

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E PARTIDOS POLÍTICOS: OS INTERESSES OCULTOS DO FINANCIAMENTO PRIVADO

FINANCING OF ELECTORAL CAMPAIGNS AND POLITICAL PARTIES:
THE HIDDEN INTERESTS OF PRIVATE FINANCE

*Juan Rodrigues de Paula**

Resumo:

O presente artigo disserta sobre a reforma política no Brasil, com ênfase no financiamento de campanhas e partidos políticos. Considerando-se que o país possui cultura “patrimonialista” – marcada pela corrupção público-privada –, o financiamento privado tende a afrontar a isonomia.¹ Por outro lado, o financiamento público tende a ser mais transparente e a favorecer a independência dos partidos políticos e das campanhas. Propõe-se, por conseguinte, que o financiamento público de campanhas e de partidos políticos é o mais adequado para o sistema eleitoral brasileiro.

Palavras-chave: Campanhas eleitorais. Financiamento da política. Partidos políticos. Patrimonialismo. Reforma política. Sistema eleitoral.

Abstract:

This paper discusses the political reform in Brazil, emphasizing the private financing of electoral campaigns and political parties. In such context, the so-called “patrimonialist” culture - traced by public-private corruption -, the private financing tends to confront isonomy. The public funding of electoral campaigns, inasmuch that it tends to be more transparent and strengthens the independence of political parties, appears to be most appropriate and effective way of funding for the Brazilian electoral system.

Keywords: Electoral campaigns. Electoral system. Financing of the policy. Patrimonialism. Political parties. Political reform.

1. Introdução

A reforma política, temática fundamental ao aprimoramento do Estado, diversas vezes figurou na agenda nacional. E dentre seus principais temas se destaca o modo como deveria ocorrer o financiamento das campanhas e dos partidos políticos: público, privado ou misto. No momento atual, o Brasil estabelece um financiamento misto.

* Mestrando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP) sob a orientação do professor titular Enrique Ricardo Lewandowski. Graduado em Direito pela mesma instituição. Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (FEA/USP).

¹ Interpreta-se aqui o conceito de “financiamento privado” como financiamento feito por empresas (sobretudo grandes empresas) “donos do capital”. Neste artigo, não trataremos de pessoas físicas, habilitadas à doação de acordo com a Lei n. 9.504/97.

É inegável a cultura patrimonialista que permeia as instituições brasileiras. Por mais que tenhamos boa vontade em considerar o setor privado como ferramenta importante à emancipação da participação democrática, não há como ignorar o fato de que os grandes donos do capital, de forma direta ou indireta influenciam de modo substancial as decisões e políticas públicas realizadas pelo Estado, prejudicando os pilares republicanos de transparência, isonomia e independência dos agentes políticos.

Sob esta perspectiva, o presente trabalho busca analisar o objeto “reforma política” e aprofundar a análise em um dos seus subtemas relevantes. Por compreender a relevância de sua discussão no cenário brasileiro contemporâneo, escolhemos analisar, a partir daí, o assunto “Financiamento de campanhas e partidos políticos”. Por considerar que a corrupção é oriunda das reais relações de poder existentes entre o poder econômico e os agentes políticos, teceremos uma abordagem crítica que terá um posicionamento a favor do financiamento público de campanhas e de partidos políticos.

2. Sobre a reforma política

Este debate evidentemente é antigo, e é feito incessantemente em todos os países. Monica Caggiano (2017, p. 1) traz a ideia de que a reforma política é um “mito inacabado”. Por um lado o termo nos remete ao fato de que esta reforma é um “eterno” repensar das instituições políticas e de sua adaptabilidade social, por outro, nos remete ao conceito de mito como sinônimo de lenda e de história, nos fazendo pensar a reforma como uma ficção. Em outras palavras, o que seria uma reforma política? Qual é a sua abrangência? A reforma política poderia vir desvinculada de outras reformas necessárias à sociedade como a reforma na educação e mudanças culturais? A reforma política, apenas se situa no plano eleitoral, ou ela representa a reforma do próprio Estado? Dalmo Dallari traz a ideia de atualização do Estado:

Essa noção de Estado como ordem estática, responsável, entre outras coisas, pela manutenção de estruturas absolutamente ineficazes, tem levado à concepção formalista do próprio direito, sendo responsável pela contradição das ditaduras constitucionais. Concebida a ordem estatal como simples forma, que deve ser mantida a todo custo, é inevitável o recurso à força para impedir que as novas exigências da realidade imponham a adoção de novas formas. E o próprio anacronismo dos valores oferece pretexto para ação arbitrária, pois toda inovação é vista como ação destruidora de valores tradicionais e, dessa maneira, contraditoriamente, a preservação de uma ordem inadequada serve de fundamento para impedir que se atinja o ideal de atualização que é o Estado adequado. (DALLARI, 2009, p. 139).

