram rejeitadas em plenário, mas no dia seguinte (27/05), face a uma manobra regimental, Eduardo Cunha pôs novamente a matéria na pauta. Desta vez obtendo sucesso. No texto aprovado, mesmo eliminando as doações empresariais diretas aos candidatos, como atualmente ocorre, as empresas poderiam continuar financiando os partidos políticos nas eleições. Embora a margem de manobra por meio de financiamento direto a candidatos seja maior, as "doações ocultas", intermediadas pelos partidos políticos, não podem ser descartadas, caso esta PEC seja aprovada também pelos senadores.

A Câmara dos Deputados ao emendar a Constituição visou contornar o Executivo, uma vez que inexiste a possibilidade do veto presidencial neste rito. Entretanto, a aprovação de PECs é mais demorada e demanda um consenso entre as duas casas legislativas. A princípio, esta não parece ser uma tendência do Senado Federal, tendo a vista a votação da minirreforma eleitoral, como veremos a seguir.

Sobre o segundo momento de votação na Câmara dos Deputados, em julho de 2015, visando regulamentar os temas aprovados na reforma política, iniciou-se a pauta da minirreforma eleitoral. Dessa forma, o PL 5735/2013, também resultado do grupo de trabalho coordenado outrora por Cândido Vaccarezza, foi à votação. Este PL tratava de alterar dispositivos da Lei dos Partidos (9.096/1995) e da Lei das Eleições (9.504/1997), incluindo a regulamentação do financiamento empresarial de campanhas. A exemplo da votação da reforma política, na minirreforma eleitoral as doações empresariais também foram aprovadas pela Câmara dos Deputados.

19 Esta PEC foi proposta pelo senador Marco Maciel em 2007, sendo aprovada no Senado e remetida à Câmara dos Deputados ainda no mesmo ano. Somente em 2015, conforme verificado no texto, esta proposta de emenda constitucional foi votada na Câmara dos Deputados como a base da reforma política. Seus temas principais são: a) lista fechada, voto distrital misto e distritão; b) financiamento exclusivamente público, público e pessoa física, e misto; c) manutenção ou não da reeleição; d) manutenção ou não das coligações em eleições proporcionais; e) limites ao acesso de partidos ao fundo partidário e HGPE através de cláusula de desempenho; f) candidaturas simultâneas a cargos proporcionais e majoritários na mesma eleição; g) coincidência das eleições gerais e municipais; h) adoção do voto facultativo; i) diminuir a idade mínima para candidatos a deputado estadual e federal, governadores e senadores; j) o registro de propostas dos candidatos; l) reserva de vagas para mulheres no legislativo; m) fidelidade partidária; n) facilitar a apresentação de projetos de iniciativa popular; o) voto impresso; p) elevação do mandato das mesas diretoras do legislativo; q) federação de partidos; r) perda de mandato para assumir cargos no Executivo; s) senador vitalício; t) voto em trânsito para todos os cargos; u) eleição de policial e bombeiros; v) resoluções do TSE somente terão efeito a partir de 18 meses de sua publicação; e x) janela para desfiliação partidária.

Contudo, o PL 5735/2013 ao ser apreciado no Senado Federal teve o financiamento empresarial retirado do texto, devolvendo-o à Câmara para fosse dada a redação final. Os senadores claramente indicaram a não concordância quanto à condução deste processo. De todo modo, os deputados no dia 09 de setembro reestabeleceram as doações empresariais e finalmente aprovaram a minirreforma eleitoral de 2015 (Lei 13.165/2015).

No mês de setembro de 2015 uma importante sucessão de eventos definiu o quadro atual. Logo após a aprovação da minirreforma eleitoral, no dia 17/09 o STF concluiu o julgamento da ADI 4650/2011 confirmando a inconstitucionalidade das doações empresariais. No dia 29 de setembro, a presidente Dilma Rousseff vetou parcialmente a minirreforma eleitoral, retirando do texto a parte que regulamentava o financiamento empresarial de campanha.