O fenômeno é mundial. No Reino Unido, desponta a remodelação da técnica majoritária pura. Nos Estados Unidos, percebe-se a força do *Electors* em detrimento da vontade popular. Na Espanha, há a busca por novas formas de representatividade. Na Itália, há a alteração das vertentes clássicas das técnicas majoritárias (CAGGIANO, 2017, p. 1-3).

No Brasil, já vivemos diversas experiências em todos os períodos históricos. E toda vez que a democracia se demonstrava enfraquecida pela necessidade de mudanças institucionais, lá aparecia regimes autoritários com o intuito de cercear a vontade popular (CAGGIANO, 2017, p. 5).

A Constituição de 1988 traz diversas inovações como a reeleição, a fidelidade partidária, a proibição de financiamento de campanhas eleitorais por empresas.² Ao longo da última década mais de uma vez se pleiteou novamente minirreformas no sistema eleitoral, tendo resultado, por exemplo, em medidas como a prisão por “boca de urna” (CAGGIANO, 2017, p. 7-12).

Em 2015 se reinicia o debate de forma mais vigorosa, provavelmente por conta da crise institucional vivida recentemente.

A nova agenda das proposituras de remodelação inseriu pautas sofisticadas, incluindo ao lado de clássicas tentativas de reorientação do sistema eleitoral – voto distrital, fim das coligações, cláusula de barreira ou desempenho, voto facultativo, flexibilização da fidelidade partidária – propostas alternativas visando mudança na fórmula de composição e nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal, nova consulta acerca da instalação do sistema parlamentar de governo, unificação dos processos eleitorais, a possibilidade de candidaturas avulsas/independentes, alteração do período de mandato dos deputados e senadores, alteração do período de legislatura etc. (CAGGIANO, 2017, p. 10).

Percebe-se, todavia, até o momento que os principais assuntos (mais polêmicos) são deixados de lado para que em novas oportunidades conjunturais sejam analisados. Nesta perspectiva, a Academia aparece como o lugar mais propício a repensar as instituições políticas, pois não possui os vícios da prática política e consegue ter mais sobriedade e distanciamento para analisar tais assuntos.

² ADIn n. 4.650/DF. Trataremos no decorrer do artigo desta decisão do Supremo Tribunal Federal.

3. Financiamento de campanhas e partidos políticos

There are two things that are important in politics. The first is Money and I cant't remember what the second one is. (Mark Hanna, ex-senador republicano dos EUA). (CIVIL POLITICS, 2014).

Há o reconhecimento, por parte da OECD, de que para a democracia estar saudável, e com condições econômicas dos partidos promoverem campanhas, é necessário aceitar que há custos (CAGGIANO, 2017, p. 14-15). Os princípios democráticos devem ser incessantemente defendidos pelas instituições, garantindo transparência e isonomia entre os partidos políticos, todavia não há possibilidade de promover campanhas políticas sem recursos econômicos, nesta perspectiva há a necessidade de criarmos novas formas de financiamento da política.

No Brasil, historicamente, há notadamente a influência do poder econômico sobre o poder político, não se consegue discernir a diferença entre a doação a campanhas por parte dos donos do capital de empréstimo, já que tal ato estava sempre atrelado a favorecimentos do governo aos seus interesses (CAGGIANO, 2017, p. 15-16).

Nesta perspectiva, urge decidir o tipo de financiamento a campanhas e partidos políticos (CAGGIANO, 2002, p. 90) se público, privado (poder econômico) ou misto. Cada tipo de financiamento tem seus prós e contras.

Os pontos positivos do financiamento público, exclusivamente, referem-se a três princípios: isonomia, independência e transparência. A distribuição pública dos recursos econômicos para campanhas e partidos é mais equitativa, e favorece que a política se fortaleça na disputa de ideias. Além disso, os partidos e os políticos não ficam submissos ao poder econômico, portanto possuem liberdade para desenvolver projetos de governo que favoreçam ao Estado e não a interesses de grupos econômicos. Por fim, com o repasse sendo feito pelo Estado têm-se maior transparência dos fluxos financeiros da política (CAGGIANO, 2017, p. 19-23).