Cabe ressaltar que neste período todos os chefes dos poderes Legislativo e Executivo passavam por forte pressão política. A então presidente Dilma Rousseff à espera de uma abertura de processo de impeachment, baseado em suposto crime de responsabilidade fiscal. E os presidentes do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), e da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), ambos envolvidos na Operação Lava-Jato, respondendo a inquéritos no STF.

Diante de um parlamento dividido, no dia 18 de novembro, o Congresso Nacional mantém o veto parcial do Executivo retirando em definitivo da minirreforma eleitoral a previsão de doações das empresas. Assim, as doações empresariais somente poderiam retornar nas eleições de 2018, caso a sua constitucionalização, através da PEC 182/2007, por ventura seja aprovada pelas duas casas legislativas. Isto significa que para as eleições de 2016, em razão da decisão do Judiciário, as empresas estão proibidas de financiar campanhas.

Para finalizar, verificamos outra reação na esfera política neste processo. Durante o período em que o julgamento do STF estava paralisado, o Executivo prevendo uma escassez de recursos nas eleições incrementou o gasto público destinado ao Fundo Partidário. Em 2015 os partidos políticos receberam cerca de R$ 870 milhões do orçamento público, enquanto que no ano anterior os repasses eram de R$ 360 milhões. Para 2016, estes valores permanecerão elevados, haja vista a presidente Dilma Rousseff já ter sancionado a lei orçamentária do ano, prevendo a despesa de R$ 819 milhões com o Fundo partidário.

Esta articulação entre o Executivo e o Legislativo, aumentando gastos públicos com os partidos políticos, busca contornar o cenário de escassez de recursos para as próximas eleições, sem que a sociedade tenha sido convencida dessa necessidade. Em todas as tentativas anteriores de aprovar uma reforma política, a impopularidade dessa medida era evidente. De todo modo, mesmo com esse incremento, o volume de recursos públicos ainda é muito inferior ao montante necessário para suprir os custos de campanhas, considerando o padrão das eleições anteriores.

As duas últimas minirreformas eleitorais (2013 e 2015) impuseram algumas restrições a despesas de campanha, mas ainda não foram aplicadas em nenhum processo eleitoral. Nesse sentido, a questão que fica em aberto é se a dinâmica do mercado político, considerando sua demanda por recursos financeiros, será compatível com as restrições da legislação atual.

Como praticamente o mesmo sistema de votação foi mantido, a dúvida paira sobre o custo das eleições. Caso a competição eleitoral demande o mesmo padrão de financiamento das campanhas anteriores, a fiscalização na prestação de contas precisará ser ainda mais efetiva, pois a procura por meios ilegais de financiamento poderá se elevar significativamente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos no presente artigo um panorama do debate contemporâneo sobre o papel do dinheiro na política, buscando aprofundar duas perspectivas deste processo: a dos financiadores e a dos financiados.

Inicialmente, tratamos das principais questões inerentes aos atores políticos financiados: partidos e candidatos. A preocupação central neste tópico diz respeito ao custo das campanhas. Como nas democracias contemporâneas a profissionalização da política é autoevidente, ter acesso a fontes de financiamento tornou-se indispensável para candidaturas competitivas.

Neste sentido, surge uma questão crucial: o dinheiro, por si só, determina o resultado eleitoral? As pesquisas acadêmicas ainda encontram dificuldades para estabelecer claramente a direção da causalidade entre dinheiro e voto, apesar da alta correlação entre ambos. Isto, porque da mesma forma que o sucesso eleitoral depende do financiamento, candidatos que já detém um reconhecido capital político igualmente atraem a atenção de financiadores.

Assim, um dos maiores propósitos das pesquisas atuais é construir indicadores que consigam captar os sentidos do dinheiro na política, mensurando até que ponto o financiamento potencializa ou diminui as razões de chance entre os competidores.