Há aqueles que advogam que o financiamento privado é a melhor alternativa. Estes argumentam que não é possível negar os custos das campanhas, logo o financiamento público obliqua o necessário debate sobre o financiamento de campanhas (CAGGIANO, 2017, p. 23). Além disso, alegam que o financiamento público subordina os partidos políticos ao Estado e centraliza o poder interno dos partidos nas mãos de sua alta cúpula (CAGGIANO, 2017, p. 23-24). Por fim, argumentam que o financiamento público de campanha é o reconhecimento do próprio Estado de que suas instituições estão falidas, sendo assim, o problema não estaria no setor privado, e que, portanto, a influência do poder econômico dentro do poder político continuaria a acontecer (CAGGIANO, 2017, p. 26).

No Brasil, atualmente, o financiamento político é misto. Em 2015, o debate chegou ao STF por meio da ADIn n. 4.650/DF, que decidiu ser inconstitucional doações de pessoas jurídicas. Somada a isto, a Lei n. 9.504/97 autoriza que haja doação de pessoas físicas em até 10% de seus rendimentos brutos e de que candidatos poderão utilizar recursos próprios para suas campanhas (CAGGIANO, 2017, p. 30-31).

3.1. Os interesses ocultos do financiamento privado

Este subcapítulo busca dissertar criticamente sobre o financiamento privado de campanhas e partidos políticos pelo poder econômico no Brasil. É inegável a importância de recursos para campanhas e para os partidos se manterem, contudo, a posição de submissão do sistema eleitoral à necessidade de recursos econômicos não deve colocar os partidos, as campanhas e a própria democracia como reféns dos donos do capital e vulneráveis aos seus interesses. Isto é inadmissível. Por isto, o financiamento público é o menos imperfeito e que mais preserva os princípios da república.

3.1.1. Notas preliminares sobre o Estado Brasileiro

Os institutos criados, transplantados ou simplesmente copiados buscam a satisfação de determinadas demandas do Estado. Ao cientista político cabe a averiguação de sua adaptabilidade na dinâmica nacional.

No que se refere ao financiamento de campanhas e partidos políticos, nos Estados Unidos, por exemplo, o financiamento é privado, longe de ser uma experiência perfeita, é ao menos mais crente aos princípios a que se propõe: acredita-se que lá se consegue separar o público do privado, ou seja, que se consegue encontrar uma cultura da “coisa pública”, que como consequência cria relações éticas entre o setor público e o setor privado. Já no Brasil, explica Raymundo Faoro, no decorrer de sua história o que se verificou é que há a persistência da estrutura patrimonialista,³ “resistindo galhardamente”, à experiência capitalista, se por um lado, adotou-se as técnicas, as máquinas, as empresas do sistema capitalista, por outro, não se aceitou a “alma ansiosa de transmigrar” (FAORO, 2001, p. 822). Assim, o que o Brasil criou foi um capitalismo patrimonialista. Na mesma direção, Fernando Haddad comenta que:

Aliás, há um equívoco ao se falar de corrupção sistêmica ou de lobby no Brasil. A corrupção no país é mais do que sistêmica, ela é o corolário de nosso patrimonialismo.

³ “Patrimonialismo” é um conceito que se refere à falta de clara distinção/separação entre o poder político e o poder econômico. É marcado pela corrupção que emana da confusão entre o patrimônio público e privado. É a mistura entre a “coisa pública” e os interesses dos donos do capital.

Afirmar que a corrupção, aqui, é sistêmica pode passar a impressão de que seria possível um patrimonialismo incorrupto. Da mesma forma com o lobby. [...] No patrimonialismo, o poder político e o poder econômico – “os donos do poder”, na definição de Faoro – sentam-se a uma mesa redonda. Não se distinguem os lados. Em um contexto como esse, não há vítimas, a não ser os que não estão à mesa; há negócios (HADDAD, 2017).

Assim, no que concerne ao financiamento privado de campanhas e partidos políticos, pelo exposto, em se tratando do Brasil, especificamente, como diferenciar o financiamento das empresas à política (tanto lícito quanto ilícito) de interesses privados baseados no “toma lá, dá cá”? Como explicou Haddad, o financiamento privado, em país patrimonialista, já nasceria corrupto.