Em segundo lugar, nesse artigo buscamos igualmente analisar a perspectiva dos financiadores de campanha. Levantamos os aspectos determinantes que explicam os interesses por trás das doações. As empresas por serem as maiores doadoras, são consideradas igualmente as maiores beneficiadas. No imaginário político é debatido como os interesses públicos podem ser capturados pelos privados no processo decisório. O *lobby* se potencializaria à medida que os políticos ficassem cada vez mais dependentes dos recursos empresariais. No entanto, nem sempre as pesquisas captam esta correlação entre benefícios econômicos a doadores e o comportamento dos políticos. Esta é uma lacuna a ser explorada nas pesquisas sobre o assunto.

Com respeito às doações dos indivíduos, consideramos ser este um grande desafio para a democracia brasileira. Como incentivar o apoio financeiro de cidadãos a partidos e candidatos?

Esta modalidade de financiamento político atualmente não representa uma fonte significativa no país, mas poderia contribuir com dois aspectos: diminuir a concentração de recursos em poucos candidatos e diminuir a importância das empresas no processo eleitoral. Inferimos que a pulverização de pequenas doações individuais geraria efeitos mais significativos para a formação de uma cultura política participativa no processo eleitoral.

Um outro desafio é observar o partido político também como um ator que financia campanhas. Esta é uma lacuna não aprofundada no artigo, mas que certamente se coloca como

agenda de pesquisa. Pois, a eliminação do dinheiro de empresas aumentará o impacto dos repasses partidários aos candidatos nas eleições.

Noutra parte, o artigo aprofunda as propostas de reforma política no Brasil. A falta de consenso na relação entre Executivo e Legislativo impediu por muito tempo a aprovação de mudanças substanciais no sistema político. Uma das soluções encontradas foi a aprovação de minirreformas eleitorais que buscaram aperfeiçoar alguns dispositivos do sistema eleitoral e restringir gastos com campanha.

No entanto, a alteração mais significativa dos últimos anos foi decidida fora da relação Executivo-Legislativo. No final de 2015, finalmente o STF concluiu o julgamento da ADI 4.650/2011 decidindo a favor da inconstitucionalidade das doações empresariais nas eleições. Assim, embora ainda não definitivamente, uma vez que a PEC 182/2007 se encontra tramitando no Senado Federal, as doações de empresas estão vetadas nas eleições de 2016.

Considerando que as campanhas vinham demonstrando um padrão de elevação de gastos a cada pleito, perguntamo-nos quais os efeitos dessa decisão que entrará em vigor justamente em um pleito municipal, onde historicamente o custo do voto é maior. Caso esta tendência do aumento das despesas eleitorais seja um resultado de prestações de contas mais fidedignas, em decorrência do aperfeiçoamento da fiscalização do TSE a cada eleição, um reforço deste órgão poderia impedir efetivamente os desvios e práticas de corrupção eleitoral. Porém, se os gastos com campanha realmente expressam a demanda por recursos, causada pela competição política, o caixa dois pode se tornar sistêmico e de difícil fiscalização.

Em resumo, esta decisão do Judiciário acabou contornando a falta de consenso entre Executivo e Legislativo. A Câmara dos Deputados, por sua vez, tentou contornar a resolução do Judiciário aprovando uma emenda constitucional (PEC 182/2007), que ainda depende da cooperação do Senado Federal. E o Executivo contrariou boa parte da sociedade incrementando o repasse aos partidos políticos via orçamento público. A princípio, essa dinâmica das instituições lidarem com agendas políticas complexas, buscando desviar-se de vetos, parece não ser a maneira mais produtiva para se chegar a consensos.

Uma ampla reforma política ainda se apresenta enquanto objeto de diversos grupos organizados na sociedade, tais como movimentos sociais e ONGs dedicados ao combate à corrupção eleitoral, à maior transparência nas eleições e, principalmente, ao aperfeiçoamento das instituições políticas. No entanto, como observamos no artigo, tornar a reforma política uma agenda extensa contribui mais para o acúmulo de debate do que efetivamente na sua aprovação. A dinâmica institucional dos poderes políticos se autonomizou de tal forma que raramente se sensibiliza com a ação de atores externos ao seu processo decisório, salvo em situações de forte pressão da sociedade. Dessa forma, o ano de 2015 tornou-se um exemplo do quanto a inexistência de cooperação entre lideranças partidárias centrais, e principalmente a falta de uma intensa mobilização social, pode desvirtuar uma agenda de reformas que vise aperfeiçoar a participação política na democracia.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, 1988.

ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. **Voting dollars:** A new paradigm for campaign finance. New Haven & London: Yale University Press, 2002.

BIEZEN, Ingrid Van. **Political Parties in New Democracies**. Party Organization in Southern and East-Central Europe. New York: Palgrave Macmillan. 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.277, de 2009**. Dispõe sobre listas preordenadas de candidaturas em eleições proporcionais e financiamento público de campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegracodteor=659010&filename=PL+5277/2009>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.281, de 2009**. Dispõe sobre o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, ao funcionamento parlamentar, propaganda eleitoral, o financiamento de campanha, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=659109&filename=PL+5281/2009>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999**. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006**. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11300.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 30 de setembro de 2009**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12034.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013**. Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Mensagem de veto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13165.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI nº 4650 (DF). Relator: Min. Luiz Fux. **Diário de Justiça Eletrônico**, n. 41, 04.03.2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20160303_041.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2016.

CERVI, Emerson Urizzi. **Instituições democráticas e financiamento de campanhas no Brasil:** Análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 e o financiamento público exclusivo de campanhas. Encontro Anual da ANPOCS, 33, 2009, Caxambu (MG).

CORRADO, Anthony, et all. **Reform in a age of networked campaigns**. How to foster citzen participation through small donnors and volunteers. Brookings: Washington, 2006.

CUNHA FILHO, Clayton M.; COSTA JUNIOR, Pedro. W. O. O preço da democracia: caminhos para aperfeiçoar o sistema de financiamento de campanhas. *In*: VIANA; João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO; Gilmar dos Santos (Org.). **O Sistema Político Brasileiro:** Continuidade ou Reforma? 1ª ed. Porto Velho: EDUFRO, 2008.

DUSCHINSKY, Michael Pinto. Financing politics: a global view. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 4, out. 2002.

FIGUEIREDO, A & LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

GRANT, J. Tobin; RUDOLPH, Thomas J. To give or not to give: Modeling individuals' contribution decisions. **Political Behavior**, v. 24, n. 1, p. 31-54, 2002.

GIMPEL, James G; LEE Frances E.; PEARSON-MERKOWITZ, Shana. The Check Is in the Mail: Interdistrict Funding lows in Congressional Elections. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 2, p. 373-394, 2008.

HEILER, J. G. **Democracia: o jogo das incertezas x financiamento de campanhas**. Uma análise das prestações de contas das campanhas de Vereadores de SC. Paper apresentado no **Encontro Anual da ANPOCS**, 35, 24 a 28 de outubro de 2011, Caxambu, MG.

_____. **Democracia: o jogo das incertezas x financiamento de campanhas**. Uma análise da prestação de contas das campanhas de vereadores de SC. 1. ed. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 281 p., 2014.

ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela S. **The Hydraulics of Campaign Finance Reform**. 77 Texas Law Review, 1705-1738, 1999.

JACOBSON, G. C. The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections. **The American Political Science Review**, v. 72 n. 2, p. 469-491, 1978. Disponível em: <http://doi.org/10.2307/1954105>. Acesso em: 21 mar. 2016.

JOHNSTON, Michael. **Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives**. Political finance policy, parties, and democratic development. National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2005.

KATZ, R. & MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of Cartel Party. **Party Politics**, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

LA RAJA, Raymond J.; WILTSE, David L. Don't Blame Donors for Ideological Polarization of Political Parties: Ideological Change and Stability Among Political Contributors, 1972-2008. **American Politics Research**. v. 40, n. 3, p. 501-530, 2011.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Why democracy needs a level playing field. **Journal of Democracy**, v. 21, n. 1, p. 57-68, 2010.

MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política** (Online), v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/issue/view/1962>. Acesso em: 21 mar. 2016.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e Representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 mar. 2016.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como Funciona o Governo**. Escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007, 220 p.

NASMACHER, Karl Heinz. O financiamento de partidos na Alemanha posto a prova. **Cadernos Adenauer**. Os Custos da Corrupção. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 105-127.

NICOLAU, Jairo. A Reforma da Representação Proporcional no Brasil. *In*: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHIE, Paulo; e KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PEIXOTO, Vitor. **Impacto dos gastos de campanhas nas eleições legislativas de 2010:** uma análise quantitativa. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 8, 1 a 4 ago.

2012, Gramado, RS. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/impacto-dos-gastos-campanhas-nas-eleicoes-legislativas-2010.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2016.

REIS, Bruno P. W. O Presidencialismo de Coalizão sob pressão: formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. **Plenarium**, v. 4, n. 4, p. 80-103, 2007.

_____. Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas no Brasil: Desventuras do Poder Legislativo sob um Hiperpresidencialismo Consociativo. *In*: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo e BRANDÃO, Gildo Marçal (org.): **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo, Aderaldo & Rothschild Editores/Anpocs, 2008.

RENNÓ, L. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos? *In*: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

RIAL, Juan. O dinheiro e as organizações políticas: Regulações e realidade na América Latina. *In*: **Cadernos Adenauer Reforma Política: Agora Vai?** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, set. 2005, p. 123-159.

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

RUBIO, Délia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos *versus* fundos privados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 73, p. 6-16, nov. 2005.

SAMUELS, David. "Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil". **The Journal of Politics**, v. 63, n. 2, 2001.

_____. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *In*: RENNÓ, Lucio (org.): **Reforma Política:** Lições da História Recente. São Paulo: Ed. FGV, 2006, p. 135-153.

SANTOS, Fabiano. Como aperfeiçoar o sistema político brasileiro? Ensaio de sugestão. *In*: VIANA, João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos (Org.). **O Sistema Político Brasileiro: Continuidade ou Reforma?** 1ª ed. Porto Velho: EDUFRO, 2008.

SANTOS, R. D. **O perfil de financiamento de campanha dos maiores grupos econômicos nas eleições de 2010**. Encontro anual da ANPOCS, GT 13, 36, out. 2012, Águas de Lindóia, SP.

SHIELDS, Todd, GOIDEL, Robert. Who Contributes?: Checkbook Participation, Class Biases, and the Impact of Legal Reforms, 1952-1994. **American Politics Research**, n. 28, p. 216-233, 2000.

SORAUF. Frank J. **Inside Campaign Finance:** Myths and Realities. Yale University Press: New Haven and London, 1992.

SPECK, Bruno W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. **Cadernos Adenauer**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ano 6,

n. 2, p. 123-159, 2005. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=6a5ae77f-4b11-6ac0-888f-41550d8b0f38&groupId=265553>. Acesso em: 21 mar. 2016.

_____. Financiamento de Campanhas Eleitorais. *In*: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.): **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 153-158.

_____. Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. **Em Debate**: Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 6-13, 2010.

_____. O financiamento político e a corrupção no Brasil. *In*: BIASON, Rita de Cassia (Org.). **Temas de corrupção política no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1, p. 49-97.

SPECK Bruno W.; MANCUSO Wagner Pralon (2013). O que faz a diferença? Gastos de campanha, Capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. **Cadernos Adenauer**. Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ano 14, n. 2, p. 109-126, 2013. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1c8cc723-d87c-dd18-55a0-d6dc27c0a72b&groupId=265553>. Acesso em: 21 mar. 2016.

STRATMANN, Thomas. Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature. **Public Choice**. 124, n. 1/2, p. 135-136, 2005.

WELCH. W. P. Campaign Contributions and Legislative Voting: Milk Money and Dairy Price Supports. **The Western Political Quarterly**, v. 35, n. 4, p. 478-495, 1982.