3.1.2. Os benefícios do financiamento público

Há grandes vantagens quando o financiamento de campanhas e partidos políticos é feito por meio, exclusivamente, do “povo”. Primeiro proporciona competição eleitoral mais adequada à isonomia, pois distribui equitativamente recursos que direto ou indiretamente repercute na garantia de representação de todos os partidos nas esferas do executivo e do legislativo (CAGGIANO, 2017, p. 19-20). Em última instância, tal medida repercute no aumento da qualidade da política, uma vez que a disputa pelo convencimento do eleitorado ocorreria, sobretudo, no âmbito do debate e do aprimoramento das propostas e dos programas partidários. O debate político teria mais seriedade. (CAGGIANO, 2017, p. 21).

O financiamento público favorece a liberdade e a independência dos partidos e de seus posicionamentos ideológicos. É inegável que campanhas e sua manutenção se fazem por meio de recursos econômicos, nesta perspectiva, o financiamento público permite que os partidos possam agir de acordo com suas convicções, não estando elas atreladas à opinião de seus doadores privados (pessoas jurídicas) (CAGGIANO, 2017, p. 19-20).

Menos inclinados a conceder benesses em troca de dinheiro, eles (“os partidos políticos” – grifo nosso) estariam mais conectados ao interesse público. Obstaculizar-se-ia, assim o ciclo vicioso em que certos grupos em troca de suas contribuições buscam obter legislação e programas governamentais [...] favoráveis às suas aspirações. (CAGGIANO, 2017, p. 21).

Por fim, o financiamento público de campanhas é mais transparente, já que o fluxo econômico de doações se origina de uma única fonte (o Estado) (CAGGIANO, 2017, p. 22).

3.1.3. Os malefícios do financiamento privado (poder econômico)

Já em 1966, Manoel Gonçalves Ferreira Filho expõe dois gravíssimos problemas decorrentes do financiamento do poder econômico às campanhas e partidos políticos, “A influência dos financiadores sobre a orientação de um partido não é um mito [...]” (FERREIRA FILHO, 1966, p. 132) - (continua a dizer) - “Esse perigo, todavia, não é único. A democracia não é falseada somente pelos partidos corrompidos, mas também pelas desigualdades da fortuna” (FERREIRA FILHO, 1966, p. 132).

No Brasil, como destaca Gilberto Galan “a fronteira entre o interesse privado e o público é bastante difusa” (GALAN, 2012, p. 39), assim, a influência notória dos interesses do capital, em contato com partidos políticos cria um sistema de poder desvinculado aos interesses do povo (LEITÃO, 1989, p. 228). Como cita o ministro do STF, Luiz Fux, relator do Acórdão n. 4.650/DF (ADIn):

Deveras, o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas. Por certo, uma empresa pode defender bandeiras políticas, como a de direitos humanos, causas ambientais etc., mas daí a bradar pela sua indispensabilidade no campo político, investindo vultosas quantias em campanhas eleitorais, dista uma considerável distância (BRASIL, 2015, p. 26).

Como lembra o ex-lobista Said Farhat, em certa vez, o ex-presidente Figueiredo em conversa com ele disse: “Você pensa que as pessoas vêm aqui tratar de Brasil? Cada um que se sinta em torno dessa mesa tem em mente, em primeiro lugar, os seus interesses. Se os do Brasil coincidirem, então tudo bem” (FARHAT, 2007, p. 35).

Sobre a desigualdade de competição eleitoral (desigualdade de fortunas), também comenta o ministro Luiz Fux:

Aliás, relativamente ao princípio da isonomia no âmbito de competições eleitorais, muito mais importante que o estabelecimento de critérios de igualação entre os doadores deve ser a preocupação de preservar a igualdade de armas entre os principais atores da disputa [...] a grande dificuldade que se tem, em situações assim, é a que decorre dos dados da realidade: é no plano fático e material que as pessoas são desiguais em sua capacidade de fazer doações financeiras e essa desigualdade é insuscetível de eliminação mediante simples atuação no plano formal, por provimentos jurisdicionais ou normativos (BRASIL, 2015, p. 17-18).

Em consonância com o exposto, o ministro Ricardo Lewandowski traz à tona que os financiamentos privados corroboram com o desequilíbrio dos pleitos, afrontando o princípio anglo-saxão denominado *one man, one vote*. (BRASIL, 2015, p. 178).

As doações milionárias feitas por empresas a políticos, que vieram a lume ao longo dos debates, desfiguram esse princípio multissecular, pois as pessoas comuns, a toda a evidência, não têm como contrapor-se ao poder econômico, visto que somente podem expressar sua vontade política mediante uma manifestação pessoal, singularíssima, periodicamente depositada nas urnas em épocas de eleições. (BRASIL, 2015, p. 178).

Sendo o poder econômico tão impactante, o interesse das empresas poderia ser favorecido por conta destas doações, o que prejudicaria a plena representação da comunidade e dos cidadãos, afrontando o princípio da igualdade. (BRASIL, 2015, p. 179).

Sim, porque, no caso brasileiro, as empresas, cujo peso político é muito maior do que o dos cidadãos, pela desproporcional força econômica de que dispõem, claramente são mais iguais do que os eleitores comuns, para empregar uma conhecida expressão orwelliana. (BRASIL, 2015, p. 179).

Ainda destaca o ministro que o sufrágio universal abrange apenas as pessoas naturais, não tendo, portanto, justificativa a participação das empresas no financiamento das campanhas e partidos políticos (BRASIL, 2015, p. 179-180).

4. Considerações finais

Atualmente, vivemos a descoberta dos bastidores da política brasileira; a corrupção é antiga, evidentemente, no Brasil, data de seu descobrimento. Hoje, todavia, há uma cobertura midiática e um interesse das instituições em mostrar o fato.

Em grande parte se deve a corrupção à relação entre o setor público e o privado.⁴

As relações não explícitas com figuras do poder (LODI, 1986) tidas pelos agentes econômicos e por grupos de interesses⁵ (em menor grau), corroboram a tese do

⁴ Escândalos recentes de corrupção envolvendo a companhia JBS e políticos brasileiros ajudam-nos a ter uma pequena noção do tamanho inestimável do problema desta relação patrimonialista e de influência do poder econômico sobre os agentes políticos. Diz a notícia que a JBS alimentou centenas de Campanhas: “De acordo com Saud, o total de dinheiro repassado por meio de “pagamentos” alimentou as campanhas de 1.829 candidatos. Destes, 179 se elegeram deputados estaduais em 23 unidades da federação e 167, deputados federais por 19 partidos”. (RODRIGUES; AQUINO; RICHTER, 2017).

⁵ *Os grupos de interesses* é tema fundamental para compreensão da política nacional. Para aprofundamento

Estado patrimonialista. Neste cenário, a separação do financiamento de campanhas e de partidos políticos de seus doadores empresários parece ter coerência. É fato que, como já demonstrado, o problema é grandioso, e que provavelmente as doações e as influências continuarão a existir mesmo com a institucionalização do financiamento público da política. Todavia, em um cenário como este, é imperativo que o Estado Brasileiro combata a relação gravíssima que há entre o setor público e privado. O primeiro passo é que, ao menos no plano legal, haja a clara separação entre a vontade do povo e os interesses dos donos do capital.

São Paulo, 30 de abril de 2018.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. *Consulta Jurídico*, 17 set. 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/acordao-doacao-eleitoral-empresas.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle: enquadramento jurídico. *Revista Direito Mackenzie*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 87-106, 2002.

_____. (Org.). *Reforma política: um mito inacabado*. Barueri: Manole, 2017.

CIVIL POLITICS. *Money and financing of campaigns*. Disponível em: <<http://www.civilpolitics.org/money-and-financing-campaigns/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 28. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARHAT, Said. *Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Aberje: Peirópolis, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os partidos políticos nas constituições democráticas: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1966.

GALAN, Gilberto. *Relações governamentais & lobby: aprendendo a fazer*. São Paulo: ABERJE, 2012.

do tema: (SANSON, 2013).

HADDAD, Fernando. Vivi na pele o que aprendi nos livros. *Revista Piauí*, São Paulo, n. 129, jun. 2017. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/vivi-na-pele-o-que-aprendi-nos-livros/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

LEITÃO, Cláudia Sousa. *A crise dos partidos políticos brasileiros: os dilemas da representação política no estado intervencionista*. Fortaleza, Ceará: Gráfica Tipoprogresso, 1989.

LODI, João Bosco. *Lobby: os grupos de pressão*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1986.

RODRIGUES, Alex; AQUINO, Yara; RICHTER, André. JBS ajudou a financiar campanhas de 1.829 candidatos de 28 partidos. *Agência Brasil*, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/jbs-ajudou-financiar-campanhas-de-1829-candidatos-de-28-partidos>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

SANSON, Alexandre. *Dos grupos de pressão na democracia representativa: os limites jurídicos*. 2013. 321 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.